

# El Factor Tierra y el Desarrollo Económico en Colombia

Iván Leonardo Urrea Ríos, Federico Yepes Chica

## Un problema elemental

Este documento no pretende hacer un análisis extensivo del problema de la tierra en Colombia. Su objetivo central es esbozar cuál es el núcleo del problema agrario, el porqué de su importancia, y dar algunas luces elementales para su abordaje analítico por diversos actores de la nación. La importancia del tema radica en que la consolidación de un mercado de tierras, con todas las políticas públicas que esta requiere, es un paso fundamental para que Colombia se convierta en una sociedad moderna de mercado con altos ingresos. A lo largo de la historia la sociedad ha demandado una intervención por parte del Estado en la materia, el ejemplo más reciente son las peticiones de las movilizaciones que hacen referencia a “adoptar una reforma agraria integral” y también en forma de peticiones de sectores particulares (Comité nacional del paro, 2019)<sup>1</sup>.

## La reforma de tierras y el desarrollo económico

La historia económica de los países en desarrollo da cuenta de una exclusión sistemática de los ciudadanos de ingresos bajos a derechos de propiedad, especialmente al campesinado en las zonas rurales (World Bank, 2003). En paralelo a la no garantía de derechos de propiedad se encuentra la ausencia de instituciones<sup>2</sup> fuertes para el ordenamiento social de la propiedad. Se ha evidenciado alrededor del mundo la importancia de estos elementos ya que son un móvil para la generación de ingresos rurales, enaltecer el status económico y social, incrementar los incentivos para un uso sostenible del factor tierra y facilitar el acceso a los mercados financieros.

En materia de crecimiento económico las posibilidades se encuentran limitadas ante la presencia de inseguridad en los derechos de propiedad, dado que esta es un fundamento del funcionamiento de una economía de mercado. Este hecho es explorado por investigaciones llevadas a cabo por el World Bank (2003) y Deininger & Squire (1997) donde existe evidencia significativa de que el crecimiento económico se genera después de garantizar la titulación del factor tierra y el ordenamiento social de la propiedad. Los principales mecanismos que producen esta dinámica son: a) el mayor incentivo a la inversión en tierras tituladas dada la menor probabilidad de robo o expropiación; b) el aprovechamiento de la conectividad y el uso de la tierra incluso mediante el arrendamiento de tierras productivas; y c) un mejoramiento del acceso a financiamiento usando la tierra como colateral para actividades agrícolas realizadas

---

<sup>1</sup> Ver numeral 9 del documento referenciado.

<sup>2</sup> Instituciones entendidas como "restricciones ideadas por el hombre que estructuran interacciones políticas, económicas y sociales" (North, 1991)

por agentes económicos que difícilmente tienen el capital de trabajo para llevar a cabo un proceso de cosecha en el tiempo.

Distintos estudios de principio de siglo dieron cuenta de los mecanismos mediante los cuales la pobreza rural es creada<sup>3</sup>, dentro de estos están la no definición de derechos de propiedad y las imperfecciones de mercado causadas por la informalidad de la propiedad. Esto pone de relieve que no sólo existen impactos del problema en cuestión sobre el crecimiento económico, sino que también refuerza la generación de pobreza rural, reforzando trampas de pobreza en el tiempo (Khan, 2000).

Los medios mediante los cuales la inequidad en el acceso y tenencia de la tierra impacta de forma negativa la generación de altos niveles de desarrollo económico son diversos, siendo los más importantes la educación (Mariscal & Sokoloff, 2000; Galor, Moav, and Vollrath, 2003), el acceso al financiamiento y las instituciones inclusivas. En particular, pareciese que en presencia de inequidad extrema del factor tierra ninguna parte del sistema económico puede desplegarse de forma óptima (Deininger and Squire, 1998). Al respecto, Engerman and Sokoloff (1997, 2000) han encontrado diversos mecanismos mediante los cuales las instituciones se ven moldeadas por las inequidades en el acceso a la tierra generando círculos de bajo crecimiento en el largo plazo. Al mismo tiempo, estos círculos se materializan en malas instituciones para el crecimiento (exclusiones políticas y económicas sistemáticas de amplias capas de la población) (Easterly, 2002, Easterly and Levine, 2003). La evidencia existente plantea que incluso cuando el sector agrícola deja de ser tan importante dentro de la estructura económica (Ley de Engel<sup>4</sup>), las instituciones que moldean la inequidad en el factor tierra truncan la competencia, y por lo tanto restringen uno de los mecanismos básicos del desarrollo económico de largo plazo que es la localización de los factores de producción en aquellos usos más eficientes para el sistema económico, es decir, se priva la eficiencia estática de la economía.

En materia de desarrollo financiero la literatura económica es abundante, siendo el hecho de que la tierra es el principal activo de los hogares, el detonante de la exclusión de acceso al financiamiento, afectando a su vez la posibilidad de invertir en educación y empezar negocios generando trampas de pobreza. Dentro de los consensos técnicos se puede encontrar que la inequidad en el acceso a la tierra: a) frena el desarrollo financiero; b) es producto y se reafirma en presencia de bajos niveles de desarrollo financiero; y, c) implica menor profundidad en el uso de instrumentos del sector financiero como el crédito, los depósitos, y los mecanismos de aseguramiento.

---

<sup>3</sup> Estos implican la existencia de inestabilidad política o conflicto armado, discriminaciones basadas en el género, la raza o la religión; la no definición de derechos de propiedad; la alta concentración de la propiedad de la tierra; la corrupción política y las dinámicas de caza de rentas burocráticas; y las imperfecciones de mercado causadas por la informalidad en la propiedad

<sup>4</sup> La ley de Engel es una observación empírica, realizada Ernst Engel (1821-1896), bajo la cual se encontró que, con un conjunto fijo de gustos y preferencias, si aumentan los ingresos, la proporción del ingreso gastado en alimentos disminuye.

## El diagnóstico del problema en Colombia

Durante el siglo XIX la abolición de la esclavitud y la desamortización de bienes de manos muertas cambiaron el paradigma establecido en relación con la tenencia de la tierra, con el papel de la Iglesia, el Estado y el orden social y económico (Urrea, 2019).

Sin embargo, la generación de un mercado de tierras, con altos niveles de comercio, derechos de propiedad bien definidos, y mayor eficiencia en su uso, siempre ha estado en la lista de las reformas pendientes en la economía colombiana. El problema del desarrollo del potencial agrícola ha marcado la historia de una manera dramática desde los tiempos de la colonia hasta el presente, con una situación caracterizada por conflictos violentos por la propiedad de la tierra, una concentración excesiva de la tierra en manos de pocos propietarios, y una gran masa campesina con poca o ninguna tierra. Esto se ha traducido en una dinámica generadora de pobreza, de violencia e inequidad en la sociedad, tanto en los territorios rurales como en las áreas urbanas receptoras de desplazados rurales.

El acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las zonas rurales en Colombia es considerablemente limitado, en parte por la inseguridad de los derechos de propiedad de la tierra que, a su vez, están asociados a la incidencia del conflicto armado, el narcotráfico y a un alto grado de informalidad. El sesgo urbano de las visiones del desarrollo ha profundizado los problemas en el campo y ha perpetuado la alta desigualdad reflejada en el sistema binario minifundio-latifundio que han tenido serias repercusiones en la productividad del sector agrícola (García-Nossa, 1978). Las causas principales identificadas de esta situación son: a) la debilidad de los mercados de tierras (dada la débil protección a los derechos de propiedad); b) el conflicto armado como instrumento para resolver tensiones políticas, económicas y sociales (Ibañez & Muñoz, 2010).

Desde diversas posiciones ideológicas se ha puesto de relieve la necesidad de una reforma agraria estructural, sin embargo, las reformas agrarias realizadas durante el siglo XX no han revertido la inequidad de la tierra y tampoco han consolidado un mercado de tierras en el país, dado que no se han solucionado los problemas elementales que aquí se esbozan. Un trabajo reciente (Faguet, & Sanchez, & Villaveces-Niño, 2017) hace un análisis de la economía política de tales reformas, las cuales se han basado principalmente en la entrega de baldíos o territorios de la nación a la población más pobre. Este instrumento tuvo un impacto heterogéneo, y aunque en algunos municipios del país tuvo un efecto significativo sobre la distribución de la tierra y la reducción de la desigualdad, en otros territorios no generó un cambio relevante como consecuencia de la permanencia del latifundio y sus efectos sobre la participación política, la competencia y el que hacer de las políticas públicas, encontrando una lógica fundamentalmente clientelista, la cual a su vez distorsiona los resultados en materia de lograr eficiencia de los mercados. En este sentido, dada la violencia que ha generado la no definición de derechos de propiedad, y los pocos resultados de las reformas realizadas en el pasado, se piensa por los autores de este escrito (como se explicará adelante) que la mejor forma de incentivar el uso eficiente de la tierra, y la democratización de su uso es mediante la implementación de instrumentos tributarios que generen los incentivos correctos para el

desarrollo de un mercado de tierras en Colombia, sin lastimar un sistema de derechos de propiedad ya maltrecho, y sin exacerbar aún más las tensiones que subyacen a la violencia política en el país.

La Misión para la transformación del campo dirigida por el Departamento Nacional de Planeación (2015) propone incentivar una política de ordenamiento social de la propiedad rural que debe responder a la zonificación de vocación agrícola, criterios de uso del suelo y penalizaciones a los que no se ajusten a esos criterios sin ir en detrimento de la protección y conservación ambiental, que por el contrario debe recibir incentivos para su promoción.<sup>5</sup> Para cumplir con estos requerimientos se creó la Unidad de planificación rural agropecuaria (UPRA) cuya misión es establecer una línea base del estado de tierras, monitorear el desempeño de los procesos de mercado de los predios rurales, proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y administrar su sistema de información. De acuerdo a las investigaciones llevadas a cabo por la UPRA (2017), puede haber un mercado potencial de tierras en Colombia en un 37% del área continental e insular equivalente a 42,4 millones de hectáreas más un 5% donde se puede dar un mercado de tierras condicionado<sup>6</sup>. Adicional a esto, existe la necesidad de buscar mecanismos para la formalización de las tierras dado que un 47% de los propietarios no cuentan con títulos formales de propiedad como ha sido mencionado (Gáfaró, Ibáñez y Zarruk, 2012).

También se sugiere una intervención posterior del mercado de tierras, donde el Estado asegure el uso eficiente de este factor de producción, mediante una institucionalidad que permita el correcto funcionamiento de los mecanismos de precios.<sup>7</sup> En el caso colombiano ello se torna complejo por los fenómenos de desplazamiento forzado, y por la deficiencia en la provisión de bienes públicos rurales como infraestructura, vías terciarias, etc<sup>8</sup>. Un instrumento con el que cuenta el Estado para cumplir con la distribución equitativa de la tierra es la entrega de baldíos de la nación por medio de la ley 160 de 1994<sup>9</sup>. También existen mecanismos como el alquiler para explotación del suelo que cumpla con el uso y vocación.

Con lo anterior, aún existen grandes dificultades que impiden el funcionamiento dinámico del mercado de tierras, como la débil protección de derechos de propiedad, la no existencia de títulos en gran parte del territorio nacional, y la ausencia de instrumentos tributarios que

---

<sup>5</sup> Penalizaciones que castiguen, como acontece en la zona urbana, las tierras ociosas y sea también más gravoso para las tierras con vocación agrícola que no se utilicen como tales (DNP, 2015)

<sup>6</sup> Hace referencia a las zonas registradas en el registro único nacional de áreas protegidas (RUNAP), zonas de reserva campesina y reservas forestales de la ley segunda de 1959 categorizadas en B y C. Algunas de estas zonas pueden cambiar a lo largo del tiempo de acuerdo a la ley vigente.

<sup>7</sup> Al ser la tierra un bien no reproducible (oferta inelástica) tiende a la alta concentración, por lo tanto, el Estado debe regular este mercado determinando cuáles áreas pueden ser compradas y vendidas, además de contar con instrumentos tributarios que impongan costos sobre su uso ineficiente y promoviendo el cumplimiento de la función social y ecológica de la tierra.

<sup>8</sup> Adicionalmente de cada 100 pesos de gasto público en el sector agrícola, 80 van a subsidios y sólo 20 van a formación bruta de capital, que es el móvil de los incrementos en productividad.

<sup>9</sup> Estos baldíos, según el IGAC (2012) representa alrededor de 12,1 millones de hectáreas para el año 2009, sin incluir los catastros de Antioquia, Cali, Bogotá y Medellín.

impongan costos al uso ineficiente de la tierra. Producto de esto es la alta concentración de la tierra que se ha calculado mediante el índice Gini de tierras entre 0.85 y 0.87 (Ibañez & Muñoz, 2011), siendo el problema de la persistencia de la concentración de la tierra, un producto del mal funcionamiento del mercado de tierras. Otro asunto importante, que genera un álgido debate, es el conflicto entre vocaciones y usos del suelo. El IGAC (2012) determinó las vocaciones del suelo en agrícola, agroforestal, ganadería/pecuaria y forestal de conservación, aunque según recomendaciones de la UPRA se deben adicionar a estos los centros poblados/urbano y los recursos naturales no renovables. Según el IGAC (2012), el 67.59% del área tiene un uso adecuado, el 13.07% está subutilizada, y el 15.54% sobre utilizada.

## Catastro e impuesto predial

Como se sostuvo en la exposición de la relación entre el factor tierra y el desarrollo económico, un sistema de administración de tierras, o catastro, que funcione de forma correcta es la primera piedra de la estabilidad económica, política y social de una nación. Un gobierno puede tener diversos planes para desarrollar la economía, pero sin un sistema catastral eficiente y efectivo, tales planes sólo quedan en el papel. En la actualidad, el 28% del territorio nacional no cuenta con formación catastral, y entre el 60 y el 70% del área formada tiene catastros desactualizados. En el mismo sentido, el 80% de los municipios históricamente afectados por una alta incidencia del conflicto armado no cuentan con información catastral básica, lo cual es contrario para su desarrollo económico. El problema se agrava con una cartografía nacional desactualizada que en casi un 60% del territorio, no tiene la escala, ni la representación apropiadas para la gestión catastral y demás usos de política pública (CONPES 3859, 2019)<sup>10</sup>.

Los impuestos sobre la tierra y la propiedad son antiguos y la teoría económica ha encontrado en ellos tanto efectos fiscales como no fiscales. Los ingresos públicos que producen tales impuestos son frecuentemente la fuente más importante de financiamiento para los gobiernos locales, permitiendo a estos tener control y determinar sus niveles y composición de gasto público con la ventaja de que la ciudadanía de esos gobiernos locales estará atenta al buen uso de los recursos. De otra parte, la existencia de estos impuestos sobre la tierra ha funcionado para fomentar una efectiva política descentralizada de tierras junto con un uso del factor tierra más eficiente para la producción agregada (Bird, 2002; Pollock, 1977). Esta idea se refuerza con hallazgos que han evidenciado una subutilización del impuesto predial para mejorar las capacidades de gasto de los municipios y para incentivar el eficiente uso de la tierra (IADB, 2014).

## Conclusión

---

<sup>10</sup> Ver diagnóstico general en el CONPES 3951 de 2019.



El acceso a la tierra dentro de la cuestión agraria se encuentra en la base de la problemática económica, social y política nacional y contrario a lo que se ha sostenido durante años, la causa no es la desigualdad en la tenencia de la tierra, este es más bien el síntoma de la debilidad de los derechos de propiedad, de la ausencia de un sistema integrado de manejo de tierras, y de un bajo desarrollo de instrumentos como el predial para fomentar el uso eficiente del factor tierra o como el acceso de títulos que sirvan como colateral para el desarrollo financiero de una amplia capa de la población.

El acceso a la propiedad de la tierra, y aún más importante, el aseguramiento de los derechos de propiedad de esta determina en gran medida la capacidad de la población rural para escapar de la pobreza y a su vez moldea las instituciones para que un país construya una economía de mercado moderna que permita un uso más eficiente y productivo del factor tierra, irrigando todos los demás sectores de la economía. Este camino es una tarea necesaria para que Colombia se convierta en un país de altos ingresos con mayores oportunidades para toda la población. En este sentido, Colombia puede salir de la lista de países con mala distribución de la tierra y débiles derechos de propiedad, y superar los efectos negativos de estos elementos sobre el crecimiento económico y la reducción sostenida de la pobreza.

Los Estados que han logrado soluciones a este problema económico fundamental (muchos países lo solucionaron en los siglos XVIII y XIX) se han enfocado en mejorar la titulación y el registro con efectos significativos en el crecimiento de largo plazo de tales países (World Bank, 2014). Desarrollar un sector agrícola que nos permita convertirnos en una potencia agroindustrial tal y como la FAO ha escrito durante los últimos años (OECD/FAO, 2019), requiere entonces de la realización de las reformas aquí esbozadas para incrementar la productividad, mejorar el acceso a educación de la población rural, y mejorar la administración de los recursos naturales (que es otro impacto significativo de tener un eficiente ordenamiento social de la propiedad rural).

Este documento es un esfuerzo por poner en la agenda de la opinión pública uno de los problemas estructurales, que como ha sido dicho, cualquier economía de mercado ha resuelto como condición previa para sus transformaciones estructurales y el desarrollo de sus fuerzas productivas, pero que en nuestro país se ha tornado en generador de múltiples conflictos y tensiones económicas, políticas y sociales. La solución durante el siglo XXI de este problema será condición necesaria para el proceso de desarrollo integral de Colombia.