

**EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS AL
INSTRUMENTO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS A FAMILIAS
CAMPESINAS EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE
1995 Y 2013**

**INFORME DE RESULTADOS DE LA EVALUCIÓN Y TERCERA ENTREGA DE LA
DOCUMENTACIÓN DE LAS BASES DE DATOS.**

Contrato de Consultoría No. 517 - 2014



EVALUACIÓN DE OPERACIONES Y RESULTADOS AL INSTRUMENTO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS A FAMILIAS CAMPESINAS EN EL PERIODO COMPRENDIDO ENTRE 1995 Y 2013



EQUIPO DE TRABAJO

Jorge Iván González Borrero
Director del proyecto

Andrés Mauricio Mendoza Piñeros
Coordinador general del proyecto

Liliana Duica Amaya
Experta en políticas públicas y desarrollo rural

Catalina Riveros Gómez
Experta en análisis jurídico y desarrollo rural

Martha Cecilia Cardozo
Experta en análisis cualitativo

Edgar Rodríguez
Julián Andrés Yaya Bravo
Cristian Camilo Díaz Herrera
Equipo de estadística y análisis cuantitativo

Septiembre de 2015

Contenido

0. INTRODUCCIÓN	12
I. CONTEXTO	15
1.1 Relevancia del tema	15
1.2 Consideraciones teóricas.....	18
1.3 Las dimensiones micro, meso y macro en relación con las alternativas para los baldíos.....	21
1.3.1 Dimensión Micro	21
1.3.2. Dimensión Meso	24
1.3.3. Dimensión Macro.....	26
1.4 Sostenibilidad y crecimiento verde	28
1.5 Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio.....	35
1.6 Cambios e innovación tecnológica	37
1.7 Sostenibilidad y equidad.....	40
1.8 Coordinación interinstitucional	44
1.9 Participación social.....	45
1.10 Inclusión de la mujer en la economía campesina	46
II. ANÁLISIS DE LAS CIFRAS DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO	48
2.1 Primer periodo: 1960 a 1967	50
2.2 Segundo periodo: 1968 a 1972.....	52
2.3. Tercer periodo: 1973 a 1984.....	54
2.4. Cuarto periodo: 1985 a 1994	56
2.5 Quinto periodo: 1995 a 2003.....	59
2.6 Sexto periodo: 2004 a 2014	61
2.7 Análisis de prospectiva	63

III. COMPONENTE DE OPERACIONES.....	69
3.1 Síntesis de la metodología	69
3.2 Gestión del INCODER a Nivel central y territorial en la titulación de baldíos	72
IV. COMPONENTE DE RESULTADOS	166
4.1 Síntesis de la metodología	166
4.2 Caracterización del predio adjudicado	171
4.3 Caracterización del beneficiario	174
4.4 Formalización de la propiedad de la tierra para las familias campesinas	177
4.5 Distribución equitativa de la propiedad rural.....	180
4.6 Productividad	185
4.7 Medios de producción con los que cuentan los adjudicatarios	192
4.8 Calidad de vida de las familias adjudicatarias.....	198
4.8.1 Características de la vivienda	198
Tipo y tenencia de la vivienda en la que habita el beneficiario de adjudicación de baldíos	198
Material predominante de las paredes, pisos y techos de la vivienda.....	199
Servicios públicos domiciliarios de la vivienda.....	202
Disponibilidad y uso de otros servicios en la vivienda	204
Mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación	206
Resultados de los indicadores sintéticos de pobreza y vulnerabilidad y de las condiciones de la vivienda	207
4.8.2 Percepción y condiciones de pobreza del hogar del beneficiario	209
4.8.3 Síntesis de los resultados de calidad de vida y percepción de pobreza a partir de los resultados de la encuesta	212
4.8.4 Calidad de vida con enfoque de género	216
Síntesis de resultados con enfoque de género de los hogares y las personas que conforman el hogar	217

4.8.5 Síntesis de los resultados de calidad de vida diferenciados por tamaño UAF.....	218
4.8.6 Características de la composición del hogar beneficiario de baldíos	222
Estructura de edades de los miembros que conforman el hogar del beneficiario de predios baldíos.....	222
Máximo nivel educativo del beneficiario del baldío y los miembros del hogar.....	223
Fuerza de trabajo de las personas que conforman el hogar de los beneficiarios de la adjudicación de baldíos	226
Ingresos promedio del hogar del beneficiario de la adjudicación de baldíos.....	227
4.9 Organización y participación social de los beneficiarios.....	228
4.10 Los determinantes de productividad y de las condiciones de vivienda en los predios baldíos	232
4.10.1 Determinantes de la productividad	232
Modelo 1: Volumen de producción pecuaria.....	238
Modelo 2: Productividad media en el sector pecuario	241
Modelo 3: Volumen de producción agrícola	243
Modelo 4: Productividad media en el sector agrícola	245
Modelo 5: Productividad Comparada	247
4.10.2 Determinantes de las condiciones de la vivienda.....	250
Modelo 6: Condiciones de vivienda	253
V. CONCLUSIONES.....	256
5.1 Componente de operaciones	256
5.2 Componente de resultados	266
VI. BIBLIOGRAFÍA	277
6.1 Documentos e informes.....	277
6.2 Entrevistas y grupos focales	284

VII. ANEXOS.....	287
Anexo 1: Glosario de Términos	287
Anexo 2: Pasos que involucran al beneficiario en el mapa de procesos.....	289
Anexo 3: Estimaciones, niveles de error e intervalos de confianza de los principales indicadores de la evolución.....	290
Anexo 4: Mapa del proceso de titulación de baldíos a personas naturales del INCODER	291

Índice de cuadros

Cuadro 1. Balance macroeconómico general (2001-2014). Porcentaje del PIB.	26
Cuadro 2. Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con la titulación de baldíos	35
Cuadro 3. Vocación y uso del suelo.....	36
Cuadro 4. Registro histórico de predios y hectáreas adjudicadas de baldíos en Colombia desde 1960 hasta 2014	48
Cuadro 5. Área adjudicable a nivel departamental según estudios del INCODER	67
Cuadro 6. Entrevistas y grupos focales realizados	70
Cuadro 7. Grupos focales. Entidades convocadas y asistentes	71
Cuadro 8. Síntesis de cómo es en realidad el intercambio de información para revisar el cumplimiento de los requisitos del beneficiario	86
Cuadro 9. Síntesis de cómo ocurre el intercambio de información para revisar la situación (requisitos objetivos) del predio	101
Cuadro 10. Mecanismos de seguimiento del Nivel central del INCODER a las Direcciones Territoriales	119
Cuadro 11. POT/PBOT/EOT y Baldíos	124
Cuadro 12. Mención de los baldíos en los planes de desarrollo	126
Cuadro 13. Fortalezas Institucionales en el proceso de titulación de baldíos ...	151
Cuadro 14. Debilidades jurídicas en el proceso de titulación de baldíos	151
Cuadro 15. Debilidades técnicas en el proceso de titulación de baldíos.....	152
Cuadro 16. Debilidades administrativas y logísticas en el proceso de titulación de baldíos.....	153
Cuadro 17. Principales indicadores de la ruta del beneficiario.....	164
Cuadro 18. Total de encuestas aplicadas a familias campesinas adjudicatarias de baldíos.....	166

Cuadro 19. Principales indicadores del componente de resultados	168
Cuadro 20. Porcentaje de predios adjudicados en el rango de la UAF y por fuera del mismo (histórico de adjudicación de baldíos)	171
Cuadro 21. Principales indicadores sobre la caracterización del beneficiario .	174
Cuadro 22. Principales indicadores en la formalización de predios baldíos	178
Cuadro 23 Razones por las cuales los adjudicatarios no han realizado los trámites de registro del predio baldío adjudicado	179
Cuadro 24 Principales indicadores de la distribución equitativa de la propiedad rural	181
Cuadro 25 Razones para vender el predio baldío adjudicado	182
Cuadro 26 Razones para abandonar el predio baldío adjudicado	182
Cuadro 27 Razones para arrendar el predio baldío adjudicado	183
Cuadro 28. Predios que tienen explotación agrícola. Promedio por cultivo (toneladas, ingreso, ton/ha.). Comparación antes y después de la adjudicación	187
Cuadro 29. Predios que tienen explotación pecuaria. Promedios por tipo de actividad. Comparación antes y después de la adjudicación	189
Cuadro 30. Acceso de los adjudicatarios a otros medios de producción agropecuaria	193
Cuadro 31. Uso y destino de los recursos de crédito aprobado al adjudicatario del baldío	194
Cuadro 32. Acceso a los servicios del Estado para la producción agropecuaria del predio baldío	195
Cuadro 33 Acceso a los bienes agropecuarios para la explotación del predio baldío	196
Cuadro 34. Acceso a fuentes de agua para las prácticas productivas del predio baldío	197
Cuadro 35. Tipo de vivienda de los beneficiarios antes y después de la adjudicación	199
Cuadro 36. Material predominante de las paredes exteriores de la vivienda antes y después de la adjudicación del baldío	200
Cuadro 37 Material predominante de los pisos de la vivienda antes y después de la adjudicación	200
Cuadro 38. Material predominante de los techos de las viviendas antes y después de la adjudicación	201
Cuadro 39. Servicios públicos domiciliarios de la vivienda antes y después de la adjudicación	202

Cuadro 40. Tipo y disponibilidad del servicio sanitario de la vivienda antes y después de la adjudicación del baldío	204
Cuadro 41. Fuente principal de obtención del agua para preparar los alimentos en la vivienda	205
Cuadro 42. Mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación de baldíos	206
Cuadro 43. Distribución de los predios según el cambio en el índice de mejoramiento de las condiciones de vivienda	207
Cuadro 44. Distribución de los predios según el cambio en el índice de mejoramiento de las condiciones de vivienda.	208
Cuadro 45. Percepción de las personas sobre las condiciones económicas de la familia.....	209
Cuadro 46. Percepción de las personas sobre las condiciones económicas del hogar	209
Cuadro 47. Fuente principal de los ingresos del hogar del beneficiario del predio baldío actualmente	211
Cuadro 48. Indicadores de las características de la vivienda y otros servicios	213
Cuadro 49 . Percepción de pobreza y condiciones económicas de los beneficiarios de baldíos.....	215
Cuadro 50. Síntesis de indicadores de calidad de vida diferenciales según el tamaño del predio baldío en UAF	220
Cuadro 51. Estructura de edades de los miembros del hogar del beneficiario de baldíos.....	223
Cuadro 52. Máximo nivel educativo de las personas que conforman el hogar del beneficiario del predio baldío.	224
Cuadro 53. Máximo nivel educativo por género de las personas que conforman el hogar del beneficiario del predio baldío.	224
Cuadro 54. Personas en edad escolar de los hogares de los beneficiarios del predio baldío que actualmente asisten a un centro educativo	225
Cuadro 55. Principal actividad en la que el titular del baldío y cada persona que conforma el hogar de los beneficiarios del predio se ocupan.....	227
Cuadro 56. Vinculación del beneficiario de los predios baldíos a una organización social	229
Cuadro 57. Beneficios recibidos por pertenecer a una organización social	229
Cuadro 58. Beneficios recibidos de parte del Estado en el último año	231
Cuadro 59. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para el volumen de producción pecuaria	238

Cuadro 60. Determinantes del volumen de producción pecuaria en predios baldíos (MCG)	238
Cuadro 61. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la productividad media del sector pecuario	241
Cuadro 62 Determinantes de la productividad media para el sector pecuario en predios baldíos (Multinivel)	241
Cuadro 63. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para el volumen de producción agrícola.....	244
Cuadro 64. Determinantes del volumen de producción agrícola en predios baldíos (MCG)	244
Cuadro 65. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la productividad media del sector agrícola.....	246
Cuadro 66. Determinantes de la productividad media en el sector agrícola en predios baldíos (Multinivel)	246
Cuadro 67. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la producción agrícola comparada	248
Cuadro 68. Determinantes de la producción agrícola comparada (rendimiento en toneladas/hectárea/año) en predios baldíos (MCG)	249
Cuadro 69. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para las condiciones de vivienda	254
Cuadro 70. Determinantes de las condiciones de vivienda en predios baldíos (multinivel).....	254
Cuadro 71. Fortalezas Institucionales en el proceso de titulación de baldíos ...	262
Cuadro 72. Debilidades jurídicas en el proceso de titulación de baldíos	263
Cuadro 73. Debilidades técnicas en el proceso de titulación de baldíos.....	263
Cuadro 74. Debilidades administrativas y logísticas en el proceso de titulación de baldíos.....	264

Índice de gráficos

Gráfico 1. Presupuesto del sector agropecuario como porcentaje del PIB agropecuario (1990-2014).....	22
Gráfico 2. Gasto público en el sector agropecuario. Apropriaciones definitivas como porcentaje del PIB agropecuario (1990-2009)	23
Gráfico 3. Balanza comercial del sector agropecuario	27
Gráfico 4. La perspectiva de los seres humanos	32

Gráfico 5. Tendencias exponenciales de concentración y emisiones de carbono. Comparación del Informe al Club de Roma (1972) y las estimaciones del PNUD	33
Gráfico 6. Relación entre el consumo de energía y el PIB per cápita.....	34
Gráfico 7. Empleo sectorial e intensidad de las emisiones de CO₂. Promedio no ponderado en 27 países miembros de la OCDE (2004)	38
Gráfico 8. Comparación de las desigualdades (coeficiente de Gini) antes y después de impuestos y transferencias	41
Gráfico 9. Gini de propietarios de la tierra (2000-2009)	42
Gráfico 10. Serie histórica anualizada del total de predios y promedio hectáreas adjudicadas por predio baldío entre 1960 y 2014	50
Gráfico 11. Mapa del proceso de titulación de baldíos	75
Gráfico 12. Cruces de información para verificar requisitos del beneficiario	81
Gráfico 13. Cruces de información para verificar la situación del predio	93
Gráfico 14. Mapa de Macro-procesos INCODER	132
Gráfico 15. Ruta del beneficiario: Una mirada desde la vivencia del campesino adjudicatario	158
Gráfico 16. Motivación para solicitar la titulación.....	159
Gráfico 17. Actividades de los funcionarios en la visita al predio.....	160
Gráfico 18. Costos que tuvo que pagar el beneficiario	161
Gráfico 19. Medio más utilizado para notificar.....	162
Gráfico 20. Satisfacción con el proceso de titulación desde el punto de vista de los beneficiarios.....	163
Gráfico 21. Aspectos que cambiaría del proceso	163
Gráfico 22. Histograma de la productividad comparada	248
Gráfico 23. Histograma del indicador de condiciones de la vivienda.....	253

Índice de mapas

Mapa 1. El sistema de ciudades en prospectiva.....	24
Mapa 2. Predios adjudicados entre 1960 y 1967	50
Mapa 3. Predios adjudicados entre 1968 y 1972	52
Mapa 4. Predios adjudicados entre 1973 y 1984	54
Mapa 5. Predios adjudicados entre 1985 y 1994	56
Mapa 6. Predios adjudicados entre 1995 y 2003	59
Mapa 7. Predios adjudicados entre 2004 y 2013	61
Mapa 8. Resguardos indígenas y tierras de comunidades negras	64

Mapa 9. Zonas de producción, exploración o con contrato de evaluación técnica para hidrocarburos	65
Mapa 10. Dispersión predial de los predios adjudicados de 2008 a 2012.....	185

0. INTRODUCCIÓN

Los baldíos son tierras que desde la colonia, al no haber sido apropiadas por ningún particular, pertenecieron al monarca español y, en épocas más recientes, a su sucesor, la Nación colombiana¹. Por esta razón es el Estado quien fija las reglas para administrarlos, conservarlos, enajenarlos (a favor de personas naturales o jurídicas, de comunidades étnicas o del mismo Estado) y para recuperarlos.

Etimológicamente la palabra baldío proviene del árabe, de una expresión que denota algo que no tiene valor². En este sentido no sorprende que haya surgido el concepto de “tierras baldías” cuando se consideraba que estas existían en demasía y, por lo tanto, durante cientos de años, se les dio el tratamiento de algo superfluo o sin demasiada importancia; de ahí que en épocas pasadas el Estado se haya desprendido casi sin miramientos de cientos de miles de hectáreas baldías.

Sin embargo, esta concepción ha venido cambiando con el tiempo. Desde principios del siglo XX ha sido una constante histórica que los baldíos sean imprescriptibles, es decir, que su dominio o propiedad no se pueda adquirir con el paso del tiempo en contra de la Nación y que su título se tenga que obtener por medio de un procedimiento de adjudicación por vía administrativa³

¹ La independencia americana puso en las nuevas nacionalidades los derechos de que antes había gozado el soberano español. La Constitución Cundinamarquesa y luego todas las granadinas y colombianas colocaron la soberanía en la nación de forma tal que todas las regalías, derechos y bienes que tuvo el monarca español pasaron, por derecho de sucesión, a la nación colombiana. A partir de este momento todas nuestras constituciones y leyes han declarado siempre los baldíos como propiedad nacional.

² La palabra baldío proviene del árabe *balyd* = vano, aburrido, sin valor. De ahí provienen también la palabra balda y la expresión “en balde”. (www.etimologiasdechile.net)

³ Ley 71 de 1917 introdujo en la normativa la adjudicación como único modo de adquirir el dominio de los baldíos por los particulares.

condicionándose su entrega, a la ocupación previa y a la explotación económica ya sea a través de cultivos o de ganado⁴.

Los baldíos fueron definidos en el Código Fiscal de 1912. Desde ese momento, ha evolucionado la institucionalidad encargada de administrar las tierras de la nación y la normatividad que los reglamenta. En ese sentido, la ley hoy en día vigente apuesta por el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

De esta forma, en los últimos 54 años, entre 1960 y 2014 fueron adjudicadas cerca de 21,7 millones de hectáreas baldías, en 535.148 predios, que corresponden a cerca del 19% del área total del país⁵. Hoy en día, se calcula que quedan 20 millones de hectáreas para adjudicar (INCODER, 2012) y no es exagerado afirmar que el futuro del país dependerá, en alguna medida, de la buena aplicación que en lo sucesivo se le dé a estos bienes del Estado.

Colombia dispone todavía de tierras en un escenario internacional de escasez de las mismas. No obstante, el reto de administrarlas pasa por situaciones tan diversas como las negociaciones en la Habana y el posible tránsito hacia el postconflicto. Otra situación es el debate que se ha generado en torno a la conveniencia de considerar las solicitudes de grandes empresarios y grupos económicos nacionales e internacionales para acceder a grandes extensiones de tierra destinadas a la producción comercial, particularmente de monocultivos.

Con el objeto de brindar algunos lineamientos sobre las tierras baldías en Colombia, el objetivo del presente informe consiste en presentar los hallazgos de la evaluación de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 1995 y 2013, cuyo marco legal es la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios. Para cumplir con este objetivo, el proceso de titulación de baldíos a familias campesinas fue analizado teniendo en cuenta la gestión y articulación entre el Nivel central y territorial del INCODER, así como la gestión interinstitucional, el

⁴ Antes de esto los baldíos se entregaron como asignaciones a los militares, para promover la inmigración de extranjeros, para fomentar la "reducción" de los indígenas, para promover la colonización de ciertas zonas del país y los cultivos, para promover la construcción de obras públicas (caminos, ferrocarriles, puentes, etc.), para el pago de la deuda pública y como mecanismo fiscal inmediato.

⁵ Cálculos desarrollados en el marco de esta evaluación, con base en la información de las bases de datos entregadas por el INCODER.

funcionamiento del mapa de procesos, la articulación de la adjudicación de baldíos con los instrumentos de ordenamiento social, productivo y ambiental de la propiedad y con los instrumentos de desarrollo rural. Se identificaron así mismo, las fortalezas y debilidades jurídicas, técnicas, administrativas y logísticas, que existen para llevar a cabo la titulación de baldíos en el INCODER y en otras entidades, las fortalezas y debilidades de los procesos de titulación por barrido y de titulación por demanda y la ruta del beneficiario. También se buscó identificar los efectos de la adjudicación de baldíos sobre las condiciones de vida de la población beneficiaria para lo cual se tuvieron en cuenta aspectos como ingresos, gastos, pobreza y producción agropecuaria de estas personas.

Para ello se visitaron 17 direcciones territoriales del INCODER en donde se realizaron entrevistas a servidores del nivel directivo, técnico y jurídico; se realizaron 7 grupos focales con entidades del orden territorial (en donde no participó el INCODER) y se hicieron, en Bogotá, entrevistas a 16 funcionarios directivos de 12 entidades del orden nacional, que tienen relación con la titulación de baldíos. Esta información fue procesada y analizada de manera cualitativa y con ella, se procedió a hacer un análisis comparado de la gestión institucional e interinstitucional del INCODER. Este análisis corresponde al componente de operaciones de la evaluación.

Por otro lado, se realizaron 1.730 encuestas a beneficiarios ubicados en áreas rurales de 27 municipios. La información derivada de estas encuestas permitió tener un muestreo idóneo de las familias beneficiarias. Con base en ellas, se realizó un procesamiento estadístico que arrojó información sobre la experiencia del beneficiario durante el proceso y sobre los cambios en la productividad, los ingresos, la calidad de vida, la asociatividad y los medios con los que cuenta el beneficiario después de la adjudicación. El análisis de esta información cuantitativa se desarrolla en el componente de resultados.

La estructura del presente informe contiene: a) Un resumen ejecutivo que presenta una síntesis de toda la evaluación. b) El componente de operaciones donde se expone resumidamente la metodología de la evaluación de procesos utilizada y los resultados de la evaluación, teniendo en cuenta la respuesta a las respectivas preguntas orientadoras. c) El componente de resultados donde se hace una síntesis de la metodología de evaluación utilizada y los resultados de la evaluación, teniendo en cuenta la respuesta a las respectivas preguntas orientadoras. d) Las conclusiones de la evaluación por componente, de acuerdo con las variables de análisis utilizadas y las preguntas orientadoras

entregadas. e) Las bases de datos en los procesadores estadísticos determinados por el DNP, los materiales de respaldo de la operación estadística y el reporte técnico con la explicación de la forma en que se hace uso de las programaciones y metodologías de análisis implementadas.

A continuación, se presenta la relevancia del tema de titulación de baldíos desde la literatura existente, y algunas consideraciones de orden teórico que enmarcan la evaluación y permiten entender el contexto político e histórico de la titulación y por ende el desarrollo de la evaluación al instrumento de baldíos a familias campesinas 1995-2013.

I. CONTEXTO

1.1 Relevancia del tema

Son diversos los estudios y la literatura que se ha realizado en el país desde el siglo XIX sobre los procesos y evolución del tema agrario. En estas revisiones se han planteado formas de entender el tema rural y las dinámicas que se van presentando alrededor de la tierra. La mayoría de los investigadores y estudios (Machado (1991; 2009), Fajardo (2001, 2002; 2009), Garay (2013), Díaz Callejas (2002), PNUD (2011), BID (1998), Kalmanovitz (2006), Ibáñez (2012), Gómez (sf), Niño y Sánchez (2015: 2007), Salgado (2013), Balcázar (2001) y ONGs, entre otros), coinciden en que la estructura agraria es un tema central de la agenda pública porque en esta se determina el modelo de desarrollo y las dinámicas sociales del ámbito rural.

En la actualidad, el debate sobre la tierra ha tomado mayor fuerza por las conversaciones de paz en la Habana, por la intención del gobierno Santos de revisar y mitigar las consecuencias del conflicto de larga duración, a través de las políticas de reparación y de restitución a las víctimas del conflicto armado interno. Así mismo, el tema de la tierra ha sido objeto de señalamientos relacionados con la apropiación ilegal de baldíos y la acumulación irregular de los mismos.

La Ley 160 de 1994, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, recoge en sus principios el mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios así como a los servicios de educación, salud, vivienda,

seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida. Así mismo, promueve el uso eficiente y racional de los recursos como el suelo y el agua entre otros.

En este contexto la Ley 160 entiende la adjudicación de baldíos como un instrumento que facilita a la población rural más vulnerable el acceso a la dotación de la tierra, bajo la premisa que de esta manera se contribuye a la reducción de la desigualdad en el acceso, la distribución y la tenencia de la tierra y al mejoramiento de la calidad de vida de sus beneficiarios. Para ello, contempla la adjudicación de baldíos, a través de las zonas de reserva campesina, con el objetivo central, según la misma ley, de contribuir en el control de la expansión de la frontera agrícola y evitar la inequidad de la concentración y la fragmentación de la propiedad rústica. Además se contemplan las Zonas de Desarrollo Empresarial pensadas para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.

Este tipo de zonas se han convertido en un punto central de la agenda pública, no solo por el impacto que podrían tener en un escenario de postconflicto, sino también por el debate que ha generado el proyecto de ley 133 de 2014 por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural (ZIDRES) que generó múltiples interpretaciones y reacciones en relación con la creación dichas zonas, que están a favor de la adjudicación de baldíos a los grandes empresarios. Según se ha dicho, el proyecto pretende aumentar la productividad de la tierra y crear proyectos productivos que beneficien a los campesinos sin tierra y promuevan la inversión de capital en el agro.

En este escenario la adjudicación de los baldíos actualmente se mueve en dos direcciones: por una parte, la conservación y fortalecimiento de la economía campesina y, por otra, el desarrollo empresarial con inversión de grandes capitales en terrenos baldíos, por ejemplo, a través de las ZIDRES.

Lo cierto es que la política de adjudicación de baldíos ha sido una determinante de la estructura agraria que ha favorecido el acceso a la tierra de los trabajadores del campo y ha limitado en alguna medida la

concentración de tierras, debido a la prohibición vigente desde 1994 de acumular baldíos por encima de una Unidad Agrícola Familiar (UAF). El concepto de UAF ha permitido contar con una medida económica que se traduce en las hectáreas necesarias para que una familia rural obtenga los ingresos mínimos para su subsistencia y la sostenibilidad de su actividad productiva (Acción Social, 2010) de acuerdo con una clasificación de tamaños definidos por Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH) dentro de los municipios.

Sin embargo la creación del concepto de UAF tampoco ha podido evitar el incremento en la concentración de la tierra o su fraccionamiento antieconómico, aunque la Ley 160 prohíbe la titulación y venta de predios originalmente adjudicados como baldíos con extensiones por encima de la UAF y determina también que los predios adjudicados no podrán fraccionarse en extensiones menores a la UAF, salvo algunas excepciones que establece la misma Ley.

En todo caso, de acuerdo con lo señalado en la norma, la adjudicación de la tierra se asocia con mejoras en la productividad, con facilidades para acceder a los servicios sociales y productivos del Estado y con el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios. La formalización de la propiedad de la tierra debe generar estabilidad, incrementar el valor de los activos del beneficiario e incentivar, en el mediano y largo plazo, el acceso a créditos para la producción o para mejoras de la vivienda, así como el acceso a otros servicios, como la asistencia técnica y la tecnología productiva. También se parte de la base que la formalización abre el camino al mercado de tierras de una manera más transparente⁶.

En este sentido es importante analizar si la titulación de baldíos y el consecuente derecho de propiedad sobre la tierra, se traduce en estabilidad, prosperidad y bienestar para los beneficiarios, es decir, si se evidencian cambios cualitativos y cuantitativos en la productividad del predio y en las condiciones de bienestar y calidad de vida de las familias beneficiarias.

Para ello, la Ley es explícita en plantear que el acceso a la tierra tiene como objetivo, mejorar el ingreso y la calidad de vida de los beneficiarios con el apoyo, concurrencia y participación coordinada y articulada de todas las

⁶ Machado, Absalón (1991; 2009; sf), Fajardo (2001), PNUD (2011), Kalmanovitz (2006), Gómez (sf), Niño y Sánchez (2015; 2007), entre otros autores, han analizado estos temas.

entidades que hacen parte del Sistema, que tienen múltiples funciones asignadas, entre las que se encuentran: ofrecer servicios sociales básicos e infraestructura física, vivienda rural, seguridad social, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral, entre otras.

Se evidencia entonces que desde el diseño normativo y de política pública se previó que la adjudicación de baldíos debe estar acompañada de otros servicios productivos y sociales, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida y la productividad de los beneficiarios.

Por ello, el presente estudio da cuenta de los beneficios recibidos y los niveles de bienestar que se derivan de la adjudicación del baldío y evidencia la forma en la que se articula el proceso de adjudicación con los instrumentos de planificación para el ordenamiento social, productivo y ambiental de la propiedad, así como con los instrumentos de desarrollo rural.

En todos estos sentidos, el diagnóstico sobre la operación y resultados del proceso de adjudicación de baldíos a familias campesinas, puede convertirse en un insumo fundamental para la redefinición de la política pública y a esto le apuntarán las conclusiones con las que finaliza el presente estudio. A continuación, se exponen algunas consideraciones teóricas que enmarcan la evaluación.

1.2 Consideraciones teóricas

Desde finales del siglo XIX, George (1881) ponía en evidencia la importancia de la discusión sobre la tierra. Es célebre su frase “en ningún lugar, la cuestión de la tierra es un asunto exclusivamente local. Es un tema universal (...) es el gran problema de la civilización moderna”.

El reconocimiento de la especificidad de la tierra fue parte constitutiva de los análisis conceptuales del siglo XIX y de la primera mitad del siglo XX. En esta literatura es absolutamente claro que los factores de producción primarios son los recursos naturales, especialmente la tierra, y el trabajo. Las disputas sobre la renta del suelo muestran la complejidad para entender el papel que cumple la tierra en el proceso productivo. Al igual que el trabajo y la moneda, los asuntos relacionados con la tierra son de naturaleza política; la heterogeneidad de la fertilidad del suelo lleva, necesariamente, a plantearse el problema político de

la apropiación de la renta diferencial. En opinión de George, toda la renta diferencial tiene que ser del Estado, por lo que propone la propiedad estatal de la tierra. La apropiación de la tierra en el mercado distorsiona las posibilidades de la competencia en otros bienes y, por esta razón, para que el mercado de bienes funcione en condiciones de competencia se requiere que la propiedad de la tierra sea colectiva (Walras, 1987).

En su texto clásico, *La Tragedia de los Comunes* (Hardin, 1968) considera que el camino más expedito para conservar el medio ambiente es definiendo bien los derechos de propiedad. Uno de los problemas de esta solución es la imposibilidad de precisar tales derechos. Colombia en este proceso, tiene grandes retos dado que aún no ha logrado establecer unas reglas de juego claras en torno a la tierra que le permitan definir y establecer los derechos de propiedad. Situación que se manifiesta en los diversos conflictos y dificultades que se tienen que enfrentar con relación a la delimitación de los páramos, la conservación y control de las ciénagas y de los cuerpos de agua, los conflictos por la ocupación de amplias zonas de reserva forestal que siguen en disputa, las altas tasas de deforestación en el territorio colombiano, la incertidumbre sobre las áreas de baldíos que todavía no cuentan con inventarios y por el cierre de la frontera agrícola, entre otros.

Estos comentarios teóricos introductorios tienen tres propósitos. Primero, mostrar que la tierra es un bien especial, sobre todo porque no se puede reproducir. Segundo, poner en evidencia su naturaleza política. Y, tercero, reconocer la complejidad inherente a cualquier estudio sobre el manejo y la propiedad del suelo.

Por las discusiones teóricas señaladas, la forma como se administren los baldíos de la Nación es un asunto crucial del ordenamiento de la sociedad. Y, la primera pregunta relevante es si los baldíos deberían ser objeto del mercado de tierras. Entendido éste bajo la siguiente definición:

Existe un mercado de tierras cuando sobre las áreas disponibles es factible llevar a cabo, de manera libre y autónoma, diferentes transacciones, respetando los límites normativos relacionados con la equidad y la eficiencia (González & Bonilla, 2014).

Los elementos constitutivos de esta definición son: intervención pública ex-ante y ex-post donde se requiere de una injerencia previa del Estado para determinar cuáles áreas pueden ser compradas y vendidas o sujetas a otro tipo

de transacción. De manera específica, el Estado determina cuáles tierras adjudica, a quiénes y en qué condiciones, bajo el entendido que una vez adjudicadas comienzan a ser objeto de relaciones de mercado.

También hay regulación ex-post porque, como sucede con cualquier mercado, la competencia lleva a que las empresas más eficientes y las personas más talentosas vayan aniquilando a las menos capaces. La competencia conlleva una contradicción insoluble: i) La libertad de mercado genera las condiciones propicias para la concentración. ii) Posibilidad de ofrecer y demandar sin coerciones externas; iii) Los derechos de propiedad tienen que estar bien definidos.

En Colombia la informalidad en los derechos sobre la tierra implica que la posesión de facto y la ocupación de los baldíos, no necesariamente corresponden a una definición legal de la propiedad. En las transacciones sobre la tierra se mezclan dinámicas formales e informales.

Frente a los baldíos, el Estado tiene varias alternativas. La primera es adjudicarlos, y en virtud de esta decisión, permitir que comiencen a ser parte del mercado de tierras una vez formalizados. La segunda alternativa, consiste en no adjudicarlos y entregarlos para ser explotados por medio de otro tipo de transacciones que le permitan al Estado quedarse con la propiedad; por ejemplo, a través de arrendamientos, usufructos o derechos de superficie a pequeños, medianos y grandes productores. En tales circunstancias, los predios entran también al mercado de tierras pero con unas reglas de juego distintas y el Estado colombiano conserva el dominio sobre ellas. La tercera opción, consiste en excluir a los baldíos del mercado de tierras, reservándolos, o decretando su inadjudicabilidad, en cualquiera de las formas posibles; en casos como estos las áreas de baldíos quedan, para todos los efectos, a disposición del Estado.

En la práctica estas tres modalidades se han ido utilizando y aunque la presente evaluación se aplicó en relación con el principal procedimiento que rige la primera modalidad, también se hacen consideraciones más generales, teniendo en cuenta las discusiones sobre los posibles cambios en la política pública que se avecinan.

1.3 Las dimensiones micro, meso y macro en relación con las alternativas para los baldíos

En los temas relacionados con los baldíos, la Misión Rural (Ocampo, 2014) retoma el espíritu de la Ley 160 de 1994. En la Misión se muestra que cualquier política rural, incluyendo la de baldíos, tiene que contemplar los aspectos micro y el contexto macro. Adicionalmente, reconoce la importancia que tiene tanto la pequeña, como la mediana y la gran empresa. No descarta ninguna de las tres, pero sí pone en evidencia la necesidad que hayan elementos contextuales apropiados, y estos son de naturaleza micro, meso y macro.

En palabras de la Misión:

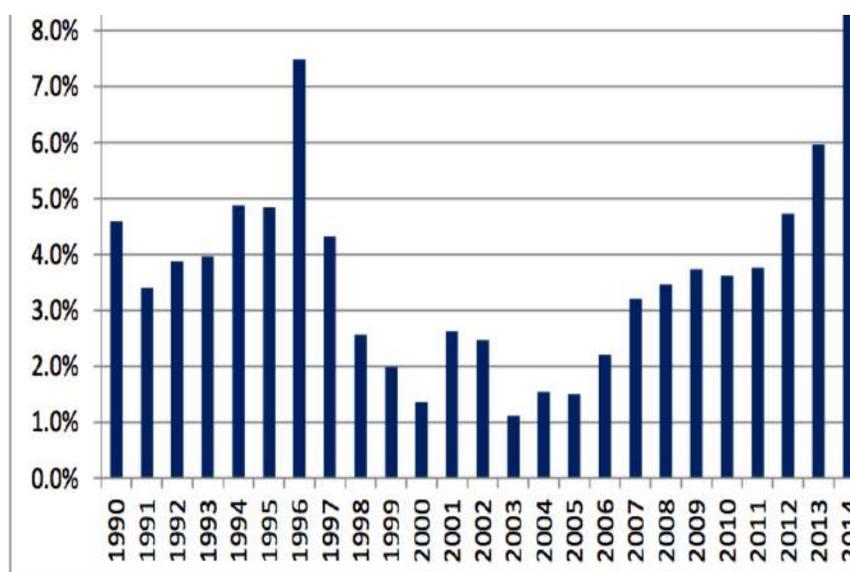
En materia económica, es necesario garantizar un desarrollo que permita el progreso de pequeñas, medianas y grandes empresas, incluyendo cooperativas y otras formas de asociación de productores. Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a la provisión de bienes públicos (en particular, programas de innovación, ciencia y tecnología, infraestructura adecuada y protección jurídica) y una política económica apropiada (en especial en materia de política cambiaria, crediticia y de comercio exterior). Debe superar, por lo tanto, la tendencia a las dificultades del campo a través de subsidios temporales o asistenciales que no corrigen los problemas estructurales que enfrenta el campo y, por ende, no tienen efectos de larga duración. (Ocampo, 2014) (énfasis añadido).

1.3.1 Dimensión Micro

En la dimensión micro se señala "la provisión de bienes públicos en particular, programas de innovación, ciencia y tecnología, infraestructura adecuada y protección jurídica" (Ocampo, 2014). En el mismo sentido, la Ley 160 de 1994 establece como una de las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria, la coordinación de las acciones de las entidades que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en relación con la provisión y promoción del acceso al crédito y los servicios de capacitación, asistencia técnica agrícola, empresarial, adecuación de tierras, vías, servicios públicos y otros servicios de apoyo que contribuyen en la transformación productiva de los campesinos.

La Misión está proponiendo un cambio sustantivo en el manejo de la política agraria: se trata de ir de los subsidios focalizados hacia la oferta de bienes públicos. En el mismo sentido, en el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2011) se hace un llamado reiterado para que se cambie de perspectiva. De alguna manera se está afirmando que los programas focalizados de naturaleza individual han fracasado y en su lugar, es necesario incentivar la oferta de bienes públicos.

Gráfico 1. Presupuesto del sector agropecuario como porcentaje del PIB agropecuario (1990-2014)



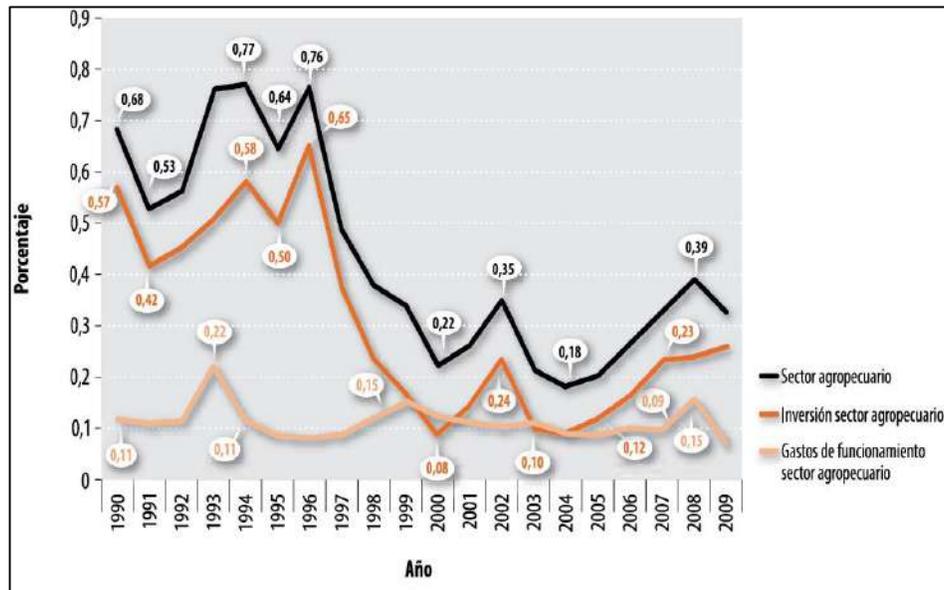
Fuente: (Ocampo, Misión Rural, 2014)

El gráfico 1 pone en evidencia la tendencia negativa que ha tenido la oferta de bienes públicos en el sector agropecuario. La caída es evidente en el período 1977-2003. Solamente en los dos últimos años se observa un repunte del gasto público destinado al sector agropecuario. En lugar de la inversión pública, se optó por la focalización individual de los recursos. Se pensó que la iniciativa individual era suficiente para lograr un mejoramiento de las condiciones de productividad y competitividad del campo.

En el diagnóstico del PNUD, según se muestra en el gráfico 2, se hace la distinción entre los gastos en funcionamiento e inversión. Los gastos de

funcionamiento se han mantenido, pero es alarmante la caída en los gastos de inversión.

Gráfico 2. Gasto público en el sector agropecuario. Apropriaciones definitivas como porcentaje del PIB agropecuario (1990-2009)



Fuente: (PNUD, IDH, 2011)

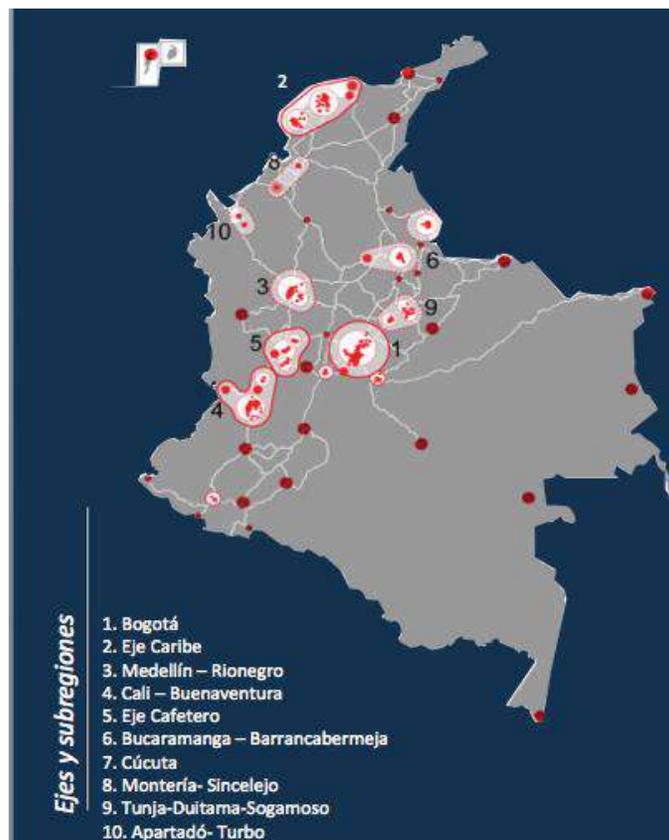
A partir de 1996 se observa una caída importante de la oferta de servicios públicos en el campo. La oferta de bienes públicos en el sector agropecuario ha disminuido de manera sustancial. El gasto público y los servicios estatales se redujeron particularmente en el periodo 2002 – 2010 donde se dio mayor énfasis a los subsidios focalizados que a la oferta de servicios⁷. Este cambio de óptica ha sido negativo. Es el momento de modificar la perspectiva, de tal forma que se ponga el énfasis en la oferta de servicios más que en los subsidios. Es necesario reconstruir la institucionalidad en el campo y aumentar la oferta de bienes públicos, con prioridades que sean compatibles con las del sector privado para que éstos puedan mejorar su productividad y competitividad. En este proceso el primer paso es el respeto por la propiedad. La entrega de títulos sobre terrenos baldíos, es apenas el comienzo. El énfasis en los bienes públicos es especialmente relevante en el caso de los baldíos.

⁷ Por ejemplo los programas de Familias en acción, el programa de Agro ingreso seguro, entre otros.

1.3.2. Dimensión Meso

La Misión Rural reconoce la importancia del Sistema de Ciudades (Barco, 2013), y la comprensión que las dinámicas rurales no se puede hacer por fuera de las aglomeraciones. Las ciudades no se entienden por fuera de los municipios vecinos y la región circundante. Este es el criterio que impulsó la estimación del índice de ruralidad (IR)⁸.

Mapa 1. El sistema de ciudades en prospectiva



Fuente. (Barco, 2013)

En el análisis de los sistemas de ciudades y las regiones, la Nueva Geografía Económica (NGE) hace aportes fundamentales en relación con los procesos

⁸ El PNUD estima el índice ruralidad a partir de los principios enunciados por el Banco Mundial (De Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdes 2005). El índice de ruralidad del municipio k es $IR_k = \ln \left[\frac{Distancia_k}{Densidad_k^2} \right]$. En Pnud (2011 b) se normaliza, así que $IR_k^* = 100 \frac{I_k - Min(I_k)}{Max(I_k) - Min(I_k)}$.

endógenos de las aglomeraciones. Pone en primer plano el territorio y la gestión urbana, en tanto que la forma como se aglomeran las personas en el espacio, condiciona las modalidades del desarrollo (Krugman, 1991). Según Krugman, la dimensión espacial es relevante porque determina la localización de las actividades productivas, las interacciones rurales y urbanas, los procesos de intercambio, la disponibilidad y desarrollo de la infraestructura productiva (vías, transporte, comunicaciones, servicios), los aspectos ambientales, la consolidación de las redes y las alianzas (formales e informales) para el desarrollo de las regiones y la ordenación del territorio, superando los límites político-administrativos establecidos.

En este sentido, la lectura de la aglomeración no se restringe exclusivamente a la dimensión geográfica, sino que indaga por la interacción entre la localización, las capacidades de producción y los rendimientos crecientes a escala que generan las vecindades, lo cual hace que la aglomeración tenga ventajas intrínsecas que favorecen la productividad y la competitividad. El mapa 1 describe el sistema de ciudades, que trata de poner en evidencia los procesos endógenos de las aglomeraciones.

En el análisis de los baldíos es necesario captar su relación con las dinámicas de las aglomeraciones. Algunos baldíos están tan alejados que no pueden aprovechar de manera directa las externalidades positivas de las vecindades. En estos casos habría que pensar en alternativas que modifiquen de manera sustantiva las condiciones de producción. El otro camino podría ser la conservación ambiental en cuyo caso los baldíos no se adjudicarían o se titularían con condiciones muy específicas.

Cualquiera de las dos opciones, requiere definir cuál debe ser el futuro de las regiones del país donde quedan tierras baldías. Una realidad es que los procesos de poblamiento y ocupación que se están llevando a cabo actualmente, son resultado de la decisión de invertir de los privados y de las consecuencias del conflicto que ha reconfigurado el territorio, más que de la consecuencia de políticas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio.

Es interesante observar que en los aspectos relacionados con las aglomeraciones y el ordenamiento territorial, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 mezcla dos formas de desarrollo regional: en cabeza de los departamentos, por la vía de los Órganos Colegiados de Administración y

Decisión (OCAD), o a través de la consolidación de las aglomeraciones, tal y como lo propone el informe del Sistema de Ciudades. En ninguno de los casos, traza una apuesta sobre el modelo que debe seguir el Estado en materia de ordenamiento territorial, especialmente en la relación campo-ciudad.

1.1.3. Dimensión Macro

Dentro de los aspectos macro, la Misión Rural menciona "la política cambiaria, el crédito y el comercio exterior" (Ocampo, 2014)

El balance en cuenta corriente (Ex) presentaba un déficit de -1,3% del PIB en el 2001 y ahora es de -5,2%. A lo largo del tiempo la situación se ha empeorado. Esta es la expresión más clara del desequilibrio estructural de la economía colombiana. Los datos son contundentes y muestran que la apertura ha sido hacia adentro. El país importa más de lo que exporta. Sin necesidad de hacer una evaluación cuidadosa de los tratados de libre comercio (TLC), el cuadro muestra que las importaciones han tenido un dinamismo mucho mayor que las exportaciones.

Cuadro 1. Balance macroeconómico general (2001-2014). Porcentaje del PIB

Balance macroeconómico general (2001-2014) - Porcentaje del PIB														
Sector	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Pub	-3,3	-3,5	-2,8	-1	0	-0,4	-0,3	-0,1	-3,1	-3,6	-2	0,3	-0,9	-1,6
Priv	2	2,1	1,6	0,2	-1,6	-1,4	-2,8	-2,9	0,6	0,9	-1	-3,5	-2,5	-3,6
Ex	-1,3	-1,4	-1,2	-0,8	-1,6	-1,8	-3,1	-3	-2,5	-2,7	-3	-3,2	-3,4	-5,2

Fuente. Ministerio de Hacienda (2014, 2015)

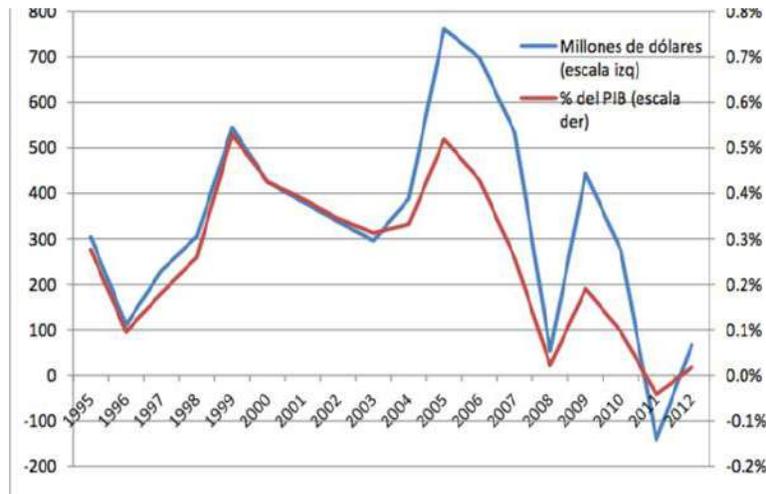
Puesto que la tendencia deficitaria de la cuenta corriente no es nueva, no se puede atribuir todo a la caída de los precios de las materias primas. Aun cuando estos precios eran elevados, el déficit en la cuenta corriente se agudizaba. Ni siquiera en los momentos de bonanza el saldo de la cuenta corriente fue positivo. La tendencia deficitaria no se ha modificado, aún con la devaluación que tuvo el peso.

En la literatura se reconoce que existe un período de tiempo entre la devaluación y el aumento de las exportaciones. Este lapso se conoce como el fenómeno de "curva J" ⁹. En un primer momento, inmediatamente después de

⁹ Ver, por ejemplo, (Abel & Bernanke, 2001), (Dornbusch & Fischer Stanley, 1985)

la devaluación, el saldo negativo de la cuenta corriente se agudiza. Solo después de un período de tiempo, el balance comienza a ser positivo. Colombia está pasando por el momento de transición, así que la devaluación del peso todavía no se refleja en un aumento de las exportaciones.

Gráfico 3. Balanza comercial del sector agropecuario



Fuente. (Ocampo, Misión Rural, 2014)

Una de las expresiones más claras de la apertura hacia adentro es la situación de la balanza comercial del sector agropecuario (gráfico 3). La capacidad exportadora se ha debilitado de manera considerable.

El aumento de las importaciones significa que hay una disminución de la producción nacional de alimentos. La agricultura se ha desplazado de la producción de alimentos hacia cultivos como la palma de aceite y otros productos, que son insumos de los agrocombustibles (maíz, remolacha, caña). La pequeña escala ha cedido el espacio a los cultivos de gran extensión.

De acuerdo con las estimaciones de López, entre 2000 y 2009 las importaciones de maíz aumentaron de 1,9 millones de toneladas a 3,2 millones. En el mismo período, las importaciones de cebada pasaron de 153 mil toneladas a 206 mil toneladas. Las importaciones de plátano subieron de 11 mil toneladas a 54 mil. Las de trigo de un millón a 1,3 millones (López, 2012). Se observa entonces, que las importaciones de los productos de la economía campesina han aumentado de manera importante. Este crecimiento de importaciones tiene impactos negativos en la economía campesina porque conlleva a una reducción de los

precios internos, de las áreas, de los volúmenes la producción y una disminución de los ingresos de las familias campesinas (Barberi & Garay, 2014)

La evolución desfavorable que han tenido los cultivos “predominantemente campesinos” indica que la economía campesina está pasando por una situación difícil. En este mismo sentido, el PNUD muestra que entre el 2000 y el 2009 el crecimiento del número de predios de la gran propiedad fue de 21%, mientras que los predios de la pequeña propiedad aumentaron en un 13% (PNUD, 2011).

En Colombia todavía no se consolida el mercado interno. La ausencia de vías continúa siendo una limitación estructural. El sector agropecuario se ha deteriorado y no se observan los procesos endógenos que se derivarían de una política económica centrada en el desarrollo regional. Los últimos gobiernos, desde comienzos de los noventa, han confiado excesivamente en las bondades de la apertura y, como se observaba, en lugar de tener un saldo positivo en la cuenta corriente, el déficit se ha agudizado.

Todos estos aspectos deben ser tenidos en cuenta al momento de definir las nuevas alternativas y políticas públicas frente a los baldíos como se propondrá en las conclusiones del presente escrito.

1.4 Sostenibilidad y crecimiento verde

La Misión Rural llama la atención sobre la necesidad que el desarrollo rural sea sostenible y para ello, la equidad tiene que conjugar las dimensiones *Intergeneracional e intrageneracional* (Ocampo, 2014) como una de las metas principales de la armonía y conciliación entre la sostenibilidad y el crecimiento económico. Este es un proceso que requiere cambios y transformaciones políticas, sociales, culturales, económicas, fiscales, en las formas de producción y en el manejo de los recursos naturales, bióticos y energéticos.

El crecimiento verde se plantea como una estrategia que busca que el desarrollo económico, que además del análisis costo/beneficio, integre los temas ambientales. Desde esta perspectiva, la administración de los baldíos puede tener una incidencia directa en la sostenibilidad pero ello implica cambios sustantivos en la distribución de la tierra, en las formas de producir y la modernización de la producción agrícola, tal y como se plantea en el

crecimiento verde¹⁰, estrategia incluida en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

El crecimiento económico también ha desencadenado transformaciones en el territorio que imponen retos crecientes sobre la biodiversidad y los ecosistemas. Los modelos de desarrollo implementados desde la segunda mitad del siglo XX (proteccionismo y globalización) han determinado las interrelaciones entre los modos de producción, los recursos naturales y el medio ambiente.

Los resultados no son muy alentadores si se tiene en cuenta el incremento acelerado en la degradación de ecosistemas, la contaminación (especialmente por los vertimientos de aguas residuales, las emisiones atmosféricas y de residuos tóxicos generados principalmente por los procesos industriales y del sector exportador), los conflictos ambientales y la deforestación¹¹. Por otro lado, los sistemas de producción agropecuaria y el crecimiento de la producción de cultivos ilícitos también hacen su aporte en la degradación de los recursos naturales y del medio ambiente poniendo en riesgo su sostenibilidad.

Otro problema principal son los conflictos por el inadecuado uso y ocupación del suelo que son muy dramáticos, como lo demuestra el hecho que 35 millones de hectáreas están ocupadas por ganadería aunque sólo 15 millones sean aptas para dicho fin (IGAC, 2015).

Los procesos de pérdida y degradación de los recursos naturales, especialmente bosques, suelos y el recurso hídrico, provienen también de aspectos que están relacionadas con los baldíos como son la colonización (principalmente para ganadería), la ampliación de la frontera agrícola, la minería, los cultivos de uso ilícito, la construcción de infraestructura, la urbanización, la extracción de madera y los cultivos de grandes extensiones (monocultivos). Así mismo, existen problemas con las cuencas hidrográficas, debido a la contaminación, la ocupación y deterioro de las rondas y la baja cobertura y eficiencia en el tratamiento de aguas residenciales e industriales.

¹⁰ Planteamientos compartidos por la Misión rural, la OCDE y el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

¹¹ Aunque de acuerdo con el IDEAM para el año 2013 más del 51% de la superficie continental de Colombia eran bosques naturales, la tasa anual de deforestación sigue siendo alta. Lo cual es una problemática altamente relevante en un escenario de cambio climático, si se tiene en cuenta que los bosques almacenan altas toneladas de carbono por hectárea, convirtiendo a la deforestación en una fuente importante de gases con efecto invernadero.

Por todas estas razones el Plan de Desarrollo le ha apostado a una estrategia de crecimiento verde, entendida como:

Un enfoque que propende por un desarrollo sostenible que garantice el bienestar económico y social de la población en el largo plazo, asegurando que la base de los recursos provea los bienes y servicios ambientales que el país necesita y el ambiente natural sea capaz de recuperarse ante los impactos de las actividades productivas. El crecimiento verde y compatible con el clima contribuye a la competitividad de los sectores, asegura la base del capital natural en cantidad y calidad, evita que las externalidades asociadas a los costos de la degradación y de los impactos de los desastres y del cambio climático se concentren en la población más pobre y vulnerable. El crecimiento verde por definición le apuesta a la equidad y a la reducción de la pobreza. (DNP, 2015).

Desde esta perspectiva, el crecimiento verde se plantea como una estrategia que busca que el desarrollo económico, además de los análisis de costo/beneficio, integre los temas ambientales. El descuido de la economía por este tema es una de las explicaciones de los pocos logros que se han conseguido en el crecimiento verde.

El crecimiento verde implica cambios profundos en las formas de pensar y hacer las cosas, en la forma de producir, cambios en el patrón de crecimiento y cambios tecnológicos, lo que impone retos en términos de educación y de generación e innovación de ciencia y tecnología. Esta dinámica es compleja y toma tiempo. Sobre el tema, la OCDE plantea:

Cambiar los patrones actuales de crecimiento, los hábitos de consumo, la tecnología y la infraestructura es un proyecto a largo plazo y tendremos que vivir durante algún tiempo con las consecuencias de las decisiones tomadas en el pasado. La “dependencia del camino recorrido” probablemente intensificará los riesgos ambientales sistémicos incluso si se obtienen los entornos de política en forma correcta con relativa rapidez” (OCDE, 2011).

Con la incorporación e implementación de estos cambios, la economía verde logra tres propósitos: crecimiento, sostenibilidad ambiental y reducción de la

pobreza. Este proceso se debe traducir en la modernización de la producción agrícola, así como en la revisión de los mecanismos e instrumentos de mercado existentes que puedan tener efectos adversos sobre el medio ambiente, su desmonte gradual y la instauración de nuevos mecanismos e instrumentos de mercado que fomenten el crecimiento verde. Uno de estos mecanismos sería el régimen impositivo.

Ocampo relaciona la economía verde con el crecimiento verde. En sus palabras:

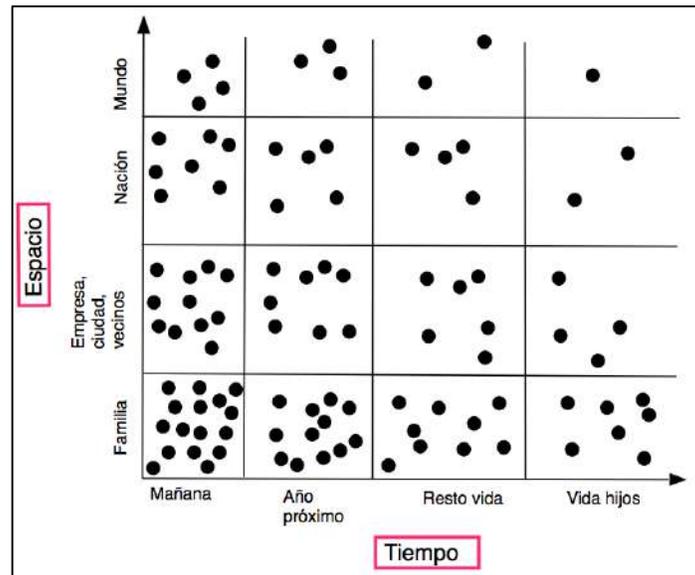
Lo esencial para los conceptos de economía verde y crecimiento verde es entonces la comprensión de que los beneficios de la sostenibilidad ambiental compensan con creces los costos de la inversión en la protección de los ecosistemas, de modo tal que es posible adoptar una estrategia de crecimiento con sostenibilidad ambiental que resulte benéfica en ambos sentidos, es decir, que arroje un “doble dividendo”, o incluso un “triple dividendo” si también incluye la reducción de la pobreza” (Ocampo, 2014).

En los diagnósticos del Plan de Desarrollo (2015) y de la OCDE (2011) se introduce la noción de “largo plazo”, sin que se precise su significado. Las transformaciones ambientales requieren tiempo, pero esta constatación no es incompatible con la necesidad de actuar de manera urgente.

Uno de los aportes más significativos del informe al Club de Roma (Meadows, Meadows, Randers, & Beherens III, 1972) ha sido la insistencia en las dinámicas endógenas exponenciales de procesos como el crecimiento de la población, y el daño del medio ambiente.

Una de las principales dificultades que tienen los seres humanos cuando reflexionan sobre los temas ambientales, es la percepción miope frente al espacio y el tiempo. El horizonte de corto plazo se podría describir a través del gráfico 4, el eje horizontal incorpora la dimensión temporal, y el vertical la espacial.

Gráfico 4. La perspectiva de los seres humanos



Fuente: (Meadows, Meadows, Randers, & Beherens III, 1972)

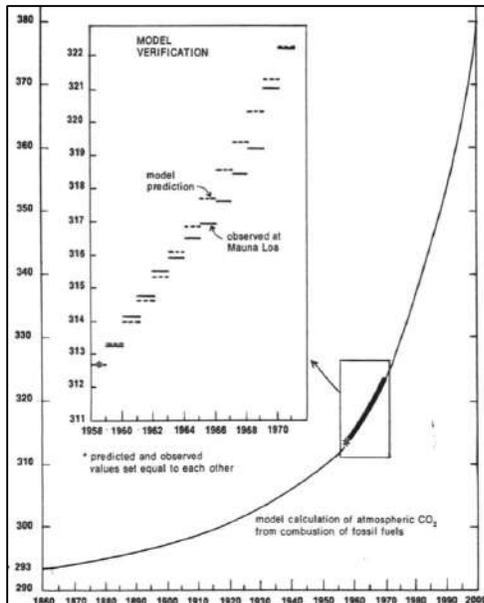
La gráfica muestra que a medida que el horizonte se va alejando en el tiempo y en el espacio, la persona pierde interés. Los círculos negros representan la importancia relativa. La preocupación por la situación de la familia la semana entrante es mucho mayor que el interés por el futuro del mundo dentro de 40 años. Esta visión corta riñe con la exigencia que requieren los asuntos ambientales y climáticos. Todavía no se han diseñado los mecanismos que permitan cambiar este tipo de percepción. La literatura económica ha concebido el altruismo intergeneracional de maneras diversas, pero en general prevalecen visiones en las que el compromiso se reduce a una o dos generaciones futuras (hijos y nietos)¹².

Y de manera más específica, las transformaciones que se deben realizar en la tecnología tienen que ser radicales. Las dos curvas exponenciales del gráfico 5 ponen en evidencia el reto.

¹² Sobre estas discusiones, ver por ejemplo, (Becker, 1981), (Samuelson, 1993), (Simon, 1993)

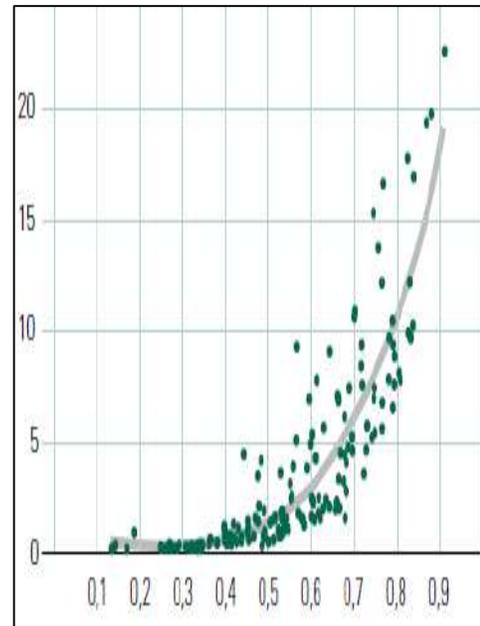
Gráfico 5. Tendencias exponenciales de concentración y emisiones de carbono. Comparación del Informe al Club de Roma (1972) y las estimaciones del PNUD

Concentración de dióxido de carbono en la atmósfera (partes por millón)



Fuente. (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972)

Emisiones de dióxido de carbono per cápita (toneladas) en la creación del componente del ingreso (PIB/per cápita) del índice de desarrollo humano (IDH)



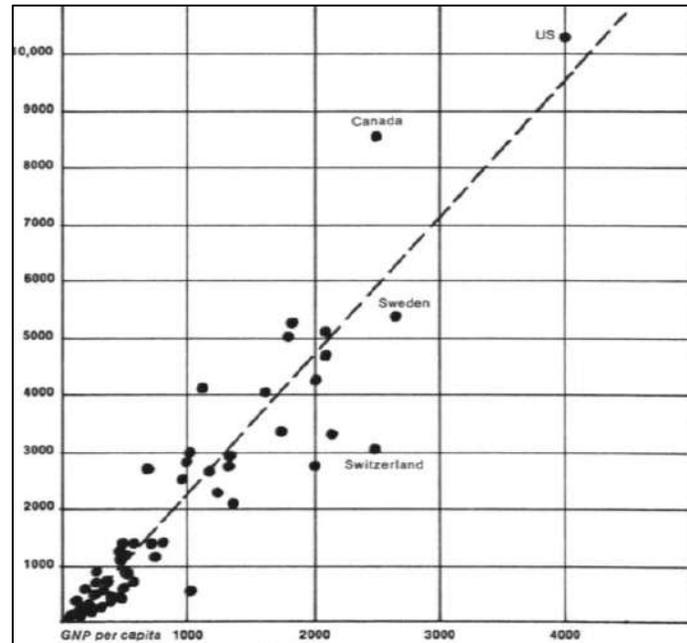
Fuente. PNUD, 2011

Tal y como se ha ido consolidando el crecimiento en la sociedades occidentales contemporáneas, la generación de valor agregado implica mayor consumo de energía. Pero las proyecciones que se hacían a comienzos de los 70 eran muy conservadoras, cuando se comparan con los hechos posteriores. El informe al Club de Roma de 1972 hizo proyecciones suponiendo relaciones lineales (gráfico 5). En los hechos el crecimiento del PIB ha estado acompañado de aumentos exponenciales del consumo de energía (gráfico 5)

La situación actual presenta escenarios más dramáticos que los imaginados por el estudio de Meadows. Algunos países como Suiza (gráfico 6) tienen un alto PIB

per cápita y un consumo de energía relativamente bajo¹³. De todas maneras, la tendencia que asocia crecimiento y emisiones de carbono es evidente.

Gráfico 6. Relación entre el consumo de energía y el PIB per cápita



El eje horizontal representa el PIB per cápita, en dólares de los Estados Unidos de 1968. Y el eje vertical corresponde al consumo de energía per cápita, expresado en los equivalentes de carbono

Fuente: (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972)

Después de 40 años, se puede llegar a la conclusión que las proyecciones que hizo el Club de Roma (Meadows, Meadows, Randers, & Behrens III, 1972) apuntaban en la dirección correcta. La tecnología actual no ha logrado las reducciones de carbono que se consideran necesarias para garantizar la sostenibilidad del planeta. A la luz de estas gráficas, vale la pena reflexionar sobre el significado del “largo plazo”.

En estos 40 años, la producción sigue atada a las emisiones de carbono. Si bien en el Plan de Desarrollo *Todos por un Nuevo País* (DNP, 2015) se proponen estrategias para impulsar la transformación de sectores hacia sendas más eficientes y de bajas emisiones de carbono que incluyen la implementación de fuentes de energías renovables y eficiencia energética, una política de

¹³ Para explicar este resultado habría que analizar la composición del PIB de Suiza. Es obvio que el valor agregado que tiene su origen en los bancos contamina menos que el proveniente de la actividad industrial.

construcción sostenible y, en el caso del sector agropecuario, una producción agropecuaria que armonice la vocación y el uso, la intensificación de la ganadería, la ampliación de sistemas silvopastoriles y el uso eficiente del agua, así como otras metas, en el Plan apenas se dejaron \$9,5 billones para crecimiento verde ¹⁴. Sin embargo, como se presenta en el cuadro a continuación, el Plan establece estrategias en las que se debe insertar el instrumento de titulación de baldíos como el ordenamiento integral del territorio, el ajuste institucional, el acceso a la tierra y aumentar la seguridad jurídica.

Cuadro 2. Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo relacionadas con la titulación de baldíos

Estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país" relacionadas con la titulación de baldíos		
Estrategia Transversal	Objetivos	Estrategias
Crecimiento Verde	2. Proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad ambiental	2.2 Ordenamiento integral del territorio para el desarrollo sostenible
Transformación del campo	1. Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierra con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde. 5. Contar con un arreglo institucional integral y multisectorial que tenga presencia territorial de acuerdo con las necesidades de los pobladores rurales y los atributos del territorio, y que además permita corregir las brechas de bienestar y oportunidades de desarrollo entre regiones rurales	1.1 Facilitar el acceso a la tierra
		1.2 Generar seguridad jurídica en relación con la tierra 1.3 Promover el uso eficiente del suelo y los recursos naturales
		5.3 Ajustar la institucionalidad sectorial actual creando mecanismos específicos de coordinación e intervención en el territorio rural y consolidar un sistema de información rural para la toma de decisiones 5.1 Crear la Autoridad Nacional de Tierras y fortalecer los servicios de justicia agraria

Fuente. (DNP, 2015)

1.5 Ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio

En este contexto el ordenamiento territorial juega un papel central y, obviamente, es crucial la planeación que se tenga en relación con los baldíos. El DNP considera, de manera acertada, que el énfasis del desarrollo no debe continuar atados a los procesos sectoriales. En lugar de ello, se propone centrar la atención en las dinámicas regionales y, desde allí, incorporar las dimensiones sectoriales. Desde la mirada ambiental es positivo que el énfasis del Plan se dirija hacia las regiones. Es la oportunidad para repensar los ordenamientos

¹⁴ Comenzar a descontaminar el río Bogotá vale \$8 billones.

territoriales, y para aprovechar al máximo los modestos instrumentos que ofrece el Ordenamiento Territorial colombiano¹⁵.

La dimensión ambiental debe tenerse plenamente en cuenta en las actuales iniciativas destinadas a enfrentar el desafío de la redistribución de la tierra. Además, es necesario realizar mayores esfuerzos para garantizar el cumplimiento de las normativas ambientales en los planes municipales de uso del suelo. En términos más generales, se deben alinear mejor los diversos instrumentos de planificación, incluidos los planes de gestión de las cuencas hidrográficas, como se establece en la Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico de 2010” (OCDE, 2011).

Como lo demuestra el siguiente gráfico, el uso ineficiente de la tierra es evidente en Colombia. Este desbalance entre vocación y uso, tiene impactos negativos en la productividad y, además, tiene consecuencias sobre el medio ambiente. Esta asimetría entre vocación y uso está íntimamente relacionada con los problemas que ha tenido el país en el ordenamiento del territorio¹⁶.

Cuadro 3. Vocación y uso del suelo

Tipos	Vocación de uso		Cobertura y uso	
	Área (has)	%	Área (has)	%
Agrícola	22.077.625	19,34	5.315.705	4,66
Ganadería	15.192.738	13,31	34.898.456	30,57
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,55	5.064.191	4,44
Forestal	64.204.294	56,23	60.703.476	53,17
Conservación	6.303.503	5,52	4.332.133	3,79
Otras	2.338.864	2,05	3.860.840	3,38
Total	114.174.800	100,00	114.174.801	100,00

Fuente. (IGAC, 2012)

¹⁵ La ley orgánica de ordenamiento territorial (Loot) entre otros.

¹⁶ “En la Costa Atlántica es predominantemente ganadero (77.8%) y sólo se usa en la agricultura el 6.7% del suelo. En el Occidente los pastos cubren el 50% del área y la agricultura el 14%, el resto está en bosques; en Centro Oriente pesan más los pastos (62.4%) que la agricultura (12.2%) y en el Piedemonte llanero los pastos cubren el 82.4% del suelo y sólo un 3.7% se destina a la agricultura. En los departamentos de la frontera es también notorio el peso de los pastos (3/4 partes) y la agricultura es marginal (3%)” (Machado 2004).

Si la institucionalidad funcionara de manera adecuada, las tierras que están siendo usadas en actividades que no corresponden deberían enfocarse en procesos de reconversión apoyados y verificados por el Estado.

Adicionalmente, si se respeta la vocación del suelo, sería posible aumentar la producción sin necesidad de extender la frontera agrícola a través de la asignación de los baldíos. En todo caso la adjudicación se debe realizar teniendo en cuenta una perspectiva global del ordenamiento territorial del país, función que desde el sector agricultura debe coordinar la UPRA, pero que necesariamente tiene que articularse con otros sectores (ambiente, vías, infraestructura, minero-energético y prosperidad social, entre otros) y con las autoridades territoriales en especial los municipios, quienes tienen la potestad desde la constitución de ordenar su territorio.

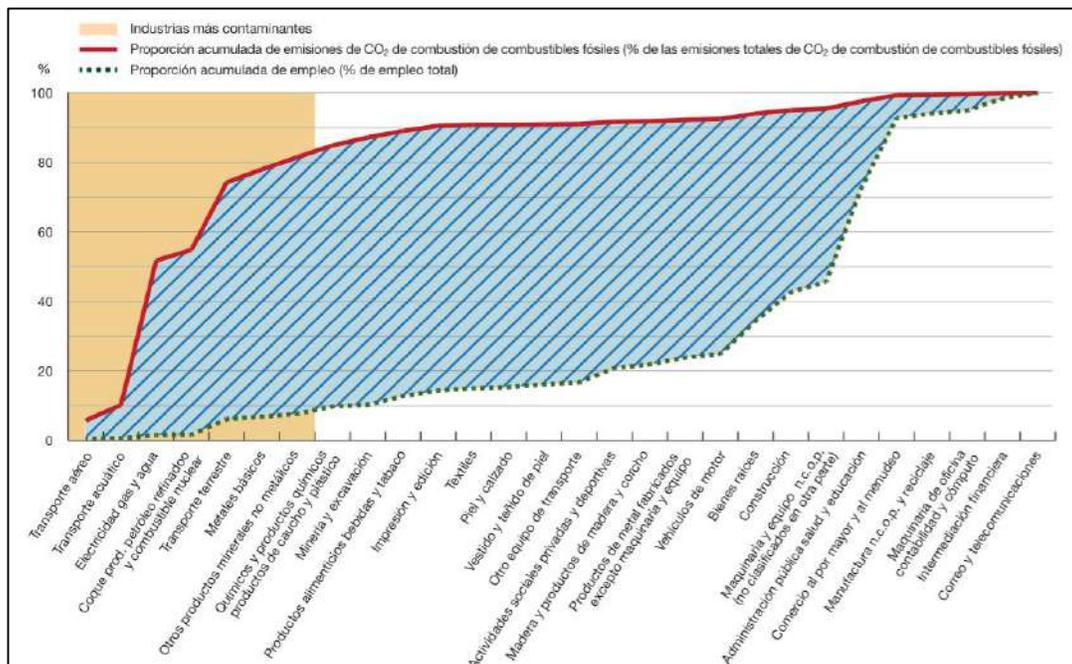
Sin este mapa general, las decisiones que se toman en relación con los baldíos en áreas específicas pueden ser miopes. Por esto se evaluó si el INCODER nacional y territorial tiene una visión de conjunto que les permita definir prioridades y jerarquías.

1.6 Cambios e innovación tecnológica

Sobre las transformaciones tecnológicas, el gráfico 7 que ha sido tomado del informe de la OCDE, transmite varios mensajes. La producción de hidrocarburos y minería son poco intensivas en mano de obra y muy dañinas en términos de emisiones de carbono y, como se desprende de la gráfica, numerosos sectores industriales tienen un impacto marginal relativamente pequeño en las emisiones de carbono y, no obstante, generan bastante empleo.

Otra interpretación del gráfico es que la mayor empleabilidad la generan las empresas asociadas a actividades que tienen lugar en las áreas urbanas (manufactura, maquinaria, intermediación financiera, correos y telecomunicaciones). En ese sentido, habría que repensar si se dan las suficientes garantías a las empresas en las áreas rurales para que puedan implementar la mecanización y automatización de procesos agrícolas que permitan generar productividad y sostenibilidad ambiental.

Gráfico 7. Empleo sectorial e intensidad de las emisiones de CO₂. Promedio no ponderado en 27 países miembros de la OCDE (2004)



La intensidad de las emisiones es la relación entre las emisiones de CO₂ y el valor agregado del sector. Fuente. (OCDE, 2011)

La complejidad de las interacciones tecnológicas plantea numerosos problemas. Los minerales y los hidrocarburos son absolutamente necesarios, pero generan externalidades negativas que no se están incorporando dentro de los análisis. La principal transformación tiene que llevarse a cabo en las industrias que contaminan más y que además, son la base de gran parte de otras actividades industriales. Es el caso de los hidrocarburos y la minería que se consideran insumos necesarios en los demás procesos productivos.

Por tanto, no basta con que un sector haga esfuerzos por producir con una tecnología más sostenible. Se requiere que haya cambios en el conjunto de la cadena y un primer paso es tratar que la generación de energía sea más limpia. Para lograrlo es necesario que se fortalezcan los mecanismos de regulación y control para que operen de manera eficiente, desde el otorgamiento de las licencias ambientales hasta los procesos y generación del producto.

Aunado a los procesos productivos industriales y de extracción, formalmente establecidos, se encuentran aquellos que escapan al control y regulación del Estado en relación con sus formas de extracción y cumplimiento de la normatividad ambiental. Es el caso de la minería (artesanal y la ilegal) que es

altamente contaminante, especialmente por el vertimiento de mercurio en fuentes de agua que abastecen a las comunidades de las zonas donde operan (El Tiempo, 2015) y, que adicionalmente, generan serios problemas sociales, económicos, culturales y de orden público.

Este es un problema de difícil comprensión porque generalmente se asocia la extracción ilegal con la minería artesanal. La minería ilegal no necesariamente es una explotación realizada por comunidades indígenas y afrodescendientes pobres. Al parecer, allí concurren empresas de explotación que operan con maquinaria pesada¹⁷. El principal reto para el gobierno es lograr diferenciar entre informales ligados a la extracción artesanal de comunidades pobres y la extracción ilegal asociada a "la criminalidad".

En este escenario el Plan de Desarrollo debería hacer referencias explícitas a las estrategias que se deben llevar a cabo para que el crecimiento sea sostenible. La OCDE reconoce que la tarea no es sencilla, y que se requieren modificar costumbres arraigadas.

Las sociedades se vuelven dependientes de las instituciones y las tecnologías con las cuales están familiarizadas. La inercia social y económica puede ser tan fuerte que incluso un cambio que podría producir un gran beneficio no modificará la conducta. La innovación desempeña un papel crucial en el crecimiento verde rompiendo la dependencia de las pautas de actuación establecidas y ayudando a desacoplar el crecimiento del agotamiento del capital natural (OCDE, 2011) (énfasis añadido).

Para cambiar las costumbres y los modos de comportamiento actuales, es necesario que haya innovación. La búsqueda de caminos alternativos requiere investigación en ciencia y tecnología (CyT). Desafortunadamente los recursos para CyT se han gastado inadecuadamente¹⁸, aunque son necesarios para que el país cree condiciones propicias para la innovación. Si el dinero se

¹⁷ Desde mediados de los años ochenta, mineros del bajo Cauca antioqueño fueron desplazados por diferentes razones, entre ellas la violencia. Se trasladaron al Chocó y a la costa caucana y establecieron una actividad extractiva ilegal de oro y platino, explotaciones no técnicas hechas con retroexcavadoras y otras máquinas de gran capacidad. Romero, Hernández A (2014), "Legalidad minera, problema social y de criminalidad". En UN Periódicos. John Jairo hurtado Okor (2014), "¿Qué pasa con la minería ilegal en Colombia?", En Las dos orillas. <http://www.las2orillas.co/que-pasa-con-la-mineria-ilegal-en-colombia/>

¹⁸ Entre el 2012 y el 2014 el Fondo de Ciencia y Tecnología gastó \$1,9 billones, distribuidos en 262 proyectos diferentes, sin ninguna articulación entre ellos.

dispersa el impacto es mínimo, así se mejore la participación de los recursos para CyT en el PIB. Sin embargo, esta relación no dice nada sobre la orientación de los recursos y su capacidad multiplicadora. Simplemente informa sobre el peso que tiene el gasto en lo que cada país llama CyT con respecto al PIB.

El cambio de las tendencias observadas en el gráfico 7 requiere que, efectivamente, se tome en serio la transformación tecnológica y, en este horizonte, el gasto en CyT juega un papel central. La innovación y transformación tecnológica también debe servir para encontrar formas más sostenibles de aprovechar las tierras baldías.

1.7 Sostenibilidad y equidad

Poco a poco se ha ido creando un consenso alrededor de los vínculos que existen entre sostenibilidad y equidad. Naciones Unidas, afirma:

"Comprender los vínculos entre sostenibilidad ambiental y equidad es fundamental si queremos ampliar las libertades humanas para las generaciones actuales y futuras. No es posible continuar con los notables avances en materia de desarrollo humano conseguidos en las últimas décadas -debidamente documentados en los *Informes sobre Desarrollo Humano* mundiales- sin que se tomen medidas audaces para reducir tanto los riesgos ambientales como la desigualdad. Este Informe identifica vías de acción para que las personas, las comunidades locales, los países y la comunidad internacional promuevan la sostenibilidad ambiental y la equidad de maneras que se refuercen entre sí" (PNUD, 2011) (énfasis añadido).

La equidad que favorece la sostenibilidad no sólo es intergeneracional dado que el compromiso y la responsabilidad en el mejoramiento de la distribución del ingreso y la riqueza es una tarea que no se debe posponer. Este proceso debe comenzar desde ahora, así que la equidad intrageneracional es fundamental. En este punto hay convergencia entre la Misión Rural y el PNUD:

Hace más de una década, Sudhir Anand y Amartya Sen abogaron por considerar conjuntamente la sostenibilidad y la equidad. "Sería una grave violación del principio universalista", argumentaron, "si nos obsesionáramos por la equidad *intergeneracional* sin al mismo tiempo

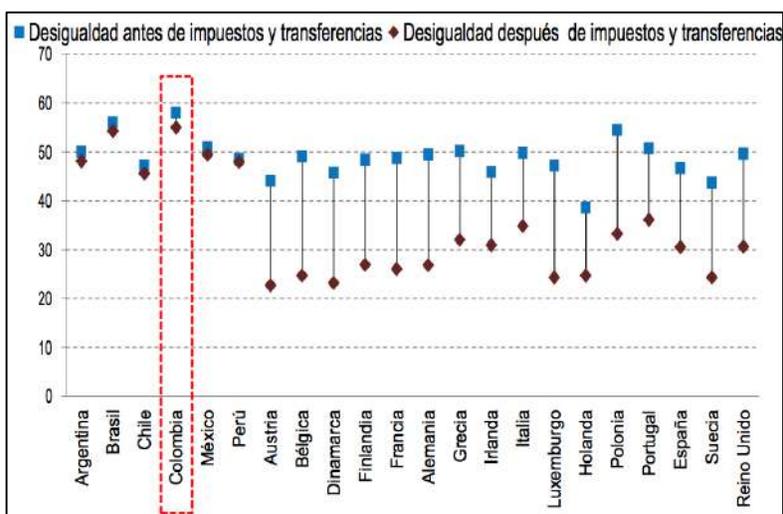
atacar el problema de la equidad *intrageneracional*" (énfasis en el original) (PNUD, 2011)

Para que efectivamente haya una mejor distribución de la tierra se requiere combinar diversos tipos de instrumentos. De acuerdo con el espíritu de la Ley 160, los mecanismos propuestos (adjudicación de baldíos, los subsidios a la compra de tierras, etc.) podrían incidir en la disminución de la concentración de la propiedad. Pero, obviamente, estos mecanismos no son suficientes. Se requiere que el proceso esté acompañado de políticas fiscales que sean progresivas.

En Colombia la tributación no es progresiva, y no modifica el Gini. En cambio, en países como Alemania, los impuestos hacen que el Gini pase de 0,50 a 0,28. En el Reino Unido el Gini se reduce de 0,50 a 0,30. En Bélgica de 0,49 a 0,25 (gráfico 8). Estas sociedades aceptan que los impuestos son el mecanismo distributivo por excelencia. En Colombia la titulación de baldíos no es suficiente para modificar la concentración de la propiedad.

En la gráfica 8 se observa un claro contraste entre los países latinoamericanos y algunos europeos. Colombia no es el único que tiene dificultades para modificar la distribución vía impuestos. La situación es similar en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Gráfico 8. Comparación de las desigualdades (coeficiente de Gini) antes y después de impuestos y transferencias



Fuente. (Cárdenas, 2012)

En Colombia las desigualdades continúan siendo muy altas. En el 2014 el coeficiente de Gini del ingreso en las 13 áreas metropolitanas fue 0,504 y a nivel nacional fue de 0,538. El coeficiente de Gini de propiedad de la tierra es, en promedio, de 0,81, pero en algunos departamentos como en Antioquia es de 0,91. Durante las dos administraciones de Uribe, el Gini aumentó. Y todavía no hay indicios que durante el gobierno de Santos la concentración vaya a disminuir.

Gráfico 9. Gini de propietarios de la tierra (2000-2009)



Fuente. (PNUD, 2011)

El gráfico 9 muestra diferentes rangos del coeficiente de Gini de propietarios de la tierra. En el gráfico se observa el Gini, el porcentaje de superficie y de municipios que tiene ese de concentración. También se incluye el porcentaje de personas que viven en las regiones respectivas.

En el 83,9% de los municipios el Gini es superior a 0,6 y en 15,6% de los municipios el Gini está por encima de 0,8. Estos datos ponen en evidencia la alta concentración de la tierra que existe en el país.

Lo más alarmante del diagnóstico es el crecimiento de la desigualdad. Por ejemplo, en Antioquia pasó de 0,86 a 0,91 entre 2004 y 2009 (PNUD, 2011). Esta relación preocupa porque la normatividad ha insistido en la necesidad de evitar la concentración de la tierra. El balance final muestra que este objetivo no se ha conseguido. El resultado no ha sido exitoso por dos razones. Primero, porque la asignación de baldíos apenas es una estrategia para luchar contra la concentración.

Otras dinámicas de mercado que también inciden en la desigualdad escapan al control de la política pública. El gobierno no puede evitar compras de tierra que aumenten la concentración. La segunda razón es de naturaleza tributaria. Los impuestos son el instrumento privilegiado para modificar la concentración. Y como la tributación al suelo, especialmente el predial, no es progresiva, la concentración aumenta. El país ha renunciado a tener un sistema impositivo que efectivamente modifique la distribución (gráfico 8).

Las declaraciones gubernamentales a favor de la equidad contrastan con las propuestas de reforma tributaria, que insisten en aumentar el IVA, y que rechazan los impuestos a los dividendos. Aunque la OCDE muestra la conveniencia de aumentar los tributos a las personas, pone el énfasis en los impuestos a los grupos medios de la población y no hacia los ricos. En palabras de la OCDE, se debería: “reducir la carga tributaria sobre la inversión disminuyendo paulatinamente la tasa del impuesto a la renta empresarial, retirando gradualmente el impuesto al patrimonio neto sobre las empresas y eliminando el IVA a la inversión” (OCDE, 2011). En ninguna parte se define la “renta empresarial”, así que las interpretaciones son múltiples, pero el tono del mensaje es claro: es necesario reducir los impuestos al capital.

Con el fin de evitar que la asignación de los baldíos agudice la concentración de la tierra, la Ley 160 pone límites, “no podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales”. Pero la definición del monto mínimo no guarda relación directa ni con la línea de pobreza, ni con la estructura de costos y la productividad de la UAF. No es clara la determinación de la frontera de los 1.000 salarios mínimos. La UAF tampoco tiene un referente internacional. Se trata de una medición colombiana. No se ha diseñado ningún mecanismo que permitan evaluar, de manera sistemática, el valor de los patrimonios¹⁹.

Es evidente que la Ley 160 no puede, por sí sola modificar los procesos que se derivan en una mayor la concentración, pero sí debería contribuir y, de alguna manera, tendría que frenar las tendencias descritas en el gráfico 9. Este propósito es explícito en el tercer objetivo de la Ley 160: “apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de

¹⁹ Entre el INCODER y la Dian no existe un intercambio de información que sea fluido, regular y oportuno.

tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo”²⁰. La preferencia por los campesinos de escasos recursos, también es una muestra de la preocupación por la equidad y, como la OCDE, la Ley 160 asocia equidad y sostenibilidad:

“Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen”

La Ley 160 reconoce la necesidad de involucrar las decisiones de política en un contexto que contemple los aspectos ambientales y el ordenamiento territorial. Además reconoce las limitaciones de una política agropecuaria que no tenga un enfoque integral.

1.8 Coordinación interinstitucional

En la Ley 160 se pone en evidencia la necesidad de que exista una verdadera coordinación institucional. De acuerdo con el art. 1 de la norma, se trata de “asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos”. Por esta razón, se hace énfasis en la gestión interinstitucional dentro de la evaluación del instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas.

Lo anterior partiendo también de la premisa que es necesario mejorar la institucionalidad del sector, algo que en el informe del 2011 de la OCDE se ratifica. En este sentido, el Plan de Desarrollo le da poderes especiales al Presidente para que avance en la re-estructuración del sector agricultura, lo que debe ser visto como una importante ventana de oportunidad.

²⁰ De acuerdo con la norma, se puede subsidiar hasta el 70% del valor de la UAF (Ley 160 de 1994, art. 20). Además, se abre la posibilidad para que la tasa de interés también sea subsidiada. Los hechos posteriores han puesto en evidencia que los subsidios para la compra de vivienda deberían estar acompañados de asesoría y soporte técnico.

1.9 Participación social

Las transformaciones del agro no se pueden conseguir sin organización campesina porque a través de su participación se viabilizan y legitiman las políticas y de esta forma contribuyen a la construcción de su propio desarrollo. Las organizaciones sociales se han convertido en un mecanismo transcendental por el cual las comunidades campesinas pueden acceder a los recursos del Estado. La organización y la participación social aseguran la transparencia y oportunidad de la gestión pública, al compartir con los organismos gubernamentales, la función de control social a las acciones públicas e iniciativas de desarrollo. Además de ser las veedoras del manejo y ejecución de los recursos públicos, son partícipes fundamentales en los procesos de conservación del medio ambiente y en las labores y actividades de todo el proceso productivo en el marco del desarrollo sostenible.

En Colombia la participación del movimiento campesino en el tema de tierras ha sido relevante. Los intentos que se han realizado para integrar el movimiento campesino a los cambios de la propiedad y de la producción, han sido diversos. Lleras lo intentó en los sesenta, cuando se consolidó la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), que había creado en 1967. Los intentos de “reforma agraria” han sido fallidos. En la década de los sesenta, las disputas por la tierra terminaron en el desalojo de miles de campesinos. La ANUC, lideró durante 1971 y 1972 una fuerte oleada de toma de tierras, seguida por medidas represivas (PNUD, 2003).

Sin embargo, la Ley 160 de 1994 hace un énfasis especial en las asociaciones campesinas para “promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento” (art. 1), también cree en las potencialidades de la organización campesina, por lo que este también será un aspecto a ser evaluado.

1.10 Inclusión de la mujer en la economía campesina

La participación está directamente relacionada con políticas de inclusión, en las que ocupa un lugar central la mujer en la *economía campesina*. La contextualización de la mujer es absolutamente necesaria²¹. Es al final de la década de los ochenta que se reconoce a la mujer como sujeto de derechos rurales y se incentiva y promueve su papel e integración en el desarrollo de las comunidades rurales a través de la promulgación y ejecución de políticas y programas con perspectiva de género. A partir de estos nuevos lineamientos de la política (incentivados, avalados y financiados por los organismos internacionales), en los años noventa se consolida el movimiento de mujeres campesinas y de sus organizaciones sociales. A través de estas asociaciones las mujeres adquieren autonomía para hacer valer sus derechos en condiciones de igualdad y equidad frente al género masculino. En este tema la Ley 160 de 1994 es explícita:

“Garantizar a la mujer e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina” (énfasis añadido).

Uno de los mayores logros alcanzados por las mujeres rurales es el relacionado con el acceso a la tierra y los derechos de propiedad. Colombia es uno de los primeros países latinoamericanos que incorpora en su legislación la perspectiva de género y otorga el derecho a las mujeres de acceder a la tierra a través de titulaciones individuales como mujeres cabezas de hogar o mediante la titulación conjunta como cónyuges o compañeras de hecho de los adjudicatarios del baldío, protegiendo de esta manera los derechos de la titularidad de las mujeres en caso de ausencia de su cónyuge. Al respecto la Ley 160 de 1994 establece en su artículo 1, inciso 2, lo siguiente:

Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la

²¹ “El campesinado colombiano sólo se puede entender en el contexto de los modelos y dinámicas del desarrollo, a partir de las políticas institucionales que han definido las formas de uso y control de los recursos, el control del poder, el conflicto y los sesgos de las organizaciones del Estado y la sociedad civil” (Salgado, 2010).

propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Por ser un tema tan sensible, esta evaluación examina si la perspectiva de género en el proceso de adjudicación se está cumpliendo y en qué proporciones.

En el mismo sentido, la contextualización de la economía campesina es también necesaria ²². En palabras de Salgado:

El campesinado colombiano sólo se puede entender en el contexto de los modelos y dinámicas del desarrollo, a partir de las políticas institucionales que han definido las formas de uso y control de los recursos, el control del poder, el conflicto y los sesgos de las organizaciones del Estado y la sociedad civil (Salgado, 2010).

De otra parte, algunos de los temas macro que son relevantes para comprender lo que sucede con la economía campesina son: la evolución de la tasa de cambio (en los últimos años revaluación del peso y ahora devaluación), el aumento de las importaciones, la fragilidad del mercado interno, la ausencia de convergencia y la agudización de la brecha urbano/rural, el incremento el subempleo y la baja productividad. De manera específica, la mujer campesina ha sido un agente que no se ha tomado en consideración desde su rol de cuidado del hogar, “economía del cuidado” según la ONU, y el impacto que eso significa en la calidad de vida del núcleo familiar y en la productividad. Este aspecto se analizará en el componente de resultados con el objeto de evidenciar si en realidad se está aplicando la titulación equitativa en cabeza de hombre y mujer cuando acceden a la adjudicación de baldíos.

²²No hacemos una reflexión sistemática sobre el significado de la *economía campesina*. El lector puede consultar las investigaciones de Arango (1986), Arango, Cardona, Duque, Estrada, López y Mesa (1987), De Janvry (1981), Fajardo (1986, 1989), Machado (2001, 2005, 2009), Salgado (1985, 2010), Vargas (1987).

II. ANÁLISIS DE LAS CIFRAS DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN RELACIÓN CON EL CONTEXTO HISTÓRICO Y POLÍTICO

En 54 años, entre 1960 y principios del año 2014, en Colombia se adjudicaron cerca de 21,7 millones de hectáreas baldías, que corresponden a 535.148 predios, lo que equivale a cerca del 19% del área total del país (INCODER, 2014). El 66% de las hectáreas tituladas en estos años se adjudicaron en un periodo de 34 años, antes de la expedición de la ley 160 de 1994. El 34% restante se ha adjudicado durante los 20 años siguientes, en vigencia de esta norma²³.

Cuadro 4. Registro histórico de predios y hectáreas adjudicadas de baldíos en Colombia desde 1960 hasta 2014

Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas	Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas	Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas
1960	2.737	446.345	1979	8.495	311.134	1998	7.437	626.606
1961	2.969	360.984	1980	9.017	325.971	1999	6.058	212.483
1962	3.296	184.105	1981	14.292	431.193	2000	4.135	153.813
1963	5.115	280.151	1982	9.878	341.245	2001 ²⁴	4.314	163.861
1964	8.128	399.015	1983	10.364	357.867	2002 ²⁵	4.807	156.659
1965	12.265	485.952	1984	10.069	381.067	2003	1.734	83.374
1966	14.760	492.754	1985	10.149	385.209	2004	4.177	171.476
1967	14.074	527.054	1986	11.085	397.755	2005	7.093	168.253
1968	15.678	439.351	1987	13.045	465.227	2006	9.447	509.207
1969	17.209	411.177	1988	12.328	478.861	2007	5.368	102.729
1970	16.021	512.580	1989	14.089	511.645	2008	9.943	285.896

²³ Para un análisis exhaustivo de la evolución normativa en titulación de baldíos véase (Sanchez & Villaveces, 2014)

²⁴ Se excluye el municipio de Albania-Santander, registra 90 predios adjudicados con un total de 28.721 hectáreas, área superior al tamaño del municipio.

²⁵ Se excluyen los municipios de Vergara-Cundinamarca y Monterrey-Casanare, registran 34 y 19 predios adjudicados, con un total de 939.950 y 352.663 hectáreas respectivamente, área superior al tamaño de los municipios.

Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas	Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas	Año	Total predios adjudicados	Total hectáreas adjudicadas
1971	15.400	911.439	1990	11.682	487.145	2009	19.039	376.998
1972	15.102	344.346	1991	13.538	590.068	2010	12.777	345.257
1973	11.804	272.757	1992	11.534	475.080	2011	12.606	389.645
1974	9.872	190.020	1993	9.505	412.229	2012	15.003	503.290
1975	9.752	466.450	1994	6.687	272.126	2013	8.656	127.295
1976	9.575	323.446	1995	6.199	447.381	2014 ²⁶	1.743	54.547
1977	9.577	361.445	1996	7.502	537.153	Años sin identificar	17	137
1978	9.341	309.843	1997	8.518	620.805			

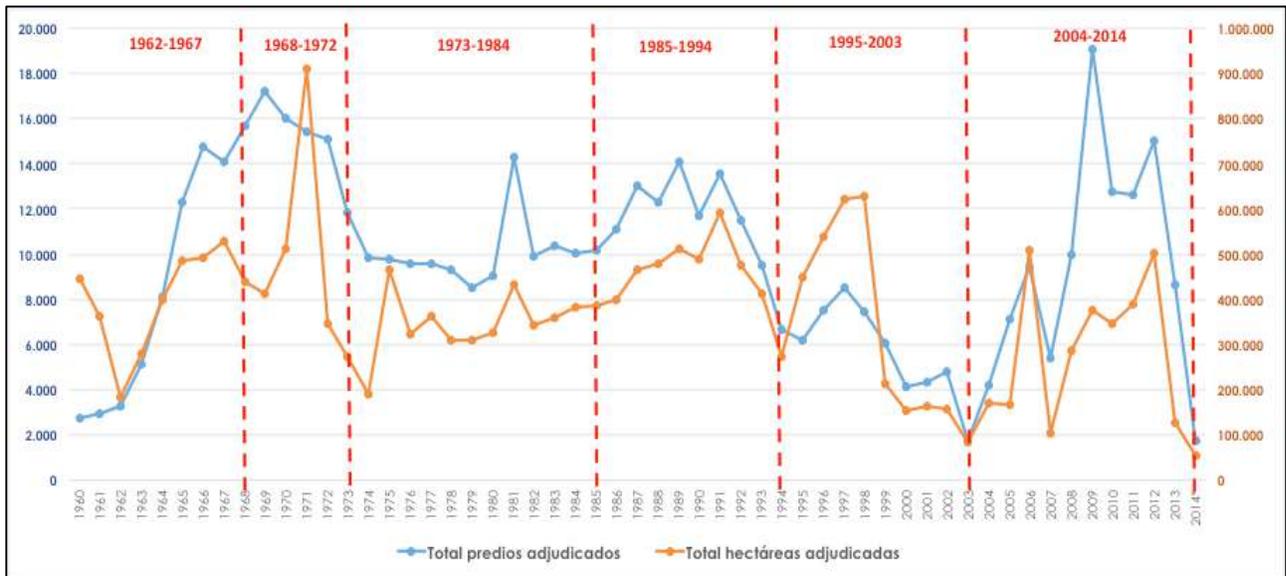
Fuente. Base de datos de adjudicaciones de baldíos. INCODER, abril de 2014.

De acuerdo con Díaz Callejas, el proceso de Reforma Agraria que se inició con la expedición de la Ley 135, contempla tres períodos básicos: El primero, que va de 1962 a 1967, caracterizado por la organización institucional y administrativa de los entes que tenían a su cargo el desarrollo de la misma, los estímulos a la producción comercial y la puesta en marcha de los programas de mejoramiento de tierras y de crédito supervisado para los pequeños productores; el segundo, comprendido entre 1968 y 1972, en el que comenzaron, bajo la administración Carlos Lleras Restrepo, a aplicarse realmente los postulados de la Reforma Agraria contenidos en la Ley 135 y finalmente el período comprendido entre 1973 y 1984, durante el cual se hizo evidente un descenso de la actividad institucional de los organismos como el INCORA y del apoyo político al proceso de reforma (Díaz-Callejas, 2006).

Siguiendo esta propuesta, a continuación se realiza un análisis de los predios y hectáreas adjudicadas de conformidad con los siguientes periodos históricos: a) 1960 a 1967; b) 1968 a 1972; c) 1973 a 1984; d) 1985 a 1994; e) 1995 a 2003 y f) 2004 a 2014.

²⁶ Corte parcial a Abril de 2014

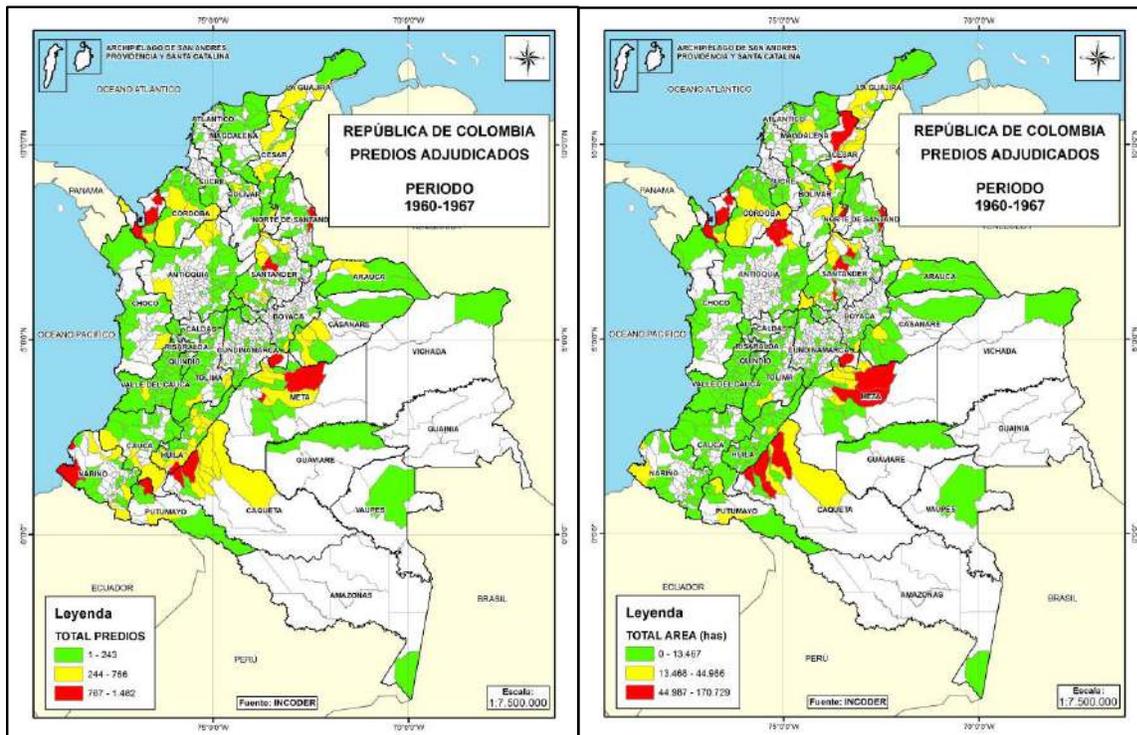
Gráfico 10. Serie histórica anualizada del total de predios y promedio hectáreas adjudicadas por predio baldío entre 1960 y 2014



Fuente. Base de datos de adjudicaciones de baldíos. INCODER, abril de 2014.

2.1 Primer periodo: 1960 a 1967

Mapa 2. Predios adjudicados entre 1960 y 1967



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

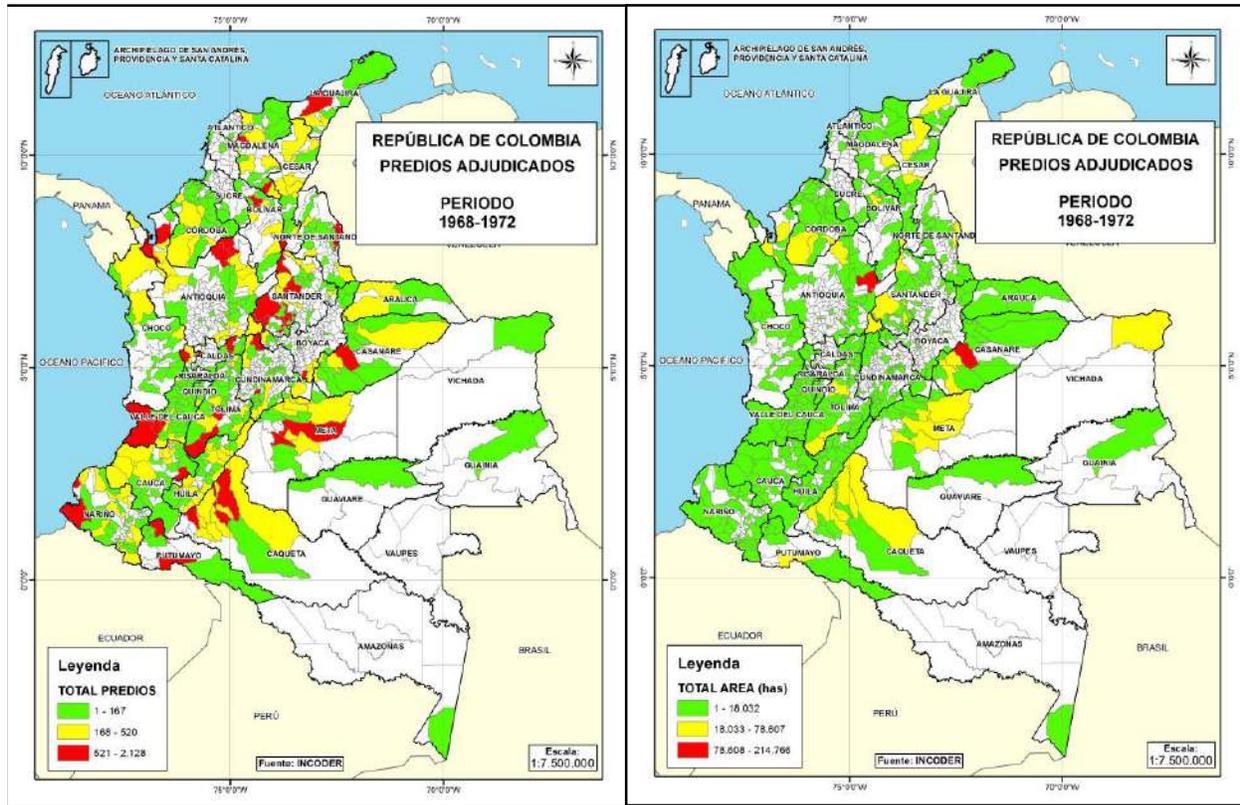
Este primer periodo se circunscribe dentro de una política de Reforma Agraria para América Latina que también se impulsó como una supuesta vía para poner freno a los años más críticos de “La Violencia” que azotaba al país desde el asesinato de Jorge Eliecer Gaitán.

En este contexto el Congreso de la República expidió la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria. A través de esta norma se creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) al que se le encomendó la tarea de administrar a nombre del Estado, las tierras baldías de propiedad nacional, adjudicarlas, constituir reservas o adelantar colonizaciones sobre ellas. También se le asignó al Instituto la competencia de tomar las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de tierras baldías o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales fueron adjudicadas y de adelantar otros procedimientos como la extinción del derecho de dominio sobre tierras incultas.

Durante los primeros dos años de este periodo, se pueden observar unas de las cifras más bajas tanto en el número de predios baldíos, como de hectáreas adjudicadas durante todo el periodo. Sin embargo, a partir de 1964, la adjudicación de baldíos se aceleró sustancialmente y fue creciendo, al punto que, para 1967 el número de predios adjudicados se quintuplicó, con respecto al inicio del periodo, y el número de hectáreas adjudicadas se triplicó. Durante estos cuatro años el promedio de hectáreas baldías adjudicadas fue de 476.000 y el promedio de predios titulados fue de 12.306.

2.2 Segundo periodo: 1968 a 1972

Mapa 3. Predios adjudicados entre 1968 y 1972



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

Durante este segundo periodo la adjudicación de baldíos se mantuvo constante, con cifras que no difieren mucho de las que se presentaron durante los últimos cuatro años del primer periodo expuesto. El número de predios adjudicados anualmente tuvo un ligero incremento y las hectáreas tituladas se mantuvieron por encima de las 400.000 al año, con un pico de 911.000 Ha. adjudicadas en 1971, y una caída a 344.000 Ha. tituladas en 1972. El promedio de hectáreas baldías adjudicadas durante esos cinco años fue de 523.779 y el promedio de predios titulados de 15.882.

El desarrollo de este segundo periodo estuvo marcado por la decisión de la administración de Carlos Lleras Restrepo de impulsar los postulados de la Ley 135 de la cual fue ponente en el Congreso, buscando ampliar la cobertura del proceso tanto en lo económico como en lo social. La intervención del Estado se pudo fortalecer también a partir de la reforma constitucional y la

reestructuración del sector agrario que se hizo por medio del Decreto 2420 de 1968.

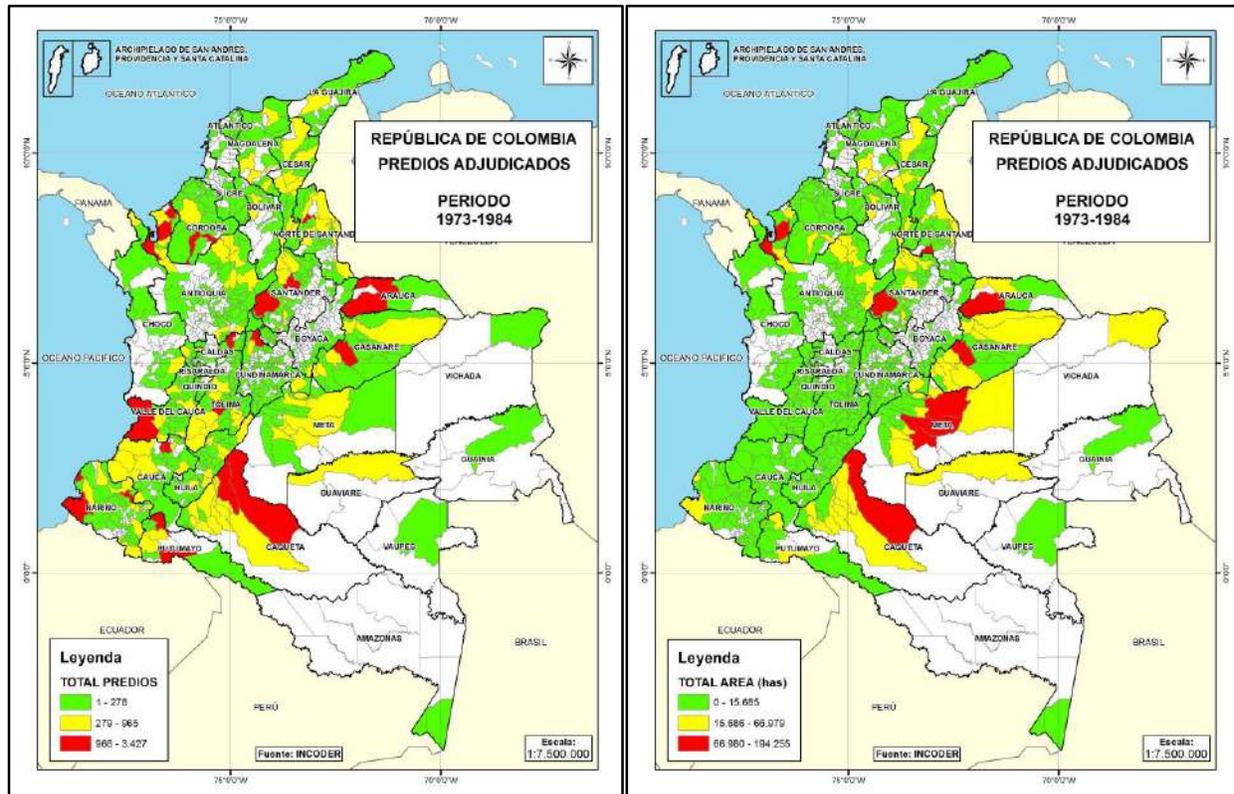
Aunque en este periodo se presentó una desaceleración en el ingreso de tierras al INCORA a través del FNA, ingresaron por concepto de extinción de dominio más de 1.242.900 hectáreas. La ejecución presupuestal del INCORA se duplicó en el período 1968-1972 con respecto al período anterior al pasar de \$2.364.954.000 a \$4.823.436.000. Presentándose un especial incremento de los gastos de inversión (obras de ingeniería, crédito, adquisición de tierras, fomento y transferencias), asistencia técnica, asesorías para los pequeños propietarios y organización campesina (Díaz-Callejas, 2006).

No obstante lo anterior, en 1968 a través de la Ley 1º, se introdujo una modificación al texto original de la ley 135²⁷, que si bien condujo a una transitoria aceleración del proceso de reforma, también estimuló en gran medida la oposición al mismo. Sin embargo se puede afirmar que hasta 1971 el proceso de reforma social agraria tuvo su mayor auge en el país (Díaz-Callejas, 2006). Aunque también se debe recordar que la reforma agraria en Colombia, al igual que en muchos países de América Latina, fue apenas marginal y no permitió cambios estructurales, entre otras razones, porque fue acompañada de programas sustitutos como la colonización y los programas de acción cívica militar (Machado A. , 2009).

²⁷ Esta modificación se hizo para dinamizar el reparto agrario abriendo paso a la extinción por vía administrativa del dominio de las tierras inadecuadamente explotadas y a la entrega de predios a los aparceros que los estuvieran trabajando. La norma institucionalizó también la interlocución campesina con el Estado a través de la ANUC (Fajardo, 2009).

2.3. Tercer periodo: 1973 a 1984

Mapa 4. Predios adjudicados entre 1973 y 1984



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

Poco después ocurrió un importante cambio y, durante el gobierno de Misael Pastrana, se transformaron totalmente las ideas de reforma agraria por una protección de la propiedad privada (considerada por algunos como una contra-reforma agraria) a través del Pacto de Chicoral (1973). A raíz de este pacto la reforma agraria dejó de ser una prioridad, desapareciendo de la agenda pública.

Es importante anotar que hasta este momento la adjudicación de baldíos en cabeza del INCORA (1961-1973) había tenido un crecimiento acelerado de adjudicaciones, con un promedio de extensión por predio de 53 hectáreas, que corresponde al promedio más elevado en la historia de la adjudicación de baldíos, de tal modo que en ese periodo se adjudicó más de la cuarta parte de los predios baldíos en toda la historia (28%).

A partir de este momento los objetivos de desarrollo social que se habían fijado

con la Ley 135 de 1961, vía redistribución de la tierra, eliminación del minifundio, mejoramiento del nivel de la vida del campesino, etc. fueron reemplazados por otros objetivos, iniciándose también un retroceso en el movimiento de organización campesina y en la legislación agraria.

Fue así como la política de reforma agraria fue reemplazada por una política de “desarrollo rural integrado”, impulsada por el Banco Mundial, que implicó dar marcha atrás a la extinción del derecho de dominio de tierras por vía administrativa, privilegiando a toda costa la protección de la propiedad privada y de la inversión, aunque esta no estuviera realmente cumpliendo una función social.

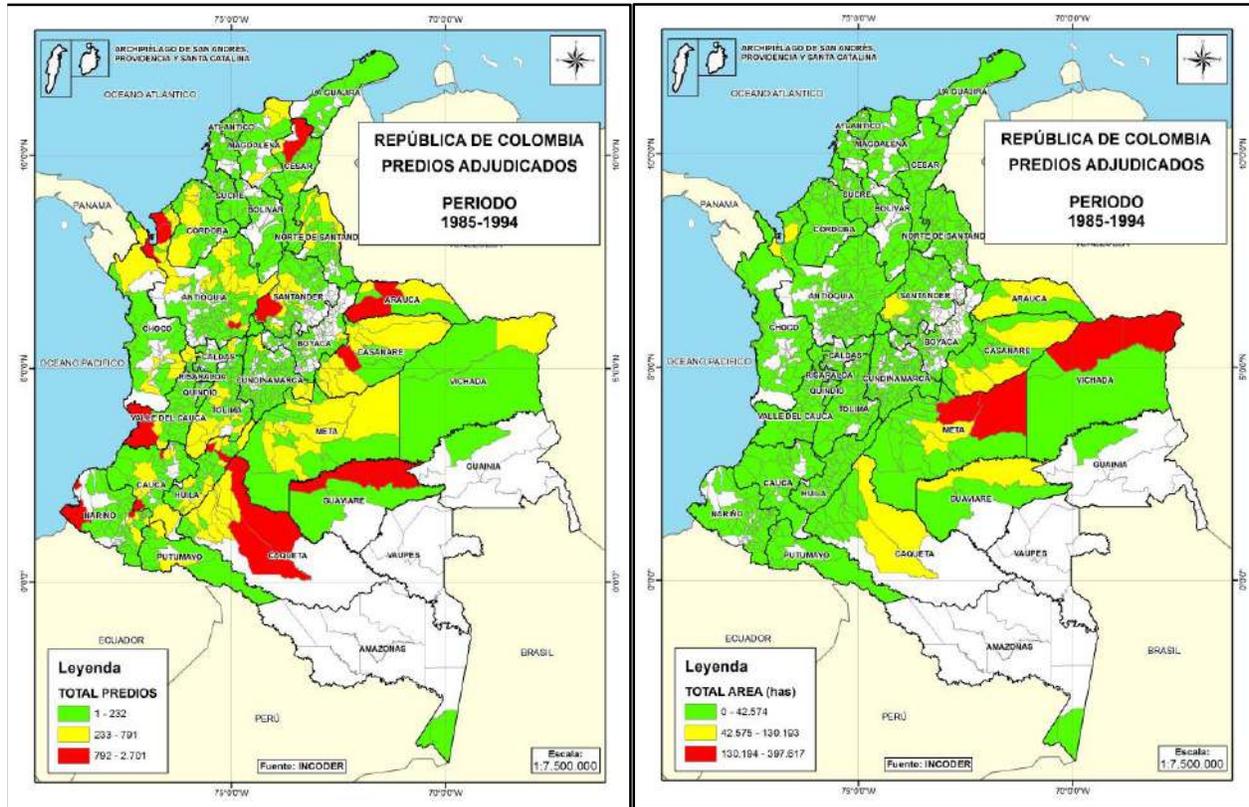
El desarrollo rural buscaba dotar a los pequeños productores de insumos y tecnología moderna acompañada de crédito como medio para mejorar los ingresos, en lugar de buscar un acceso a la tierra y otros activos productivos. La reforma agraria y el desarrollo rural se presentaron entonces como excluyentes en lugar de complementarios y allí radicó en buena parte su escaso impacto (Machado & Suárez R, 1999).

Fue así como el periodo entre 1974 y 1982 se caracterizó por una importante desaceleración en el número de predios baldíos adjudicados. La desaceleración culminó con la expedición de la Ley 35 de 1982 que privilegió la compra de tierras por parte del INCORA. Aunque efectivamente hubo una tendencia creciente en la adquisición de tierras (antes de esta norma, en 1981, el Instituto había adquirido 4.400 Has. cifra que para 1985 se elevó a 25.111). Este incremento ha sido explicado por un lado, por fenómenos de corrupción “por los incentivos que encontraban en las transacciones altos funcionarios y muchos terratenientes deseosos de vender predios improductivos” (Fajardo Montaña, 2009).

Dentro de esa perspectiva, este tercer período (1973-1984) se caracterizó por un evidente descenso en el proceso de reforma agraria y por un acelerado estímulo al desarrollo de la agricultura comercial en el país, “por la conversión progresiva del INCORA en un ente burocrático al servicio del clientelismo” (Díaz-Callejas, 2006). Estos cambios se vieron reflejados en los resultados de la adjudicación de baldíos que tuvieron una notable reducción, como lo demuestra el hecho que durante estos 12 años el promedio de hectáreas baldías adjudicadas se redujo a 339.370 y el promedio de predios titulados fue de 10.170.

2.4. Cuarto periodo: 1985 a 1994

Mapa 5. Predios adjudicados entre 1985 y 1994



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

Durante la década siguiente el fortalecimiento del narcotráfico, el aumento de las acciones de las guerrillas y la creación de grupos de autodefensas, causaron el desplazamiento y el abandono forzado de tierras, de manera que a través de estas acciones se fue conformando “un nuevo mapa de dominio y apropiación territorial” (Díaz-Callejas, 2006).

Adicionalmente, mientras todo esto ocurría, se fue cambiando nuevamente de paradigma en relación con el acceso a la propiedad rural, mediante la introducción de la figura de reforma agraria vía mercado de tierras (Ley 130, 1998)²⁸ según la cual basta con crear condiciones para que se desarrolle un

²⁸ Que surge en medio de los dogmas renovados del liberalismo económico que se ven reflejados en discusiones sobre el papel del Estado y el sector privado. Al primero de ellos se lo ve como ineficiente por naturaleza y por lo tanto se vende la idea de que debe disminuir su actividad dejándole al mercado la

mercado de tierras que no requiere de intervenciones estatales²⁹.

Este cambio implicó que se iniciara en Colombia una discusión en torno a si se debía mantener una política redistributiva de tipo tradicional o si, por el contrario, se debía permitir que el mercado facilitara por si solo el acceso a la propiedad de la tierra y demás activos productivos. Debido a las corrientes en boga durante los años ochenta y noventa, "se prefirieron las imperfecciones del mercado antes que las del Estado, como pauta para la acción de los agentes económicos" (Machado & Suárez R, 1999).

Sin embargo, esto no se vio reflejado inmediatamente en la asignación de baldíos, como lo demuestra el hecho que entre 1983 y 1988 se tuvo un incremento del 10% en la adjudicación promedio anual del total de predios y que el promedio de hectáreas baldías adjudicadas durante todo el periodo fue 447.435 y el promedio de predios titulados fue de 11.364, lo que implicó solo una leve disminución con respecto al periodo anterior (con un promedio de 523.779 hectáreas baldías adjudicadas y 15.882 predios).

Durante estos años comenzó también un proceso de debilitamiento del Estado que, por supuesto, afectó programas como la reforma agraria que requieren de un Estado sólido y fuerte (Machado & Suárez R, 1999). Las autodefensas y el paramilitarismo contribuyeron a neutralizar cualquier intento orientado a afectar los intereses de los propietarios en determinadas zonas geográficas y los levantamientos campesinos, para forzar la redistribución, dejaron de ser posibles dentro de ese contexto. Desde el otro lado, las guerrillas hacían cada vez más borrosa la ya tenue línea entre reales reivindicaciones campesinas y grupos armados ilegales, que bajo la bandera agrarista buscaban ampliar su injerencia territorial.

El sector agroindustrial se fue consolidando. La agricultura tradicional perdió poder en relación con el sistema agroindustrial y financiero y la tenencia de la tierra como elemento estructural, continuó cediendo jerarquía frente a factores como el capital, la tecnología y el conocimiento (Machado & Suárez R, 1999). Todo lo anterior permitió que la estructura bimodal de tenencia de la tierra se

solución de problemas estructurales, entre ellos la redistribución y el acceso a los derechos de propiedad sobre la tierra (Machado, 1999)

²⁹ Sin embargo, a este planteamiento se le critica que no tiene en cuenta que las imperfecciones del mercado se alimentan con las del Estado y viceversa (Machado, 1999).

acentuara, aumentando las grandes extensiones de tierra en pocas manos y multiplicándose el minifundio y la pobreza (Machado & Suárez R, 1999). De esta forma la tierra siguió “en proceso de concentración, en vez de democratizarse” (Machado & Suárez R, 1999).

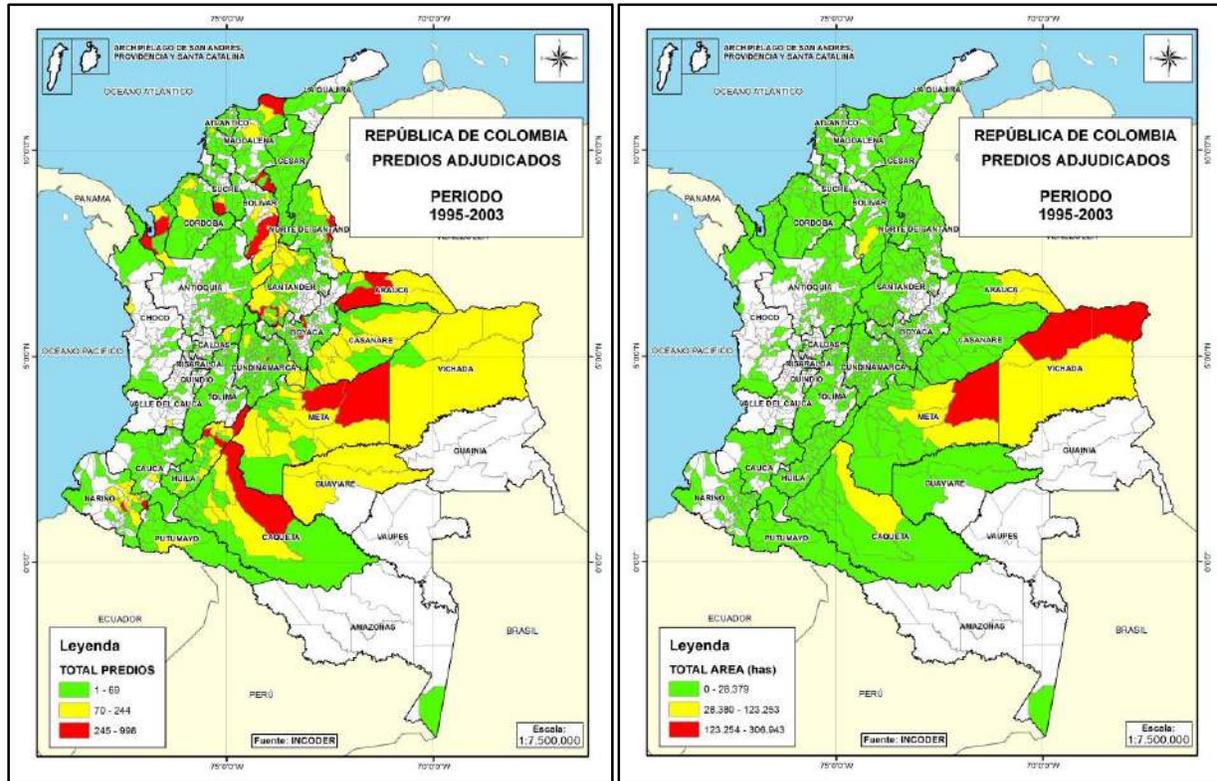
En los inicios de los años 90, el gobierno adelantó una reforma institucional del sector agropecuario (integrado hasta entonces por el Ministerio de Agricultura, el INCORA, el ICA, el INAT, el INPA, el IDEMA, el Fondo DRI, la Caja Agraria, Finagro y Corpoica) que se inició con la eliminación de la intervención del Estado en la comercialización mediante la supresión del IDEMA y el fortalecimiento de los mecanismos financieros del sector a través de Finagro (Procuraduría General de la Nación, 2015).

En 1994 se expidió la Ley 160 que aunque reiteró que la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables podía adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del INCORA, continuó dándole un gran énfasis al mercado de tierras promoviendo los negocios directos entre propietarios y campesinos, quienes recibían una asesoría por parte del Instituto. Esta norma introdujo los subsidios por medio de los cuales el beneficiario recibía el 70% del valor de la tierra y crédito para el pago del 30% restante. De esta forma, el INCORA continuó su transformación de “ejecutor” a “facilitador”.

Esto puede explicar por qué durante los últimos años de operación del INCORA se presentó un decrecimiento importante en el total de predios adjudicados por año, de tal modo que en 1994 tan solo se adjudicaron 6.687 predios, cuando el promedio anual hasta ese momento, era superior a los 11.000 baldíos

2.5 Quinto periodo: 1995 a 2003

Mapa 6. Predios adjudicados entre 1995 y 2003



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

El cambio anteriormente mencionado hizo que en este quinto periodo se redujera sustancialmente el número promedio de predios baldíos adjudicados, que fue de 5.633, la mitad de aquellos que habían sido titulados entre 1985 y 1994. El número promedio de hectáreas entregadas también disminuyó a 333.570.

Sin embargo, la reducción en el número de predios y hectáreas adjudicadas se puede explicar también por otros hechos. En el 2003, al mismo tiempo que se presentaba una verdadera crisis humanitaria al alcanzarse los niveles más altos de desplazamiento y otros hechos victimizantes en el país, se comienza el desmonte institucional del sector agropecuario. Aunque las víctimas del conflicto provenían predominantemente de la zona rural, se ordenó la supresión del INCORA, el INAT, el DRI y el INPA, instituciones que fueron remplazados por el INCODER, una débil entidad que además de tener que asumir las funciones de

todas las entidades suprimidas, fue rápidamente cooptada por el paramilitarismo.

Durante este periodo, llega al poder Álvaro Uribe Vélez (2002) con una plataforma fundamentada en la política de la seguridad para generar confianza inversionista en el campo. En este periodo, Colombia vivía una situación de violencia sin precedentes con unas guerrillas fortalecidas con alrededor de 20.000 hombres en armas (El Espectador, 2014) y aproximadamente 15.000 hombres de las AUC, en una férrea disputa territorial que tuvo como efecto altos niveles de desplazamiento y otros hechos victimizantes.

El gobierno emprendió entonces una campaña de recuperación territorial por parte de la Fuerza Pública, acompañada de iniciativas y programas orientados a la atención de la población desplazada bajo la coordinación de Acción Social.

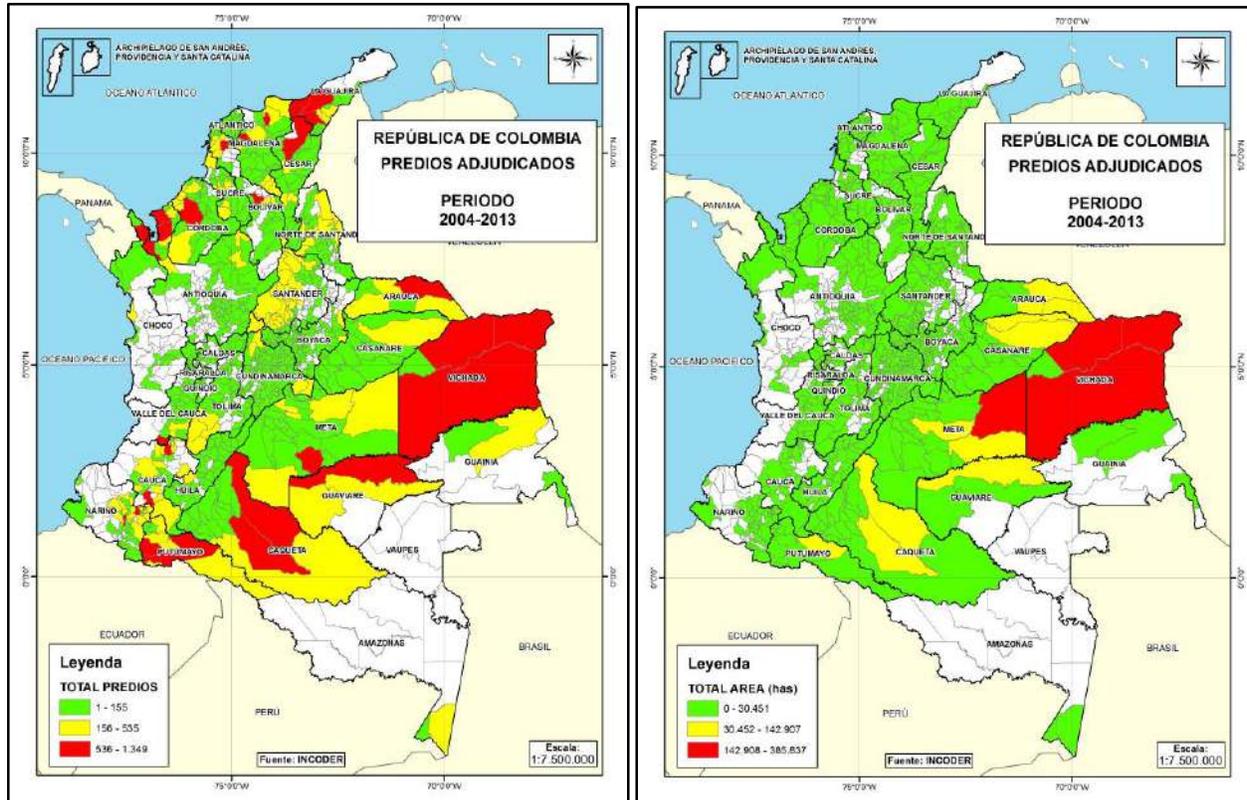
Al mismo tiempo se inició la reestructuración institucional del sector agropecuario, tendiente a abrir mayores posibilidades de inversión al sector empresarial que se concretaría en el segundo periodo, con el Estatuto de Desarrollo Rural. Bajo la orden de austeridad, se fusionaron ministerios como el de Justicia e Interior y en el sector agricultura, se ordenó la supresión del INCORA, del Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), del Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI) y del Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), los cuales fueron remplazados por una sola entidad, el INCODER, ahora con diversas funciones que sobrepasaban, desde el inicio, su capacidad. Debilidad que se agravó con el hecho que la recién creada institución llegó a ser cooptada por grupos paramilitares como lo puso en evidencia la Procuraduría General de la Nación:

“La gestión del INCODER está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión” P. 116 (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Hechos como estos pueden explicar por qué tan pronto entró en operación el INCODER se tuvo un decrecimiento importante en la adjudicación de baldíos, registrándose en 2003 el menor número de adjudicatarios en la historia de la titulación de baldíos (1.734 predios).

2.6 Sexto periodo: 2004 a 2014

Mapa 7. Predios adjudicados entre 2004 y 2013



Fuente. Bases de datos titulación INCODER (2015)

La apuesta de la administración Uribe se tradujo, en el sector agricultura, en la sanción del Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) que remplazaría la Ley 160 de 1994 y giraría, ya no solo en torno a la población campesina, sino también en torno a los “productores rurales” (Ley 1152, 2007). El estatuto apostaba por un modelo más empresarial para desarrollar las áreas rurales bajo la idea que los derechos de propiedad formalizados, acompañados de un sector productor desarrollado, permitirían consolidar las condiciones de seguridad. Sin embargo esta ley fue declarada inexecutable en el 2009 (Sentencia C-175) por no haber surtido la consulta previa con las comunidades étnicas, y la Ley 160 de 1994 volvió a la vida jurídica.

Mientras tanto el debilitamiento de la institucionalidad del sector agropecuario y la corrupción en el INCODER se profundizaron al punto que, desde la creación del Instituto y hasta septiembre de 2014, se adelantaron cientos de procesos

disciplinarios habiendo sido sancionados como fruto de ello 84 funcionarios, 47 con destitución (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Adicionalmente, a partir del 2006, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) comenzó a manejar directamente muchos de los instrumentos disponibles de desarrollo rural como las alianzas productivas, el programa de oportunidades rurales, Agro Ingreso Seguro (AIS) y las convocatorias de riego y drenaje, dejando como instrumento de desarrollo rural a cargo del INCODER, únicamente, las convocatorias para el subsidio integral de tierras, mecanismo que resultó insuficiente para responder a las necesidades del sector (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Estos hechos pueden explicar por qué a partir del 2003 se tuvo un incremento significativo en la asignación de baldíos que nuevamente volvió a aumentar, siendo el promedio de predios titulados de 9.622, cifra similar a las que tuvieron lugar en el segundo y tercer periodo analizados, cuando la política de reforma agraria estuvo en boga.

Sin embargo, el número promedio de hectáreas entregadas continuó disminuyendo y se situó en 275.872, lo que implicó una notoria reducción de la extensión promedio de los predios adjudicados, que a partir del 2003 fue de 30 hectáreas, 10 hectáreas menos que en los periodos precedentes. Estos resultados muestran como durante este periodo se fue consolidando y generalizando la aplicación de las excepciones contempladas en la Ley 160, como son las adjudicaciones por debajo de la UAF y la titulación para vivienda campesina, particularmente de casa lotes rurales que, en general, no exceden los 1.500 metros cuadrados.

El aumento en el número de predios baldíos adjudicados que presentó un importante pico entre los años 2009 y 2012, puede ser explicado por el inicio del “plan de choque” por el que se optó, en vez de liquidar al INCODER, tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Frente a la propuesta de liquidación, la Procuraduría General de la Nación recomendó el fortalecimiento del INCODER para el cumplimiento de los cometidos estatales mediante un suministro adecuado de empleados y recursos (Procuraduría General de la Nación, 2015).

Aunque el Instituto no se liquidó, tampoco se fortaleció, y el MADR continuó concentrando la mayor parte de la ejecución de la política de desarrollo rural.

El Instituto parece haberse concentrado entonces en la adjudicación de baldíos entre el 2009 (año en el que se registró el mayor pico histórico de adjudicación con 19.039 predios adjudicados y 376.998 de hectáreas tituladas) y el 2012; con un decaimiento en el 2013 que puede ser explicado por unas nuevas prioridades, como la Ley de Víctimas y la indefinición derivada que el Proyecto de Ley de Desarrollo Rural no haya podido surtir las consultas previas y, por lo tanto, no haya podido ser presentado al Congreso.

Otro hecho que ocurrió durante este periodo fue el cambio geográfico en la focalización de la adjudicación baldíos antes y después de 2008. Entre 1960 y 2007 la adjudicación de baldíos se concentró principalmente en los departamentos de Nariño, Santander, Putumayo y Cundinamarca. Mientras que con posterioridad al 2007, se focalizó en la Costa Atlántica y en la Orinoquía colombiana, especialmente en el departamento del Vichada.

2.7 Análisis de prospectiva

Un inicial análisis de prospectiva sobre las zonas y la magnitud de los baldíos existentes y potencialmente adjudicables, muestra que dichas zonas se concentran en los departamentos de Vichada, Meta, Casanare, Caquetá, Arauca y Putumayo, siendo la subregión de la altillanura, la zona con el mayor potencial de adjudicación de estas tierras del Estado. Este análisis de prospectiva se basa en los estudios territoriales que ha realizado el INCODER en los cuales se hace una estimación del área remanente para la adjudicación de baldíos que estaría disponible en los siguientes años.

El ejercicio fue complementado, en el marco del presente estudio, mediante la realización un análisis geoespacial a partir del cruce de capas de información geográfica que permitieron identificar las zonas con mayor número de tierras baldías adjudicables. En este ejercicio se contrasta el área total departamental con las áreas con afectaciones, que convierten los terrenos baldíos en inadjudicables y luego se resta la tierra que no es posible adjudicar (mapas 8, 9, 10 y 11).

Mapa 8. Territorios protegidos según el SINAP



Mapa 9. Reservas forestales de Ley 2da



Fuente. Ministerio de Medio Ambiente -IGAC

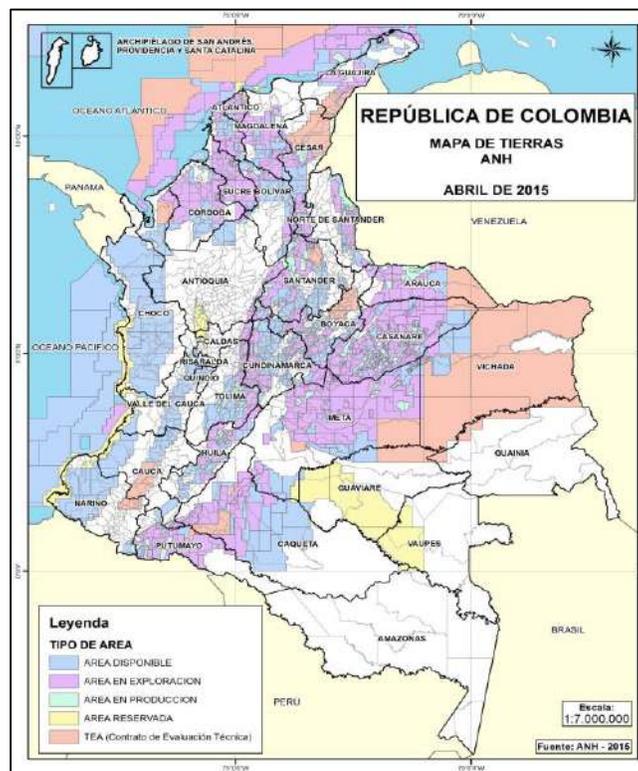
Mapa 8. Resguardos indígenas y tierras de comunidades negras



Fuente. Titulación territorios étnicos INCODER

Las afectaciones sobre las cuales se dispone información corresponden a las tierras pertenecientes a las zonas de reserva forestal creadas por la Ley 2° de 1959, las tierras incluidas en el sistema nacional de áreas protegidas (SINAP), los territorios colectivos reconocidos oficialmente como resguardos indígenas y los pertenecientes a consejos comunitarios de las comunidades negras. Por otro lado, se dispone de información de las zonas de producción, exploración o con contrato de evaluación técnica para hidrocarburos producidos por la Agencia Nacional de Hidrocarburos, como se evidencia en el mapa 11. Sin embargo no se tienen los mapas consolidados nacionales de los polígonos geo referenciados de explotación

Mapa 9. Zonas de producción, exploración o con contrato de evaluación técnica para hidrocarburos



Fuente. Agencia Nacional de Hidrocarburos (2015)

Como resultado de este análisis, se muestra en el cuadro 4, a continuación, el área potencialmente adjudicable en aquellas zonas del país que no tienen afectaciones. Las tierras baldías remanentes para adjudicar estarían concentradas en las regiones de los llanos orientales, en la Orinoquía y en los

departamentos de Caquetá y Putumayo. Ahora bien, la mayor parte del área disponible de estas regiones corresponde a zonas donde existe producción, exploración, reserva o contratos de evaluación técnica para las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos. Esto implica que de acuerdo con la normatividad vigente, buena parte de estas extensiones de tierra tampoco podrían titularse.

Al realizar un contraste entre estas dos capas se observa que prácticamente la única zona con área disponible para la adjudicación de baldíos, es la subregión de la altillanura integrada por los municipios de Mapiripán, Puerto López, Puerto Gaitán del departamento del Meta y Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño, San José de Ocune, Santa Rita y Santa Rosalía, del departamento de Vichada, que no ha sido focalizada por el Gobierno Nacional para la producción de hidrocarburos.

Cuadro 5. Área adjudicable a nivel departamental según estudios del INCODER

Departamento	Área total (ha) ³⁰	Total inadjudicable (ha) ³¹	Total adjudicable (ha)	Total adjudicado (ha) ³²	Remanente estimado (ha) ³³
Amazonas	10.895.100	-	-	9.811,52	69.852,62
Antioquia	6.361.200,00	2.309.267,13	4.051.932,87	1.741.637,73	1.542.816,81
Arauca	2.381.800,00	441.298,59	1.940.501,41	1.128.518,75	1.036.907,17
Atlántico	338.600,00	230.423,00	108.177,00	15.638,59	172.556,46
Bolívar	2.663.329,00	1.865.139,00	798.190,00	421.459,01	390.515,52
Boyacá	2.312.670,09	1.142.670,09	1.170.000,00	196.917,33	409.298,14
Caldas	743.890,00	508.723,00	234.978,00	46.534,41	207.264,65
Caquetá	8.896.500,00	6.931.579,16	1.964.920,84	1.518.467,21	735.827,85
Casanare	4.464.000,00	712.381,69	3.751.618,31	2.194.955,05	478.007,24
Cauca	3.127.064,77	2.326.350,59	800.714,18	197.387,92	79.151,29
Cesar	2.290.500,00	964.184,54	1.326.315,46	843.684,59	748.975,15
Chocó	4.819.000,00	4.648.979,00	170.021,00	189.177,30	91.095,31
Córdoba	2.499.352,00	812.000,00	1.687.352,00	460.608,40	423.377,27
Cundinamarca	2.421.000,00	1.133.723,00	1.287.277,00	1.206.468,65	775.142,46
Guainía	7.223.800	-	-	3.515,97	2.307.863,70
Guaviare	5.346.000,00	5.226.149,43	79.850,56	219.608,66	128.934,93

³⁰ Área total: área oficial del departamento IGAC.

³¹ Total inadjudicable: área del municipio con restricciones de orden ambiental como Zonas de reserva forestal, áreas del SINAP, tierras de comunidades étnicas y propiedad privada.

³² Total adjudicado: histórico de titulación desde 1901 (fecha de inicio base de datos histórico)

³³ Remanente estimado: área total susceptible de adjudicación calculada por el INCODER por departamento (Estudios territoriales del INCODER, 2014)

Departamento	Área total (ha) ³⁰	Total inadjudicable (ha) ³¹	Total adjudicable (ha)	Total adjudicado (ha) ³²	Remanente estimado (ha) ³³
Huila	1.813.680,00	977.695,00	835.985,00	333.928,41	471.325,53
La Guajira	2.084.800,00	1.448.585,60	636.214,40	279.797,44	166.946,12
Magdalena	2.313.648,45	661.472,09	1.652.176,36	510.497,28	420.622,86
Meta	8.563.500,00	4.156.753,21	4.406.746,79	3.167.131,76	2.458.947,00
Nariño	3.148.705,00	2.434.256,00	714.449,00	304.533,67	477.733,37
Norte de Santander	2.179.610,00	1.144.418,00	1.035.192,00	465.500,09	365.381,84
Putumayo	2.488.500,00	1.208.252,10	1.280.247,90	341.899,72	739.156,99
Quindío	193.217,00	72.505,00	120.712,00	18.153,87	100.330,23
Risaralda	356.035,00	168.519,00	187.516,00	53.472,16	131.030,85
Santander	3.053.082,00	1.896.143,00	1.156.939,00	1.092.045,17	1.627.451,65
Sucre	1.067.751,00	779.547,00	288.204,00	26.787,50	90.275,73
Tolima	2.414.430,00	1.329.094,00	1.085.336,00	475.588,92	436.817,53
Valle del Cauca	2.119.500,39	1.743.756,39	375.744,00	196.033,29	455.255,09
Vaupés	6.526.800	-	-	2.777,83	5.460.140,18
Vichada	10.024.200,00	4.317.837,31	5.706.362,69	1.943.499,57	2.117.586,31

Fuente. Elaboración propia con base en Estudios territoriales del INCODER, 2014

III. COMPONENTE DE OPERACIONES

3.1 Síntesis de la metodología

La metodología para el componente de operaciones se basa principalmente en el análisis de información primaria cualitativa recogida en el marco de esta evaluación, complementada con información secundaria. Para ello, se hicieron entrevistas en las entidades del orden nacional relacionadas con el proceso de adjudicación de baldíos a familias campesinas, en las direcciones territoriales y en el Nivel central del INCODER, y en las entidades relacionadas con el proceso de titulación en el orden territorial.

En el nivel nacional se hicieron entrevistas de nivel directivo en las siguientes entidades:

1. INCODER
2. Superintendencia de Notariado y Registro
3. IGAC
4. Contraloría Delegada para el Sector Agropecuario
5. Procuraduría Ambiental y Agraria
6. Unidad de Restitución de Tierras
7. DIAN
8. Agencia Nacional de Hidrocarburos
9. Agencia Nacional de Minería
10. Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales

Las entrevistas con las entidades permitieron recoger la percepción de los funcionarios sobre el proceso, así como sobre las debilidades y fortalezas del instrumento de titulación de baldíos.

Por otro lado, se realizaron entrevistas en las 17 direcciones territoriales del INCODER, solicitadas por el DNP. A este grupo se adicionó la DT, Atlántico, por considerar que podría aportar información adicional relevante sobre las tierras baldías. Con las direcciones territoriales se pudo indagar sobre el mapa de procesos, los mecanismos de seguimiento, la articulación con otros componentes del desarrollo rural y con el ordenamiento social, ambiental y productivo del territorio, la gestión interinstitucional y la relación con el nivel nacional. Las entrevistas con los funcionarios permitieron además conocer las

principales debilidades y fortalezas de todo el proceso y las experiencias exitosas como la titulación por barrido.

EL INCODER, clasifica las territoriales en cuatro categorías (A, B, C y D) con base en el tamaño de las oficinas. Los criterios que utiliza son: número de municipios, número de habitantes rurales, necesidades básicas insatisfechas, PIB agropecuario y capacidad institucional (INCODER, 2015). En ese sentido, la distribución de las territoriales consultadas para esta evaluación es la siguiente: 7 territoriales tipo A, 4 territoriales tipo B, 4 territoriales tipo C y 2 territoriales tipo D, como se detalla en el cuadro a continuación:³⁴

Cuadro 6. Entrevistas y grupos focales realizados

No	DPTO.	TIPO DE TERRITORIAL	ENTREVISTAS DIRECCIONES TERRITORIALES	GRUPOS FOCALES
1	BOLIVAR	A	2	-
2	SUCRE	B	1	1
3	ANTIOQUIA	A	1	-
4	CHOCÓ	C	3	-
5	SANTANDER	B	1	-
6	CUNDINAMARCA	A	2	-
7	TOLIMA	A	1	-
8	HUILA	A	4	-
9	CASANARE	C	3	1
10	ARAUCA	C	1	-
11	META	A	3	1
12	GUAVIARE	D	3	1
13	PUTUMAYO	B	1	1
14	CAQUETA	B	1	1
15	VICHADA	D	1	-
16	NARIÑO	A	3	1
17	ATLANTICO ³⁵	C	1	-
TOTAL			32	7

Fuente. Elaboración propia con base en las solicitudes contractuales de DNP

³⁴ La clasificación de las territoriales no explica cómo se hace el cálculo (ponderación de variables) para determinar las categorías.

³⁵ Territorial adicional a las contractualmente solicitadas por el DNP

Para las entrevistas en las 17 oficinas territoriales se utilizó un cuestionario de entrevista semi-estructurada que permitió recoger la información sobre todo el proceso de adjudicación.

En cuanto a los 7 grupos focales, estos se realizaron a nivel departamental y tuvieron la participación de las entidades vinculadas al proceso de adjudicación de baldíos en el orden territorial. Se utilizó una metodología participativa que permitió conocer la percepción de los integrantes del grupo focal sobre los aspectos positivos, negativos y los retos del proceso, de cara a la gestión interna, interinstitucional y política. Fueron convocadas todas las entidades relacionadas con el proceso de titulación de baldíos pero la participación varió en los departamentos. Vale la pena aclarar que en estos grupos focales no participaron funcionarios del INCODER.

Cuadro 7. Grupos focales. Entidades convocadas y asistentes

GRUPOS FOCALES	
ENTIDADES CONVOCADAS Y ASISTENTES	
Departamento	Asistentes
Sucre	IGAC ORIP Programa de Tierras-USAID
Putumayo	Unidad de Restitución ORIP IGAC
Casanare	ORIP IGAC
Meta	ORIP Procuraduría Cormacarena Unidad de Restitución Parques Naturales
Guaviare	ORIP Parques Naturales
Caquetá	Procuraduría ORIP Secretaría de Agricultura
Nariño	Procuraduría Ambiental y Agraria

Fuente. Elaboración propia

Una vez realizadas las entrevistas y los grupos focales, la información se fue transcribiendo en formato Word para luego ser vertida en formato Excel, que permitió realizar una lectura transversal y comparativa de los registros. Para ello se construyó una matriz analítica donde se consignó toda la información de las entrevistas del orden nacional, del orden regional y de los grupos focales. Esta matriz recoge toda la información primaria cualitativa que se utilizó como fuente principal para la evaluación del componente de operaciones y como apoyo para el componente de resultados. La información primaria fue contrastada y complementada con información secundaria, en especial los informes de los organismos de control (Contraloría, Procuraduría) sobre el Instituto, los Informes de Gestión del INCODER, doctrina, e información de prensa.

3.2 Gestión del INCODER a Nivel central y territorial en la titulación de baldíos

Como ya se mencionó, para la evaluación de operaciones al instrumento de titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 1995 y 2013, en relación con la gestión del INCODER (Nivel central y direcciones territoriales) se llevaron a cabo entrevistas en 17 Direcciones Territoriales del INCODER, así como 7 grupos focales con entidades distintas al INCODER pero que participan en el proceso de adjudicación de baldíos. También se utilizó la información de las encuestas aplicadas en 27 municipios a beneficiarios del procedimiento de adjudicación de los baldíos, ubicados en áreas rurales y esta información se complementó con otra proveniente de fuentes secundarias.

Esto nos permitió analizar los procesos, aspectos jurídicos, técnicos, administrativos y logísticos de la intervención, con el objetivo de contribuir a dar respuesta a las siguientes preguntas orientadoras:

1. ¿Cómo funciona en la práctica el **mapa de procesos** de titulación de baldíos a familias campesinas (actores, roles, procedimientos y articulación)?
2. ¿La **articulación entre el Nivel central del INCODER y las direcciones territoriales** permite que el proceso de titulación se dé de forma ágil y transparente? ¿Existe algún **mecanismo de seguimiento** a las direcciones territoriales por parte del Nivel central?

3. **¿Cómo se articulan los instrumentos de planificación para el ordenamiento** social, ambiental y productivo de la propiedad **dentro del proceso de la titulación de baldíos** y con los planes de ordenamiento territorial?
4. **¿Cómo participan las autoridades pertinentes** (UPRA, Autoridad Ambiental, Procuraduría Ambiental y Agraria, autoridades locales y otros organismos del gobierno involucrados) **en este proceso?**
5. **¿Cómo se articulan los instrumentos de desarrollo rural** con el proceso de titulación de baldíos?
6. **¿Qué fortalezas y debilidades** jurídicas, técnicas, administrativas y logísticas existen para llevar a cabo la titulación de baldíos en el INCODER, la SNR, el IGAC y la DIAN?
7. **¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los procesos de titulación por barrido** y de titulación por demanda? (estudio de caso: Oriente Antioqueño)

A continuación se procede a dar respuesta a cada una de estas preguntas orientadoras:

1. **¿Cómo funciona en la práctica el mapa de procesos de titulación de baldíos a familias campesinas (actores, roles, procedimientos y articulación)?**

El procedimiento de titulación de baldíos a personas naturales (familias campesinas ocupantes y población desplazada) se encuentra regulado por la Ley 160 de 1994 y sus Decretos Reglamentarios 2664 de 1994 y 0982 de 1996, entre otras normas relevantes. Dicho procedimiento cuenta con un mapa de procesos expedido por el INCODER³⁶ que consta de 46 pasos³⁷ que fueron agregados en el presente estudio en 7 grupos de pasos para facilitar el análisis.

³⁶ De fecha 09/07/2014.

A continuación se presenta un diagrama donde se sintetizan estos 7 grupos de pasos y donde adicionalmente se señalan los actores y la gestión interinstitucional, así como las principales fortalezas y debilidades encontradas, que serán desarrolladas a lo largo de este acápite.

A grandes rasgos lo encontrado sobre cómo funciona en la práctica el mapa de procesos de titulación de baldíos a familias campesinas, es lo siguiente:

El procedimiento se inicia en la mayoría de los casos (a excepción de cuando se adelanta la formalización por barrido) a través de una solicitud hecha por la persona interesada, que es recibida por los servidores del INCODER, y que se incorpora en el “aplicativo de baldíos”³⁸, un sistema de información creado por el Instituto. Inmediatamente el abogado de la Dirección Territorial confronta la información del solicitante con 7 bases de datos (SISPRO, IGAC, ORIP, DIAN, INCORA – INCODER, Departamento Administrativo de la Función Pública y RUPTA³⁹). Este es uno de los puntos críticos del proceso, en tanto se constató, que buena parte de las oficinas territoriales visitadas no tienen acceso a estas bases de datos y si lo tienen, no existe certeza que la información se encuentre actualizada. Esto ha permitido que el INCODER titule a solicitantes que no cumplen con todos los requisitos (Procuraduría, 2015) o que titule sin tener en cuenta al cónyuge, al no haberse verificado el núcleo familiar.

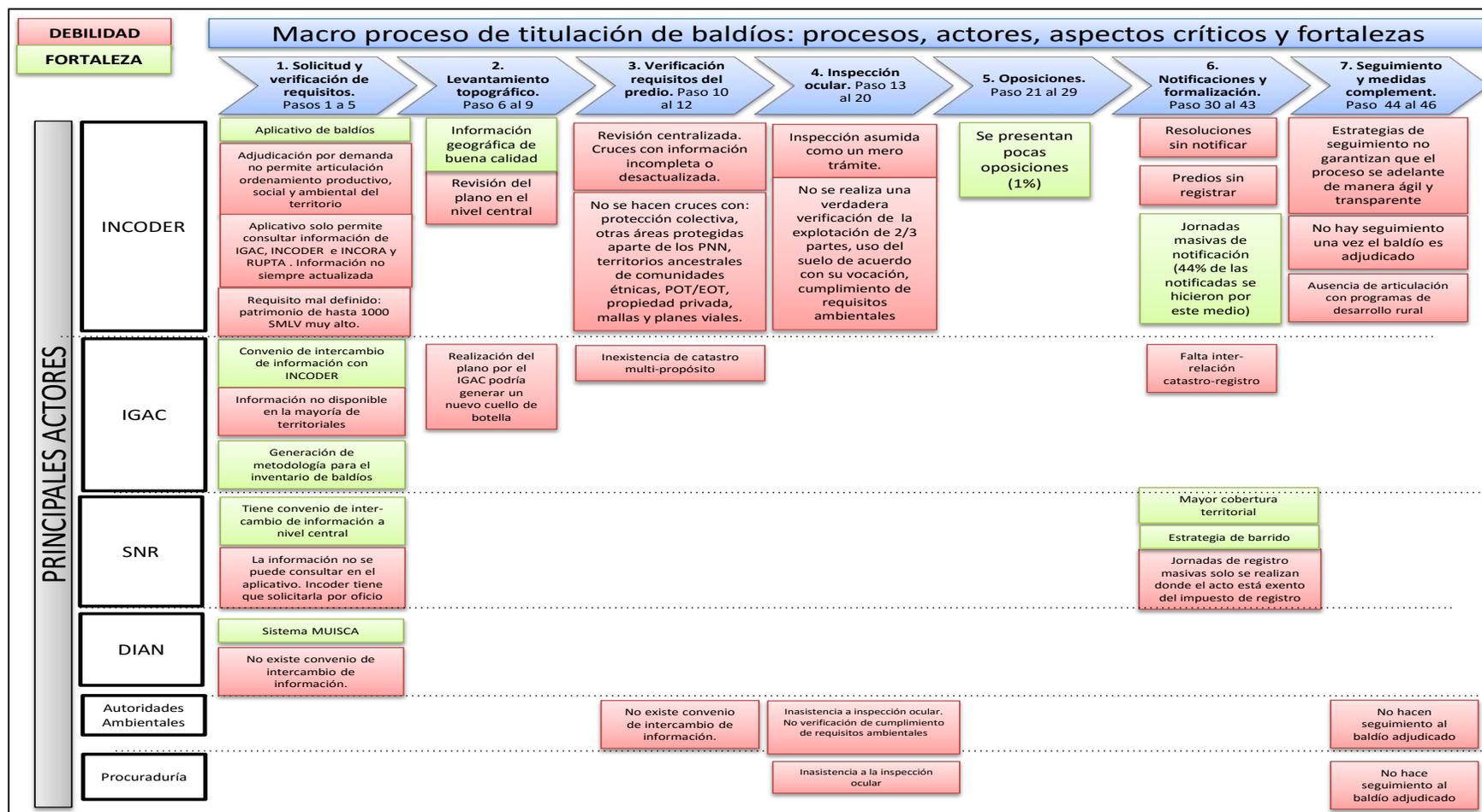
A continuación un profesional en topografía, ingeniero catastral o geodesta del Instituto, realiza el levantamiento topográfico (esto ocurre, de acuerdo con las encuestas, en el 90% de los casos). El plano se remite al Nivel central donde la Dirección Técnica de Baldíos lo revisa y aprueba. Este paso corresponde a un excesivo centralismo, que se basa en la desconfianza, y genera dificultades y retrasos. La información cartográfica generada por el INCODER es de buena calidad aunque, en adelante, será el IGAC el encargado aportar el plano. Esto puede generar un nuevo cuello de botella si el Instituto Geográfico no se fortalece técnica y financieramente.

³⁷ Que inician con la recepción de la solicitud y culminan con el registro y actualización de la información en el aplicativo.

³⁸ Este aplicativo o sistema de información es una aplicación web cuya función consiste en apoyar y controlar la secuencia de actividades realizadas dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos. En este aplicativo se registra la información de cada solicitud radicada. (Contraloría, 2012).

³⁹ Para verificar el núcleo familiar se consulta la base SISPRO del Ministerio de Salud, para verificar que el solicitante no sea titular de otro predio, se consultan las bases de datos del IGAC, las ORIP y el INCODER. Para verificar que el patrimonio del solicitante no sea superior a 1000 salarios mínimos se consulta la base Muisca de la DIAN y para establecer si el predio se encuentra protegido se consulta el registro RUPTA del INCODER

Gráfico 11. Mapa del proceso de titulación de baldíos⁴⁰



Fuente. Elaboración propia con base en el mapa de procesos de titulación de baldíos del INCODER

⁴⁰ El mapa de procesos de titulación de baldíos es el PR1-PM-TB-09 de 2014 del INCODER

A partir del plano, un profesional en topografía, ingeniería catastral o geodesia de la Dirección Técnica de Baldíos, revisa los requisitos del predio para lo cual dentro del mapa de procesos se tiene previsto que se realicen cruces con las siguientes capas de información: Zonas de Reserva Forestal de Ley 2º, Parques Naturales Nacionales, declaratorias de protección colectiva, tierras de comunidades étnicas, propiedad privada, planes viales, títulos de extracción minera y explotación de hidrocarburos. Estos cruces se realizan también de manera centralizada en Bogotá, pero el Nivel central no tiene esta información o la tiene desactualizada. Adicionalmente, la presente evaluación permitió constatar que no se están realizando cruces importantes como por ejemplo: declaratorias de protección colectiva, otras áreas protegidas aparte de los PNN que forman parte del SINAP⁴¹ y estrategias de conservación *in situ*, territorios ancestrales de comunidades étnicas, territorios colectivos solicitados en constitución, ampliación, saneamiento, información sobre predios de propiedad privada, planes viales, planes y esquemas de ordenamiento territorial, etc. Lo cual genera una gran incertidumbre en relación con los predios que se van a adjudicar.

Con posterioridad se realiza el paso que es visto como el “alma del proceso”: la inspección ocular. De acuerdo con el mapa de procesos esta la debe realizar un profesional de las ciencias agropecuarias del Instituto con participación del peticionario, de los colindantes y “si asistieren”, con el Ministerio Público y el servidor que represente al Sistema Nacional Ambiental. Se pudo verificar que aunque se garantiza la presencia del peticionario, es difícil contar con la presencia del Procurador y las autoridades ambientales. Por esta razón en algunos departamentos la inasistencia de estas últimas se suple con un concepto dado por escrito; esto significa que la verificación del cumplimiento de los requisitos ambientales no se realiza, o sólo se adelanta en el papel. También se pudo evidenciar que los servidores del INCODER no aprovechan esta diligencia al máximo sino que la asumen como un mero requisito de trámite.

En este sentido las encuestas permitieron determinar que solo en el 17% de los casos, los servidores del INCODER aplicaron una encuesta durante su visita; en el 16% de los casos verificaron los cultivos o animales; en el 14% verificaron que el predio estuviera cultivado o con cría de animales; en el 12% revisaron acceso

⁴¹ Sistema Nacional de Áreas Protegidas

a agua; en el 8% revisaron infraestructura productiva (construcciones, maquinaria, equipo) y en el 4% revisaron el cumplimiento de los requisitos ambientales. Estas fallas en la inspección ocular pueden explicar por qué el 49% de los adjudicatarios encuestados manifestó que antes de la adjudicación nadie explotaba económicamente el baldío solicitado.

Con posterioridad a la realización de la inspección ocular un técnico o abogado del Instituto realiza la fijación en lista para permitir que se presenten oposiciones. Las oposiciones no son para nada comunes dentro de los procesos, como lo demuestra el hecho de que sólo el 1% de los adjudicatarios encuestados manifestó que tuvieron algún opositor a su solicitud.

A continuación se realiza una revisión jurídica del expediente y se decide si el predio puede ser adjudicado. Cualquiera que sea la decisión que se tome (adjudicar o no adjudicar) esta tiene que ser notificada personalmente por un técnico del Instituto a las partes. La notificación se ha convertido en otro cuello de botella y por ello muchos procesos de adjudicación de baldíos se encuentran sin surtir este paso; en algunas oficinas territoriales por falta de recursos, en otras porque no se cuenta con personal de planta suficiente y en otras por falta de empresas de correo en el sector rural. En concepto de los organismos de control, esto constituye un hallazgo que puede generar sanciones disciplinarias.

Se pudo establecer que notificar las resoluciones de negación es más difícil que las de adjudicación. Las encuestas permitieron establecer que la forma más efectiva de notificar es a través de jornadas masivas, como lo demuestra el hecho que el 44% de las resoluciones de adjudicación notificadas se hicieron por este medio.

El penúltimo paso previsto en el mapa de procesos es el registro de la resolución de adjudicación. Según manifestó una servidora del nivel directivo del INCODER, el 62% de las titulaciones de baldíos se encontrarían sin registrar. Las encuestas a los beneficiarios también arrojaron luces al respecto: el 33% de los entrevistados que no han registrado el título no ha hecho el trámite por desconocimiento. Aunque las jornadas de registro masivas son efectivas, solo se pueden realizar en departamentos donde el acto esté exento del impuesto de registro. Es entonces un error que la entidad que titula no se encargue de una vez del registro, porque se promueve la informalidad. En este sentido se realizará una recomendación.

El último paso corresponde a la realización de seguimiento y acciones de mejora, que le corresponde hacer al Subgerente, al Director Técnico y al Director Territorial. Al respecto se pudo comprobar que sólo se realiza seguimiento antes de expedirse la resolución de adjudicación y, en consecuencia, salvo contadas excepciones, una vez el baldío es adjudicado el INCODER no lo vuelve a monitorear lo que atenta contra la función social y ecológica de la propiedad.

Aunque existen múltiples estrategias para el seguimiento (aplicativo de baldíos, la revisión de planos, la realización de auditorías internas y externas, visitas de la Dirección Técnica de baldíos a las entidades territoriales, comités de gerencia, asignación de padrinos, seguimiento a las metas y por medio de otras acciones que realiza la oficina de control interno) estas no han garantizado que el procedimiento de adjudicación de baldíos se adelante de manera ágil y transparente. Si bien desde el punto de vista de los beneficiarios entrevistados parecería que las acciones de seguimiento son efectivas, en tanto el 99% de ellos manifestó que el procedimiento se realizó sin que tuvieran conocimiento de actos de corrupción, los organismos de control han evidenciado que la corrupción ocurrió de manera generalizada (Procuraduría, 2015).

En vez de una efectiva articulación entre el nivel central y las territoriales se pudo observar un excesivo centralismo que entorpece el proceso y constituye una de las razones por las cuales la adjudicación de baldíos se demora mucho más de los 9 meses previstos.

A continuación se revisan de manera detallada cada uno de los pasos anteriormente mencionados.

➤ **Ingreso de la solicitud al aplicativo y consulta de bases de datos para verificar los requisitos para ser adjudicatario: Pasos 1 a 5**

De conformidad con lo establecido en el mapa de procesos, los servidores públicos del INCODER asesoran al solicitante en el **diligenciamiento del formato de solicitud de adjudicación** y le hacen firmar una declaración juramentada. La evaluación permitió verificar que la documentación e información que se le exige aportar al solicitante para iniciar el proceso de adjudicación, es pertinente y suficiente y que cualquier información adicional que se requiera debe ser conseguida por el mismo Estado, teniendo en cuenta que los adjudicatarios de baldíos son población vulnerable.

A continuación, se conforma un expediente, en el que se incluye la solicitud junto con los documentos soporte anexados por el solicitante y un técnico del Instituto procede a **registrar la solicitud en la aplicación web, conocida como aplicativo de baldíos.**

El aplicativo es una buena herramienta que le aporta al proceso de adjudicación de baldíos. Sin embargo se podría mejorar en aspectos puntuales como los siguientes: i) Garantizar que permita el acceso a todas las bases de datos de otras entidades que se requieren consultar para poder realizar los cruces de información que se necesitan durante el procedimiento (Entrevista Nivel Central D. I., 2015); iii) Permitir la posibilidad de subsanar algunos errores directamente desde las oficinas territoriales (Entrevista Bolívar J. I., 2015). “El problema es que cuando se requiera hacer correcciones no es posible realizarlas y eso genera atrasos y deficiencias en el proceso (Entrevista Santander J. I., 2015)”; “Yo le cambiaría la posibilidad de enmendar errores formales inmediatamente” (Entrevista Cundinamarca J. I., 2015); “si se comete un pequeño error no se puede corregir” (Entrevista Huila T. I., 2015). iii) Permitir exportar información a diferentes formatos. “Los informes de gestión que se generan no se pueden pasar a Excel por ningún mecanismo y muchas veces necesitamos esa información” (Entrevista Santander D. I., 2015). iv) Poder acceder a la información mediante otra “llave” diferente al número de la cédula (Entrevista Santander D. I., 2015) .

Además “las consultas solamente se pueden hacer con el número de cédula y muchas veces necesitamos verificar con base en el registro catastral o el folio de matrícula y eso no lo podemos hacer” (Entrevista Meta T. I., 2015). v) Que la información que contenga se encuentre actualizada. “Es un problema, que la información de la cual nos nutrimos para hacer el proceso de adjudicación tenga debilidades” (Entrevista Huila T. I., 2015); “En ocasiones la información no es la mejor y no está muy actualizada y eso es un problema para nosotros” (Entrevista Huila D. I., 2015). “Faltan algunos datos como en el caso de las adjudicaciones que hizo el INCORA y que no están registradas en el aplicativo” (Entrevista Meta D. I., 2015). vi) Incluir en el aplicativo información relativa a los procesos que se dan después de la expedición de la resolución, como los recursos, revocatorias directas y recuperación de baldíos indebidamente ocupados. vii) Volver a incorporar la categoría “vereda” que era la comúnmente aceptada por los campesinos y que fue reemplazada en el aplicativo por la de centros poblados, lo que hace que “el campesino no

reconozca como suyo el predio que se le adjudicó en la resolución” (Entrevista Nariño, 2015).

Se encontró también que en algunas oficinas territoriales como Atlántico, Caquetá, Guaviare y Nariño, el aplicativo no se puede aprovechar en su máximo potencial por problemas de conectividad, porque dichas oficinas territoriales no cuenta con acceso estable a internet.

Una vez ingresada la solicitud en el aplicativo, un abogado de la Dirección Territorial realiza el estudio de la misma y **determina si el solicitante cumple con los requisitos para ser adjudicatario**, para lo cual se realiza una primera acción interinstitucional, que consiste en la **consulta de diferentes bases de datos** (gráfico 13). Para esto se establece un plazo de cuatro (4) días en el mapa de procesos.

Esta acción debe permitir verificar lo siguiente: el núcleo familiar a través de SISPRO⁴² (MinSalud); que el solicitante no sea titular de otro predio (a través de las bases de datos del IGAC, las ORIP y el INCODER); que su patrimonio no sea superior a 1000 salarios mínimos (por medio de la información de la DIAN); así como establecer si el predio se encuentra protegido (RUPTA ⁴³- INCODER).

⁴² Sistema Integral de Información de la Protección Social-SISPRO es una herramienta que permite obtener, procesar y consolidar la información necesaria para la toma de decisiones que apoyen la elaboración de políticas, el monitoreo regulatorio y la gestión de servicios en los niveles y procesos esenciales del sector como aseguramiento, financiamiento, oferta, demanda y uso de servicios. Suministra información para toda la ciudadanía. Su diseño se basa en una Bodega de Datos en la cual se concentra la información necesaria para la construcción de indicadores y reportes. Los datos provienen de fuentes de información internas y externas al Ministerio de Salud y Protección Social. <http://www.sispro.gov.co/>

⁴³ Registro Único de Predios y Territorios Abandonados.

Gráfico 12. Cruces de información para verificar requisitos del beneficiario

Titulación de baldíos a familias campesinos	
Actores	Roles
	<p>✓ Verificación requisitos solicitantes (Paso 5 del mapa de procesos)</p>

Fuente. Elaboración propia con base en mapa de procesos titulación de baldíos del INCODER

Si bien desde el año 2012 el Instituto “implementó mecanismos que le permitieron obtener mayor información sobre los predios a adjudicar, tales como la suscripción de convenios interinstitucionales con entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y la Universidad Distrital, entre otros, buscando el cruce de bases de datos” (Contraloría, 2012), en la actualidad, el aplicativo solo permite la consulta en línea con el número de cédula del solicitante en las bases de datos del IGAC, el INCODER e INCORA y el RUPTA. El resto de bases de datos, que se contemplan en el mapa de procesos, no se encuentran disponibles en línea e incluso, las que sí están, no disponen de información completamente actualizada.

Adicionalmente, respecto de los cruces de información interinstitucionales, se pudo establecer lo siguiente:

En cuanto al acceso en tiempo real a la información actualizada de **SISPRO** las DT de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Casanare y Sucre, manifestaron no tener acceso a esta base de datos. Mientras que en Bogotá (Nivel central), Caquetá y Santander manifestaron que si tienen el acceso. En Meta y Putumayo manifestaron tener acceso pero la información se encuentra desactualizada. En Antioquia manifestaron que “el SISPRO no está en funcionamiento en este momento, lo que se utiliza es el SISBEN” (Entrevista Antioquia, 2015).

En lo que se refiere al acceso en tiempo real a la información actualizada del

IGAC, en Antioquia, Atlántico, Arauca, Bolívar, Chocó, Meta, Putumayo, Sucre y Vichada, manifestaron no tener esta información y tener que solicitarla por escrito (Entrevista Arauca, 2015) (Entrevista Chocó, 2015), o solicitándola a Nivel central (Entrevista Bolívar T. I., 2015) (Entrevista Vichada, 2015). Únicamente en Caquetá, Cundinamarca, Guaviare, Santander y en el Nivel Central (Bogotá) manifestaron si tener acceso a la misma. En Casanare y Huila manifestaron tener acceso a la base de datos en tiempo real pero no saber “hasta qué punto esté actualizada” (Entrevista Casanare J. I., 2015). Mientras que en Huila manifestaron que “la información está desactualizada y (...) a veces hay que esperar uno o dos días para verificar la información (Entrevista Huila T. I., 2015)”.

En la entrevista realizada en el IGAC en Bogotá, los servidores manifestaron que las dos entidades se encuentran en proceso de suscribir una serie de convenios que faciliten el intercambio de información. También comentaron que en el pasado se han realizado cruces para identificar presuntos baldíos por medio de la base catastral y que estos cruces han permitido entregarle al INCODER información georeferenciada por municipio y departamento que puede servirle de guía para sus procesos. En la actualidad se encuentran avanzando en la construcción de una metodología para establecer un inventario de baldíos (Entrevista IGAC, 2015). Si este inventario se adelantara, el INCODER se ahorraría los cruces para intentar determinar si el predio solicitado es o no propiedad privada.

En relación con el acceso a la información de la **ORIP**, únicamente las oficinas territoriales del INCODER de Arauca, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Tolima, Santander y Vichada, manifestaron tener acceso a esta información, aunque solo en Arauca está en línea (Entrevista Arauca, 2015). Ninguna territorial especificó si se encuentra actualizada. Por su parte en Antioquia, Atlántico, Bolívar, Casanare, Huila, Meta, Nivel central (Bogotá), Putumayo y Sucre manifestaron no tener acceso a la misma. En Bolívar, Huila, Meta, el Nivel central (Bogotá) y Tolima, aclararon que tienen que escribir y esperar a que les contesten, mientras que las otras territoriales no especificaron. “Si se encuentra un folio de matrícula inmobiliaria en el IGAC, se pide el documento (Entrevista Nivel Central D. I., 2015)”. “Nosotros no tenemos las bases de datos para entrar a verificar la información, tenemos que remitirles todos los datos a ellos y para que nos contesten eso se demora más o menos un mes o hasta más” (Entrevista Huila D. I., 2015). En Sucre comentaron que “teníamos el acceso a esos datos pero nos quitaron el convenio” (Entrevista Sucre, 2015). En lugares como el

Putumayo, la ORIP no cuenta con el Sistema de Información Registral (SIR) para hacer consultas en línea, lo que constituye una fuente de demora adicional para los cruces de información (Grupo focal Putumayo, 2015).

Esta información recolectada se encuentra en consonancia con lo hallado por la Contraloría que desde 2012 advirtió lo siguiente:

De acuerdo con la muestra selectiva de expedientes revisados de la vigencia 2012 en las Direcciones Territoriales de INCODER en Arauca y Cundinamarca, se evidenció que la entidad no realiza consultas a las bases de datos de las Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos, lo que puede ocasionar que se efectúen adjudicaciones sobre predios privados o a solicitantes que posean propiedad rural, ocasionando desgaste administrativo y generando riesgo jurídico en su contra por acciones administrativas y judiciales que puedan comprometer su responsabilidad patrimonial (Contraloría, 2012).

En lo que se refiere a la información de la **DIAN** el Nivel central (Bogotá) así como las DT del INCODER en Casanare, Sucre, Tolima y Vichada manifestaron no tener acceso a ella, en tanto no existe un convenio entre esta entidad y el INCODER para el intercambio de información. “Con la DIAN es absolutamente nula la información, les pedimos la colaboración pero no es posible” (Entrevista Casanare J. I., 2015). “Para mí la DIAN no existe en cuanto a verificación de información” (Entrevista Tolima, 2015). A pesar de esto, las territoriales de Antioquia, Bolívar y Tolima manifestaron que acceden a la misma a través del Nivel central. Las oficinas territoriales de Arauca, Atlántico y Meta, piden la información a esta entidad escrito (Entrevista Arauca, 2015). Pero en Arauca y Santander manifestaron que la DIAN les niega la información y la tienen que pedir a través del solicitante (Entrevista Arauca, 2015) (Entrevista Santander T. I., 2015). “La DIAN no nos responde a nosotros directamente, pero les hacemos una carta a los solicitantes para que ellos mismos hagan la petición” (Entrevista Santander J. I., 2015). Solamente en Caquetá y Putumayo manifestaron tener acceso a ella, pero en Putumayo aclararon que no tienen acceso en tiempo real. Todo esto genera un importante cuello de botella y también el riesgo de que este requisito no se constate y que el INCODER se base en la buena fe del adjudicatario y en su declaración juramentada para determinar su patrimonio.

Según manifestó la DIAN en la entrevista realizada a uno de sus servidores, la dificultad que en la actualidad se presenta para el intercambio de información,

se podría subsanar por medio de la firma de un convenio de intercambio de información, que le permitiría entregar algunos datos sobre la declaración de renta del solicitante al INCODER.

Sin embargo el servidor entrevistado aclaró que aún con un convenio firmado podrían subsistir algunas limitaciones, como por ejemplo: que el valor patrimonial declarado no siempre es el mismo valor patrimonial en pesos o en valor comercial. “Yo puedo tener un apartamento con valor fiscal de 100 millones, pero comercialmente vale 300 millones, igualmente, puedo tener una finca de 25 millones según el avalúo catastral, pero con un valor comercial de 500 millones”. Por esta razón sugiere que al INCODER se le entregue información respecto de los ingresos declarados, pero también sobre movimientos en cuentas corrientes y de ahorro, acciones, títulos valores y valor de los inmuebles, aunque teniendo claro que los bienes adolecen del problema ya mencionado sobre el diferente valor catastral y comercial.

En lo que respecta a la información del **INCORA – INCODER** en Atlántico, Bolívar, Casanare, Chocó, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre y Vichada, manifestaron que esta información se puede consultar a través del aplicativo, lo cual es percibido como un importante avance: “antes si era complicado porque recolectar esa información no es fácil” (Entrevista Bolívar J. I., 2015). Sin embargo en Casanare, Putumayo y Santander manifestaron que no saben si esta base de datos está actualizada, motivo por el cual la información puede no ser cien por ciento confiable (Entrevista Casanare J. I., 2015) (Entrevista Santander T. I., 2015).

Algunas territoriales como Casanare y Chocó realizan las consultas en los “libros de baldíos” del INCORA donde están registradas las adjudicaciones que hizo esta Institución “pero están muy deteriorados y no existe la posibilidad de digitalizarlos para evitar que se pierda la información” (Entrevista Casanare T. I., 2015). En Antioquia “se manejaban unos libros (...) pero ya no existen, luego se pasó a un aplicativo pero en este momento no contamos con ese sistema” (Entrevista Antioquia, 2015). En Atlántico y Sucre los servidores entrevistados advirtieron que cuando se liquidó el INCORA mucha de la información se perdió al pasar al INCODER (Entrevista Sucre, 2015) (Entrevista Atlántico, 2015). En el Guaviare el problema es de conectividad, “cuando tenemos internet no hay dificultades, pero la red no es muy buena en la territorial” (Entrevista Guaviare J. I., 2015).

Frente a la información del **Departamento Administrativo de la Función Pública**, ninguna oficina territorial manifestó tener acceso en tiempo real a la misma. Atlántico, Casanare, Meta y Santander, la obtienen oficiando a la entidad. “Nosotros enviamos un oficio al Departamento Administrativo de la Función Pública, pero en muchos casos nos han dicho que no tienen una base de datos para brindarnos esa información. Solo nos han relacionado ciertos procesos” (Entrevista Casanare T. I., 2015). Huila y Tolima la obtienen a través del Nivel central. “Esa información se maneja desde Nivel central y eso también es un retraso porque en la contestación se demoran como dos meses y ahí se frena el proceso porque nosotros no podemos hacer nada más hasta que nos llegue la información” (Entrevista Tolima, 2015). Antioquia obtiene esta información a través de Internet o por otras fuentes (Entrevista Antioquia, 2015), mientras que en Sucre y Huila consultan con la Contraloría o la Procuraduría (Entrevista Sucre, 2015) (Entrevista Huila D. I., 2015).

En relación con la información del **RUPTA** las visitas a las territoriales de Antioquia, Arauca, Atlántico, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Putumayo, Sucre, Santander y Vichada permitieron establecer que se cuenta con acceso en línea a este registro, a través del aplicativo. Únicamente Bolívar y Chocó no lo tienen. “Es uno de los pocos aplicativos que se encuentran activos y actualizados” (Entrevista Antioquia, 2015). Sin embargo, el Nivel central aclaró que la información sobre protección colectiva no se encuentra cargada y por lo tanto “no se está manejando” (Entrevista Nivel Central D. I., 2015).

Adicionalmente es importante mencionar otra limitación en relación con la información que reposa en el **RUPTA** y es que muchas de las solicitudes de ingreso en este registro han culminado con una nota devolutiva. Así lo advirtió la Procuraduría Ambiental y Agraria en un informe preventivo de 2015 en el que señaló que de las 54.648 solicitudes tramitadas en 2014, 33.577 terminaron con nota devolutiva. De las cuales 6.971 corresponden a ocupantes de baldíos a los que no se les ha podido proteger sus derechos (Procuraduría, 2015)

A continuación se resumen los principales hallazgos encontrados en relación con este primer intercambio de información entre entidades:

Cuadro 8. Síntesis de cómo es en realidad el intercambio de información para revisar el cumplimiento de los requisitos del beneficiario⁴⁴

ENTIDAD	INFORMACIÓN REQUERIDA	INTERCAMBIO EN PLAZO ESTABLECIDO (4 DÍAS)	CÓMO ES EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN ACTUALIZADA A 2015
SISPRO	Información familiar	No	6 DT no tienen acceso a esta base de datos. 2 DT manifestaron consultarla a través del Nivel central.	No
IGAC	Verificar que el solicitante no sea propietario de predios rurales en el país	No	9 DT no tienen acceso a esta base de datos. 2 la solicitan por escrito y 2 la consultan por medio del Nivel central.	No ⁴⁵
ORIP	Verificar que el solicitante no sea propietario de predios rurales en el país	No	9 DT no tienen acceso a esta base de datos. 5 manifestaron que la tienen que pedir por escrito.	Si
DIAN	Verificar patrimonio del solicitante y si es declarante de renta	No	4 DT y el Nivel central manifestaron que no tienen acceso a esta base de datos en tanto no hay convenio de intercambio de información. A pesar de esto 3 DT manifestaron que acceden a la misma a través del Nivel central.	No especificaron
Base de datos INCORA-INCORDER	Verificar que no haya sido beneficiario de una adjudicación anteriormente	Si	12 DT manifestaron que la consulta se hace a través del aplicativo de baldíos. En territoriales como Casanare y Chocó, consultan libros	SI

⁴⁴ Paso 5 del mapa de procesos PR1-PM-TB-09

⁴⁵ La información que reposa en el Nivel central del INCORDER y es del año inmediatamente anterior al vigente

ENTIDAD	INFORMACIÓN REQUERIDA	INTERCAMBIO EN PLAZO ESTABLECIDO (4 DÍAS)	CÓMO ES EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN ACTUALIZADA A 2015
			históricos de titulación de baldíos.	
RUPTA	Verificar si el predio está protegido	Si	La consulta del RUPTA se hace a través del aplicativo, más no contiene información sobre protección colectiva.	Si
Función Pública	Verificar si dentro de los 5 años anteriores, ha tenido la condición de funcionario, contratista o <input checked="" type="checkbox"/> miembro de las Juntas o Consejos del SNRA	No	2 DT la obtiene a través del Nivel central. 4 mediante oficio a la DAFP. 1 a través de consulta en internet. 2 a través de organismos de control.	

Fuente. Elaboración propia con base en mapa de procesos de titulación de baldíos del INCODER

Se concluye que los mayores inconvenientes se presentan en el intercambio de información con otras entidades para verificar el cumplimiento de requisitos del beneficiario. Por regla general, las oficinas territoriales del INCODER y el Nivel Central no cuentan con acceso en tiempo real a las bases de datos que se deben consultar y en los pocos casos en los que sí tienen acceso, la información no se encuentra actualizada. Esto genera retrasos y el riesgo que algunos de los requisitos no se verifiquen. Este debe ser un aspecto a mejorar y más si se tiene en cuenta que existe la percepción que “con el procedimiento vigente, es muy fácil decir mentiras” (Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

Lo encontrado en la presente evaluación confirma los hallazgos hechos por la Contraloría, de acuerdo con la cual:

En los expedientes de adjudicación de baldíos seleccionados dentro de la muestra (Arauca y Cundinamarca), se evidenciaron deficiencias en la constatación del cumplimiento de los requisitos para la adjudicación, ya que no se realizan actividades tendientes a contrastar las afirmaciones del

solicitante, con bases de datos de agencias estatales u otras fuentes de información, apelando al principio constitucional de la buena fe para aceptar situaciones susceptibles de ser probadas o confirmadas a través de otros mecanismos idóneos, que permitan a la entidad tener certeza sobre los hechos que se pretenden probar, tales como patrimonio inferior a 1000 SMLV y la condición de población desplazada para la adjudicación de baldíos reservados, entre otras. (Contraloría, 2012)

Las deficiencias en los cruces de información pueden generar adjudicación de predios a personas con un patrimonio superior al permitido por las normas, o a personas casadas o que viven en unión libre y que deciden presentarse individualmente, violando principios constitucionales y legales.

➤ **Levantamiento topográfico: Pasos 6 al 9**

De acuerdo con el mapa de procesos, si el solicitante no anexó el plano del predio, un topógrafo o ingeniero catastral del Instituto realiza el **levantamiento topográfico** objeto de solicitud de titulación⁴⁶. El plano (adjuntado por el solicitante o levantado por la dirección territorial del INCODER) se remite vía correo electrónico al Nivel central donde un topógrafo o ingeniero catastral de la Dirección Técnica de Baldíos lo revisa y aprueba en relación con los lineamientos y escalas establecidas en el acuerdo 180 de 2009.

Las encuestas permitieron establecer que en el 90% de los casos el plano fue realizado directamente por el INCODER, a pesar que escasean los topógrafos de planta (Entrevista Santander D. I., 2015). Solo el 5% de los entrevistados tuvo que contratar un topógrafo y en el 1% de los casos, el plano lo suministró la Alcaldía.

El 97% de los encuestados manifestó que en el plano quedaron bien delimitados los linderos del predio adjudicado. Esta respuesta está en consonancia con la percepción que tienen los servidores del INCODER entrevistados, en relación con la **calidad de la información cartográfica generada por el INCODER**. Según arrojaron las visitas a Antioquia, Casanare, Chocó, Guaviare, Huila, Meta, Santander y Tolima, la información generada por el Instituto es buena. “La información que nosotros generamos a veces es mucho mejor que la que tiene el Agustín Codazzi, porque tenemos mejores topógrafos, ingenieros topográficos

⁴⁶ Las normas técnicas para los trabajos de topografía son las establecidas en el Acuerdo 180 de 2009.

e ingenieros cartográficos. Pero es un proceso más o menos reciente, hace 8 años estábamos nulos en cuanto a este tema” (Entrevista Huila T. I., 2015). “Nosotros hacemos trabajo de campo y esa información es mucho más confiable que la información cartográfica que se realiza con base en fotos aéreas y restitución de planos” (Entrevista Sucre, 2015).

Sólo en las territoriales de Chocó, Putumayo y Vichada se considera que la información generada por el INCODER es regular (Entrevista Chocó, 2015) (Entrevista Putumayo T. I., 2015). En Cundinamarca un servidor mencionó que “tiene muchas falencias porque años atrás se han encontrado traslapes y son las mayores causas por las que se generaron negaciones el año pasado” (Entrevista Cundinamarca T. I., 2015). Mientras que en Nariño manifestaron que “hay fallas en la parte topográfica porque las personas que hacen esos levantamientos no son de planta y a veces no los realizan de manera responsable, los hacen a la ligera” (Entrevista Nariño, 2015). Por su parte un servidor de Sucre realizó la siguiente sugerencia: “me parece clave que los planos que levanten los topógrafos los hagan con rellenos (cómo está explotado el predio, cuantas hectáreas están sembradas y con qué tipo de productos)” (Entrevista Sucre, 2015).

En cuanto a la **revisión y aprobación del plano que se realiza en el Nivel central**, este paso genera demoras y dificultades y corresponde a una excesiva centralización, según se pudo constatar en las visitas a Arauca, Antioquia, Atlántico, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Vichada. “En muchas ocasiones las recomendaciones que se hacen desde Bogotá no tienen la exactitud necesaria e igualmente nos toca ir a terreno a verificar” (Entrevista Arauca, 2015). “La base de datos que hay en Bogotá no está totalmente actualizada por lo que [la revisión] tampoco es 100% confiable” (Entrevista Huila T. I., 2015).

Además “en el nivel central hay muchas personas que desconocen las dinámicas propias del territorio y envían información, que en muchas ocasiones, no corresponde con la realidad del departamento” (Entrevista Chocó, 2015). “El principal problema son los tiempos, porque según el procedimiento el plano debe estar aprobado entre 4 o 5 días, pero cuando se manda a Nivel central el proceso puede demorarse fácilmente un mes” (Entrevista Huila T. I., 2015). Al respecto los servidores públicos de algunas territoriales mencionaron lo siguiente:

- “Se podría hacer (el plano) desde las entidades territoriales para evitar que se retrasen los procesos” (Entrevista Casanare T. I., 2015).
- “No es conveniente avalar el plano en el nivel nacional, es una repetición de trabajo. Simplemente al profesional que se contrate (topógrafo) se le deben asignar esas funciones. Todo eso se ha generado por la desconfianza desde el nivel central” (Entrevista Nariño, 2015).

El nivel de centralismo que se maneja para verificar la información, en muchos casos, es producto de la desconfianza y de la corrupción ocurrida en algunas territoriales. Sin embargo, eso castiga la eficiencia de los procesos y la celeridad de los trámites. Finalmente la responsabilidad es de las territoriales y de esta forma se debería asumir. Al respecto, se considera que la constante aprobación de productos de orden operativo como los planos, genera demoras innecesarias que no se darían si las Direcciones Territoriales contaran con la información actualizada georeferenciada y pudieran tomar las decisiones a ese nivel.

En relación con que el plano lo realicen topógrafos que son contratistas del Instituto y no funcionarios de planta, se considera inconveniente en tanto estas personas no conocen el procedimiento ni el territorio. “Ellos no tienen todo el conocimiento en cuanto a las normas y leyes existentes en temas de zonas de protección, zonas de carreteras, entre otros temas. Se han presentado casos en los que la calidad de los planos hechos por los topógrafos no es la mejor” (Entrevista Antioquia, 2015). En el mismo sentido se pronunció un servidor de Nariño: “Hay fallas en la parte topográfica porque las personas que hacen esos levantamientos no son de planta y a veces no los realizan de manera responsable, los hacen a la ligera. Sería bueno que la parte topográfica se hiciera desde acá, que hubiera personal de planta para que manejen ese tema y que el campesino tenga certeza en la adjudicabilidad de su predio” (Entrevista Nariño, 2015). Esta apreciación es compartida por la Procuraduría, que ha manifestado que “la centralización de funciones y la contratación de profesionales desde Bogotá, como los topógrafos, dilatan los procesos y demoran la toma de decisiones administrativas” (Procuraduría, 2015, p. 47).

En relación con la **posibilidad de que al solicitante se le permita adjuntar el plano del predio solicitado** la información de las visitas realizadas a Antioquia, Arauca, Bolívar, Chocó, Caquetá, Casanare, Cundinamarca, Guaviare, Santander, Meta, Nariño, Putumayo, Tolima y Vichada, permite concluir que esta puede ser una opción viable, siempre que se cumpla con las normas del

Instituto y se realicen los debidos controles. “Si porque nosotros no tenemos los recursos necesarios para hacer los levantamientos topográficos y la revisión de esos planos está sujeta a las normas que tiene el INCODER” (Entrevista Arauca, 2015). “La entidad no tiene topógrafos, ni le asignan presupuesto para contratarlos, entonces era bueno porque se evitaba represar el proceso porque no se tenía el plano a tiempo” (Entrevista Casanare J. I., 2015)

En relación **con que en lo sucesivo sea el IGAC quien aporte el plano para la adjudicación del baldío**⁴⁷ en las visitas a las territoriales de Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Chocó, Huila, Putumayo y Sucre, se evidenció preocupación, en tanto se considera que el IGAC no tiene el personal suficiente ni el presupuesto para realizar este procedimiento. Sin embargo, la participación del IGAC puede ser algo positivo, siempre que se le garanticen los recursos necesarios para cumplir con las tareas asignadas. “Me parece importante porque ellos tienen las planchas catastrales y tienen toda la información a nivel nacional. Eso nos ayudaría a nosotros a no cometer errores y lo que se debe buscar es el mejoramiento de la calidad de los planos producidos. Entre más trabajen de manera armónica IGAC e INCODER, mejor va a ser el servicio que se ofrece.” (Entrevista Cundinamarca J. I., 2015).

Por su parte frente a este tema los servidores del IGAC entrevistados manifestaron que ambas entidades se encuentran generando una serie de convenios interadministrativos que garanticen una transferencia presupuestal hacia el Instituto para que este pueda cumplir con la tarea (IGAC, 2015).

Se considera que la intervención del IGAC en el procedimiento de adjudicación de baldíos puede ser positiva siempre y cuando se fortalezca al Instituto y se le entreguen los recursos financieros, humanos y logísticos que se requieren para que su intervención para que esto no se convierta en un nuevo cuello de botella al procedimiento. En este sentido se realizará una recomendación.

En conclusión, el levantamiento topográfico durante el proceso de baldíos es un paso que no genera mayores inconvenientes. Sin embargo resulta

⁴⁷ Teniendo en cuenta que en virtud del artículo 123 de la ley de presupuesto, los trabajos relacionados con georeferenciación, identificación predial, levantamientos, generación de ortofotos o temas ligados a la agrología se tienen que realizar a través del IGAC.

demorado por el trámite que tiene que surtir en el Nivel central, como se mostrará a continuación.

➤ **Pasos 10 a 12 (diferentes cruces para revisar los requisitos del predio)**

Ya con el plano, un topógrafo o ingeniero catastral de la Dirección Técnica de Baldíos **revisa los requisitos del predio** y emite concepto. Para ello realiza otra acción interinstitucional a través de la cual confronta las capas de información cartográfica suministradas por otras entidades con el predio. Esto permite clarificar su posición y espacialización y obtener certeza jurídica frente a la posibilidad de titulación del mismo⁴⁸. Si se verifica el cumplimiento de todos los requisitos de ley se continúa con el procedimiento y de lo contrario, se genera auto de negación de la solicitud.

De acuerdo con lo establecido en el paso 10 del mapa de procesos se deben realizar los siguientes cruces que involucran información proveniente de diferentes entidades (gráfico 13):

- Zonas de Reserva Forestal
- Parques Naturales
- Ruta Colectiva
- Áreas de Comunidades Negras
- Resguardos Indígenas
- Títulos de extracción minera
- Explotación de hidrocarburos
- Planes viales
- Propiedad privada

⁴⁸ Mapa de procesos.

Gráfico 13. Cruces de información para verificar la situación del predio



Fuente. Elaboración propia con base en mapa de procesos de titulación de baldíos del INCODER

Antes de iniciar el análisis de lo que en la vida real está ocurriendo con los cruces con estas capas de información, es necesario explicar por qué los cruces que se proponen en el mapa de procesos del INCODER son insuficientes para revisar la situación del predio y determinar si este es adjudicable.

En primer lugar, en lo que se refiere al **tema ambiental**, es importante notar que en Colombia existen muchas más áreas inadjudicables o que requieren consideraciones especiales por sus particulares valores ambientales, que los Parques Naturales y las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2°. Por ejemplo, en 2010 fue creado el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) como un conjunto de lugares en el territorio nacional que contribuye como un todo al cumplimiento de los objetivos de conservación del país. Las categorías de áreas protegidas que conforman el SINAP son siete, una privada y varias áreas protegidas públicas, dentro de las cuales se encuentran los Parques Naturales (Nacionales y Regionales) pero también las Reservas Naturales, las Áreas Naturales Únicas, los Santuarios de Flora o Fauna, las Vías Parque, las Reservas

Forestales Protectoras, los Distritos de Manejo Integrado, los Distritos de Conservación de Suelos y las Áreas de Recreación.

En la mayoría de estas áreas protegidas está prohibida la titulación de baldíos, pero en aquellos casos excepcionales donde está permitida (como en algunas zonas de los Distritos de Manejo Integrado) el proceso debe cumplir unos requisitos muy específicos, como por ejemplo que la Corporación Autónoma Regional o de Desarrollo Sostenible, haya expedido el respectivo plan de manejo ambiental y que las actividades que se realizan en el predio solicitado se encuentren en consonancia con éste.

Adicionalmente las figuras de protección ya declaradas o preexistentes al momento de la entrada en vigencia del SINAP (como por ejemplo las Zonas de Reserva Forestal creadas por la Ley 2º de 1959⁴⁹) se consideran estrategias de conservación in situ⁵⁰, siguen vigentes y se continúan rigiendo para todos los efectos por las normas que las regulan.

Lo anterior quiere decir que en la medida en que el INCODER se está limitando a revisar la situación de los predios baldíos solicitados en adjudicación únicamente, en relación con los Parques Naturales y con las Zonas de Reserva Forestal, está dejando por fuera muchas otras áreas protegidas y estrategias de conservación, lo cual puede ir en detrimento de los objetivos de conservación que el país se ha fijado. Para evitar que esto ocurra, la verificación de los requisitos objetivos del predio debe incluir la contrastación con la información de todas las categorías de áreas protegidas que componen el SINAP (información que se debe gestionar con la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN), administradora del sistema y responsable del RUNAP, así como las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, en el caso de las estrategias de conservación in situ.

Subsanar esta falencia dentro del mapa de procesos es importante en la medida en que como está previsto en la actualidad, el procedimiento para la titulación de baldíos está omitiendo cruces fundamentales con áreas donde no

⁴⁹ Pero también las establecidas en el Decreto-ley 2811 de 1974, Decreto Ley 1989 de 1989, la Ley 99 de 1993 y sus reglamentos, así como las establecidas directamente por otras leyes o decretos.

⁵⁰ Hasta tanto se adelante el proceso de registro, previa homologación de denominaciones o recategorización si es del caso.

se puede titular, o donde la titulación tiene que seguir unas reglas de juego muy especiales que incluso constituyen determinantes ambientales⁵¹.

En segundo lugar, en relación con el **ordenamiento territorial**, se observa que especialmente a partir de 1997 se han venido expidiendo normas relacionadas que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes⁵². Esta potestad de los municipios, se concreta por medio de la expedición de Planes, Planes Básicos o Esquemas de Ordenamiento Territorial (POT/PBOT/EOT)⁵³ que orientan el desarrollo del territorio municipal y regulan la utilización, transformación y ocupación del espacio.

Sin embargo, a pesar que es a través de este instrumento que se orienta y administra el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, el INCODER no realiza cruces con los POT/PBOT/EOT a la hora de adjudicar baldíos. Este es un vacío que se encuentra desde la Ley 160 de 1994 y que no ha sido subsanado a través de las reglamentaciones de la norma, ni de la creación del mapa de procesos (expedido el 9 de julio de 2014). Sin embargo es absolutamente necesario que se corrija y se realice este contraste y armonización, o se corre el riesgo que el procedimiento de adjudicación de baldíos contraría la planificación realizada por el municipio en relación con la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales municipales.

⁵¹ Las determinantes ambientales son normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas. De acuerdo con lo establecido en el Decreto 2372 de 2010 las áreas que forman parte del SINAP son determinantes ambientales.

⁵² A través de la ley 388 de 1997 se armonizaron varias normas como la Ley 9/89 y la Ley 2/1991 en torno al ordenamiento territorial. Posteriormente fue expedida la Ley 1454 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)

⁵³ Dependiendo del tamaño del municipio estos instrumentos pueden ser: a) plan de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los distritos y municipios con población superior a los 100.000 habitantes. b) plan básico de ordenamiento territorial, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes o c) un esquema de ordenamiento territorial Ley 388/1997, elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.

En tercer lugar, en lo que tiene que ver con los **territorios étnicos**, en el mapa de procesos se establece que se deben hacer cruces con las áreas de comunidades negras y con los resguardos indígenas, pero no se prevén cruces con los territorios ancestrales, ni con las solicitudes de constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de las tierras de las comunidades étnicas. Esta es una verificación fundamental ya que permite determinar si el predio solicitado se encuentra en áreas que no son susceptibles de titulación a favor de trabajadores agrarios, en tanto deben ser utilizadas para garantizar el derecho fundamental al territorio de las comunidades étnicas.

Una vez establecida, la razón por la cual los cruces que se realizan en la actualidad son insuficientes, a continuación se presentan los hallazgos en relación con las verificaciones que si se realizan:

En lo que respecta a la información de **Zonas de Reserva Forestal de Ley 2º**, en el Nivel central una de las servidoras del INCODER entrevistadas manifestó que el Instituto cuenta con estas capas de información en forma digital y debidamente georeferenciadas (Entrevista Nivel Central D. I., 2015). A nivel territorial solo las direcciones territoriales de Chocó, Caquetá, Huila, Putumayo y Santander, manifestaron contar con esta información, aunque en Huila aclararon que se encuentra desactualizada (Entrevista Huila D. I., 2015). En Antioquia, Arauca, Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Meta, Tolima y Vichada, manifestaron que se accede a ella a través del Nivel central.

En lo que se refiere los **Parques Nacionales Naturales** en el Nivel central del INCODER los servidores manifestaron que el Instituto cuenta con estas capas de información en forma digital y debidamente georeferenciadas (Entrevista Nivel Central D. I., 2015). En el nivel territorial ninguna DT manifestó tener esta información. En Arauca y Chocó la solicitan por escrito a la Corporación Autónoma Regional. Mientras que los servidores de Antioquia, Caquetá, Casanare, Huila, Meta, Putumayo, Santander, Tolima y Vichada, manifestaron que acceden a esta información a través del Nivel central. “Nosotros mandamos las coordenadas del predio a titular y tenemos unos aplicativos para hacer el cruce de información, para determinar si el terreno está en zonas aledañas o protegidas pero todo eso lo hace Bogotá” (Entrevista Huila T. I., 2015).

En lo que se refiere a las **tierras de comunidades étnicas** (resguardos indígenas y tierras de comunidades negras) el Nivel central confirmó que el Instituto tiene las

capas de información de las tierras de comunidades étnicas (Entrevista Nivel Central D. I., 2015) pero no especificó si están actualizadas ni si contienen información relativa a territorios no formalizados, por ejemplo territorios ancestrales o territorios solicitados en constitución, ampliación, saneamiento, etc. Por su parte los servidores de Arauca, Antioquia, Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta, Sucre y Tolima, manifestaron que esta información se maneja en Nivel central mientras que en Atlántico, Guaviare, Nariño y Santander, manifestaron que no cuentan con esa información. En Chocó un servidor manifestó que la territorial cuenta con esta información, mientras que otro dijo que no. En Arauca un servidor advirtió que en la información que maneja el Nivel central “existen errores” (Entrevista Arauca, 2015).

Como se manifestó con anterioridad, la información sobre las **declaratorias de protección colectiva** no se encuentra consignadas en el RUPTA. En Arauca el servidor entrevistado manifestó que pide esta información a los municipios (Entrevista Arauca, 2015), mientras que en Casanare, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima, manifestaron que se accede a esta información a través del Nivel central. En Chocó el servidor manifestó que tienen esta información “mediante mapas físicos, no digitalizados” (Entrevista Chocó, 2015). En Antioquia, Guaviare, Meta y Putumayo, manifestaron no tener acceso a ella. “Nosotros sabemos cuáles son las fuentes de protección colectiva pero no tenemos un sistema para hacer consultas sobre estas áreas” (Entrevista Meta T. I., 2015).

En lo que respecta a los **predios de propiedad privada** en el Nivel central, una de las servidoras entrevistadas manifestó que el Instituto no cuenta con las capas de propiedad privada (Entrevista Nivel Central D. I., 2015). Sin embargo, en Arauca, Casanare, Huila, Meta y Tolima, los servidores manifestaron que esto se revisa en el Nivel central. Las territoriales de Caquetá, Cundinamarca y Santander, manifestaron contar con esta información. En Chocó el servidor contestó que no tienen información clara y que “hay muchas dudas todavía sobre algunos municipios” (Entrevista Chocó, 2015). En Antioquia y Vichada los servidores manifestaron que esta información se obtiene con la inspección ocular, mientras que en Putumayo y Sucre manifestaron no contar con esta información.

En lo que respecta a **planes viales** en Nivel central, una de las servidoras entrevistadas manifestó que el Instituto no cuenta con las capas de mallas y planes viales (Entrevista Nivel Central D. I., 2015). No obstante lo anterior, en las

direcciones territoriales de Antioquia, Cundinamarca, Huila, Meta y Tolima, manifestaron que esta información se maneja desde el Nivel central. Solamente las territoriales de Caquetá, Casanare, Chocó y Putumayo manifestaron contar con esta información “pero de vías nacionales y algunas intermunicipales” (Entrevista Putumayo J. I., 2015). Mientras que los servidores de las territoriales de Arauca, Atlántico, Guaviare, Santander y Sucre, manifestaron que en sus oficinas no cuentan con esta información.

La entrevista con la Agencia Nacional de Infraestructura (ANI) permitió ratificar que no se están haciendo cruces de información entre las dos entidades que permitan saber cuándo los baldíos solicitados en adjudicación están siendo afectados por la construcción de una obra de infraestructura. En la actualidad la ANI no envía información geo-referenciada al Instituto (*shape files*) de las obras de infraestructura proyectadas, entre otras razones porque no siempre “se saca un acto administrativo sobre la afectación de la franja” que permita establecer qué predios se usarán para construir. Según explicó el servidor entrevistado, solo las nuevas obras, es decir los proyectos de cuarta generación, tienen resolución de afectación de franjas, pero los viejos no. Adicionalmente, en concepto de la ANI, a ellos no les corresponde realizar cruces de información en tanto “ el concesionario realiza todo el proceso y la interventoría y la agencia de manera conjunta hacen la respectiva revisión”. (Entrevista Agencia Nacional Minera, 2015).

En lo que respecta a los cruces de información en relación con la **explotación de recursos naturales no renovables**, se debe tener en cuenta que el artículo 67 de la Ley 160/94 y el artículo 9 del Decreto 2664/1994, prohibían titular baldíos en un radio de 5 kilómetros en las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables. Sin embargo, esta norma fue modificada por medio de la Ley 1728 de 2014 que establece que no serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables, entendiéndose por estos, materiales fósiles útiles y aprovechables económicamente presentes en el suelo y el subsuelo⁵⁴ y tomando como punto para contar la distancia la boca de la mina y/o el punto de explotación petrolera.

⁵⁴ Y dejando por fuera los materiales de construcción y las salinas.

En relación con este requisito, la Procuraduría ha advertido que la actividad minera y de hidrocarburos está afectando la titulación de la tierras “ya que el INCODER profiere negaciones a solicitudes de titulación sin comprobar la veracidad de las actividades de exploración y explotación que correspondían muchas veces a pozos taponados y abandonados” (Procuraduría, 2015). Si bien la expedición de la Ley 1728 se considera un avance ya que disminuyó el área inadjudicable de un radio de 5 km a 2.500 metros y aclaró que la zona de exclusión opera respecto del pozo y no del bloque petrolero, de acuerdo con lo observado en las visitas a las direcciones territoriales como Arauca, Casanare, Meta y Putumayo, este requisito sigue siendo problemático ya que convierte a cientos de terrenos baldíos en inadjudicables. “Un problema es con los pozos [petroleros] que están inactivos, porque así no estén en funcionamiento no se puede titular alrededor. Se le quita el derecho a la persona de tener su título” (Entrevista, Putumayo, 2015).

Para la realización de los cruces que permiten verificar si el baldío se encuentra en área de actividad minera o petrolera, en el mapa de procesos del INCODER se establece que se debe confrontar la información del predio solicitado en adjudicación con los “títulos de extracción minera” y la “explotación de hidrocarburos”. En lo que respecta a los **títulos de extracción minera**, la Agencia Nacional Minera (ANM) explicó que no cuenta con un catastro minero georeferenciado ni tampoco cuenta con información georeferenciada de las bocas de mina. Por esta razón la ANM da respuesta a los requerimiento de información enviados por el INCODER uno a uno, lo que toma tiempo mientras se busca la información en cada expediente.

Lo anterior significa que no existe la posibilidad de hacer cruces de información cartográfica en la medida en que ni la ANM ni el INCODER cuentan con información georeferenciada ni con un sistema interoperable. A esto se suma que no hay un convenio para el intercambio de información. Según explicó el funcionario de la ANM entrevistado, el INCODER solicita información de determinados predios o polígonos a través de memorandos o cartas “y dependiendo de la complejidad, la respuesta se demora más o menos tiempo” (Entrevista Agencia Nacional Minera, 2015).

Para garantizar un correcto flujo en la información, la ANM le ha brindado al INCODER una capacitación básica sobre la legislación minera colombiana. Esto permite que haya un mejor conocimiento del derecho minero por parte de los servidores del Instituto, lo que beneficia a ambas instituciones. “Es importante

conocer más el lenguaje que tiene el INCODER y viceversa, y trabajar conjuntamente en casos concretos que por su complejidad y sus características particulares, lo ameriten” (Entrevista Agencia Nacional Minera, 2015).

Por su parte, en las visitas territoriales se pudo observar que este punto se verifica enviando el plano a la Dirección Técnica de Baldíos, que certifica si el predio se encuentra o no, dentro del radio de 2.500 metros de la boca de la mina.

Hoy en día la ANM y el INCODER se encuentran estableciendo unos protocolos de intercambio de información “mediante los cuales se puede consolidar un canal directo de comunicación, con acceso permanente a determinado tipo de información, que no viole la confidencialidad y con la que no existan restricciones” (Entrevista Agencia Nacional Minera, 2015). Ya existe un borrador de convenio y la ANM se encuentra realizando ajustes para poder responder adecuadamente a las necesidades de información que tiene el INCODER. “Ellos solicitan información que todavía la Agencia no tiene cargada en el sistema. Es el caso de los 2,5 km de las bocas de mina donde ellos no pueden titular; aún no se tiene esa información disponible porque hay datos sobre los polígonos o títulos mineros, pero no sobre las bocas de mina de manera sistematizada” (Entrevista Agencia Nacional Minera, 2015).

En relación con la **explotación de hidrocarburos**, el INCODER y la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) no tienen suscrito un convenio para el intercambio de información. Esto hace que aunque el INCODER solicite información sobre el punto de explotación petrolera, no siempre le sea suministrada. Por esta razón, aunque se supone que este cruce se realiza en el Nivel central, en 4 de las 17 DT visitadas, los funcionarios del INCODER entrevistados manifestaron que ellos asesoran al solicitante para elevar una solicitud a la ANH y esta entidad les responde directamente. Esto genera dilaciones en el proceso y no permite cumplir el plazo de cuatro (4) días previsto para realizar los cruces de información. “Uno de los problemas es que en el departamento existen contratos de explotación de hidrocarburos pero no dicen exactamente en qué coordenadas se encuentran ubicados y a nosotros nos toca solicitarle directamente a la ANH esa información y por lo general no nos contestan” (Entrevista Santander D. I., 2015).

En relación con la inadjudicabilidad de los baldíos por esta causa, la Superintendencia manifestó:

Si el predio se ubica cerca de un pozo petrolero, debería establecerse como obligatorio el aporte de estudios técnicos que demuestren la necesidad del predio para la explotación del pozo. Esto es necesario porque hay casos como Casanare, donde hay pobladores que han ocupado territorios por largo tiempo pero que no se los pueden adjudicar por la existencia de minas que no han sido explotadas y que quizás no necesiten de estos terrenos. [Incluso] se pueden estructurar mecanismos de administración para estos baldíos, como el arrendamiento o la concesión (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

En conclusión, se puede decir que uno de los cuellos de botella más significativos del proceso de adjudicación de baldíos, es en la gestión interinstitucional para verificar la situación o requisitos del predio. Lo anterior si se tiene en cuenta que aunque se supone que los cruces se realizan en el Nivel central, el INCODER solo cuenta con la información de 3 de las 8 capas de información con las que se deben hacer los cruces. Adicionalmente, incluso cuando el INCODER tiene acceso a la información no está actualizada y no existe la posibilidad de un intercambio de información en tiempo real a través de sistemas interoperables.

Cuadro 9. Síntesis de cómo ocurre el intercambio de información para revisar la situación (requisitos objetivos) del predio⁵⁵

INFORMACIÓN REQUERIDA SEGÚN EL MAPA DE PROCESOS- INCODER	ENTIDAD RESPONSABALE	SE CUMPLEN LOS TIEMPOS PARA EL CRUCE DE INFORMACION (5 DÍAS)	CÓMO SE REALIZA EN LA VIDA REAL EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN ACTUALIZADA A 2015
Zonas de Reserva Forestal	Ministerio de Ambiente	Si	A través del Nivel central del INCODER.	No Actualizada a 2014. (Cada año la información es entregada al INCODER por Min. Ambiente)
Parques Naturales	Ministerio de Ambiente	Si	A través del Nivel central del INCODER.	No

⁵⁵ Paso 10 del mapa de procesos PR1-PM-TB-09

INFORMACIÓN REQUERIDA SEGÚN EL MAPA DE PROCESOS- INCODER	ENTIDAD RESPONSABALE	SE CUMPLEN LOS TIEMPOS PARA EL CRUCE DE INFORMACION (5 DÍAS)	CÓMO SE REALIZA EN LA VIDA REAL EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN ACTUALIZADA A 2015
				Actualizada a 2014
Resguardos indígenas y tierras de comunidades negras	INCODER	Si	A través del Nivel central del INCODER. Pero no incluye información de territorios ancestrales, solicitudes de constitución, aplicación, etc.	Si Sobre territorios titulados. No Sobre territorios ancestrales, etc.
Protección colectiva	INCODER y Comités de Justicia Transicional	No	Algunas DT solicitan la información a los municipios. El resto de DT no las consultan.	No
Propiedad Privada	ORIP- IGAC	No	5 DT manifestaron que esto se revisa en el Nivel central, pero en Bogotá no se cuenta con esta información. 3 DT manifestaron tenerla.	No
Planes viales	ANI	No	5 DT manifestaron que esto se revisa en el Nivel central, pero en Bogotá no existe esta esta información. 4 DT manifestaron tener alguna información al respecto. Los cruces se dificultan porque no siempre la ANI saca un acto administrativo sobre la afectación de franjas.	No
Títulos de extracción minera	ANM	No	A través del Nivel central del INCODER. Los cruces se dificultan porque el catastro minero no tiene geo-referenciadas	No

INFORMACIÓN REQUERIDA SEGÚN EL MAPA DE PROCESOS-INCODER	ENTIDAD RESPONSABALE	SE CUMPLEN LOS TIEMPOS PARA EL CRUCE DE INFORMACION (5 DÍAS)	CÓMO SE REALIZA EN LA VIDA REAL EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN	INFORMACIÓN ACTUALIZADA A 2015
			las bocas de mina.	
Explotación de hidrocarburos	ANH	No	No reposa en la entidad. La ANH solo la entrega al solicitante de titulación.	No

Fuente. Elaboración propia con base en mapa de procesos de titulación de baldíos del INCODER

➤ **Inspección ocular: Pasos 13 a 20**

De conformidad con el mapa de procesos, una vez se establece que la solicitud cumple con todos los requisitos de ley se emite auto de aceptación, se programa y **un profesional de ciencias agropecuarias del INCODER realiza la inspección ocular.**

Esta diligencia se publicita en las oficinas del INCODER, en emisora radial con cubrimiento en el lugar donde está ubicado el predio o en un periódico de amplia circulación en la región, y en la Alcaldía municipal. Se realiza con participación del peticionario, con los colindantes y “*si asistieren*” con el Ministerio Público y el servidor que represente al Sistema Nacional Ambiental en el nivel regional. Durante el proceso, se diligencia un acta en donde queda registrado el concepto técnico en relación con la procedencia o no de la adjudicación. Esto quiere decir que, de acuerdo con la información constatada en la inspección ocular, se determina si el predio es o no adjudicable y si el peticionario es o no sujeto de adjudicación.

Si bien los servidores del INCODER consideran que la **inspección ocular** “indiscutiblemente es la actividad más importante dentro del proceso de titulación” (Entrevista Guaviare J. I., 2015) y que se trata del “alma del proceso” (Entrevista Tolima, 2015), en la presente evaluación se evidenciaron múltiples falencias en la realización de la misma, que pueden explicar por qué organismos de control como la Contraloría, han evidenciado que en algunos predios la explotación económica agrícola no se realiza directamente por las

personas que invocan la solicitud de adjudicación de baldíos, y que son terceras personas quienes realizan tal explotación en calidad de encargados, violando lo determinado en el artículo 3 del Decreto 2664 de 1994, al adjudicar predios sin cumplimiento de requisitos (Contraloría, 2012), lo que también fue mencionado en algunas de las visitas territoriales realizadas.

Entre las falencias de la inspección ocular se encontró que “no se cuenta con “herramientas tecnológicas para hacerla de manera precisa” (Entrevista Santander T. I., 2015); “este año no se han realizado inspecciones oculares, todo está paralizado” (Entrevista Chocó, 2015); “se le debería dedicar más tiempo, pero como se programan tantas y los predios a veces son muy alejados, no se puede hacer mucho al detalle” (Entrevista Nariño, 2015). Además, “no siempre se recorre el predio para ver la explotación económica y el cumplimiento de los requisitos” (Entrevista Arauca, 2015).

Este último punto ha sido alertado por la Contraloría en sus informes de Auditoría, en donde evidenció que en algunas ocasiones servidores inescrupulosos del Instituto tramitaron y cobraron comisiones para realizar visitas a predios, sin haberlas realizado en realidad, lo cual ha dado lugar a hallazgos disciplinarios (Contraloría, 2013). Este organismo de control también ha alertado que:

En otros eventos tales como la Inspección Ocular y el diligenciamiento del formato de protección y utilización racional de los recursos renovables, se constató que se vienen adelantando más como requisito obligatorio para completar el expediente, que para constituir una prueba idónea sobre la ocupación y explotación del baldío durante los cinco (5) años anteriores a la solicitud o sobre la atención de los requisitos ambientales en los mismos. Tal circunstancia se desprende de los hechos contenidos en el acta que se levanta durante la diligencia, de donde no se deducen los criterios con base en los cuales se concluye sobre el cumplimiento de dicho requisito, ni se encuentran testimonios de los colindantes durante la visita, que puedan dar fe de la explotación. Lo anterior genera incertidumbre sobre la realización efectiva de las diligencias y sobre la idoneidad de los pronunciamientos de los agentes de INCODER para cada caso, que pueden llevar a la adjudicación de baldíos a personas que no cumplen requisitos (Contraloría, 2012).

Los resultados de las encuestas aplicadas a los beneficiarios de adjudicación de baldíos confirman este preocupante hallazgo ya que, de acuerdo con los beneficiarios, lo que **efectivamente hacen los servidores del INCODER en sus visitas a predios baldíos es lo siguiente**: sólo en el 16,6% de los casos los servidores del INCODER aplicaron una encuesta; 16,6% de las veces verificaron los cultivos o animales que tenían; 13,9% verificaron que más de la mitad del predio estuviera cultivada o con cría de animales; 12,2% revisaron acceso a agua; 8,2% revisaron infraestructura productiva (construcciones, maquinaria, equipo) y 4,1% revisaron el cumplimiento de los requisitos ambientales. Así mismo, los adjudicatarios encuestados manifestaron que al finalizar la visita solo el 63,5% de ellos firmó el acta de visita; el 18,9% no la firmó y el 17,7% no lo recuerda.

Lo anterior demuestra que en la inspección ocular no siempre se está verificando la ocupación, la explotación económica, los requisitos ambientales y los usos del suelo. Lo cual es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que el 60,8% de los predios de los encuestados son predios rurales distintos a casa lotes y que, en promedio, los lotes adjudicados miden 14,8 hectáreas.

De esta forma se pudo constatar que aunque se supone que es en la inspección ocular “donde se comprueba toda la información y se observa la viabilidad de titulación o no del predio” (Entrevista Huila T. I., 2015), lo que efectivamente ocurre es que esta diligencia no se está aprovechando al máximo por diversas razones: en primera instancia, porque existen oficinas territoriales que programan un excesivo número de diligencias en un mismo día, lo que puede estar afectando la calidad del trámite. En ese sentido, en el departamento de Sucre manifiestan que “se están programando alrededor de diez inspecciones oculares al día” (Entrevista Sucre, 2015). En segundo lugar, porque no existen herramientas para corroborar que el nivel de producción del predio sea el adecuado, por lo que se pueden estar adjudicando predios improductivos. “Hace falta una cosa muy importante y es hacer un flujo de caja para ver cuál es el nivel de producción de predio” (Entrevista Casanare T. I., 2015). En tercer lugar, porque los servidores del INCODER no visitan el predio o cuando lo hacen, no tienen una actitud proactiva ni ponen en acción su conocimiento y pericia técnica.

Hay que tener en cuenta que lo que hace el inspector ocular es identificar el predio con un plano que ya existe, lo que realiza este servidor es preguntarle a los colindantes si están de acuerdo o no y si no

manifiestan ninguna inconformidad, la inspección cumple con su objetivo. Pero desde el punto de vista técnico no tiene nada que decir, él va es a cotejar la información (Entrevista Tolima, 2015) (énfasis añadido).

Los requisitos son un saludo a la bandera. En el formulario de inspección ocular hay cuadros para saber si se explota el baldío y para determinar que esta explotación sea adecuada. Sin embargo todos los cuadros tienen el mismo cálculo, de acuerdo a los inspectores, pese a que por ejemplo existan dos fincas con la misma área pero con explotaciones diferentes. (Entrevista Nivel Central D. C., 2015).

Lo anterior puede explicar por qué el 48,9% de los adjudicatarios encuestados manifestó que antes de la adjudicación nadie explotaba económicamente el baldío solicitado.

Las principales falencias que conllevan a que en la inspección ocular ocurra lo anteriormente mencionado, son los recursos y la logística, la lejanía de los predios y las dificultades para acceder a ellos, la ausencia de otras autoridades que deben involucrarse y la dificultad para verificar la aptitud del suelo y la ocupación.

En relación con los **recursos y la logística** la visita a la territorial de Cundinamarca permitió constatar que “la gran mayoría de Direcciones Territoriales tienen recursos, pero algunas veces se demoran en llegar o se demoran en contratar la gente” (Entrevista Cundinamarca J. I., 2015). Mientras que en el Huila el problema es que falta “algún tipo de herramienta para mejorar los temas logísticos y de desplazamiento para realizar la inspección” (Entrevista Huila T. I., 2015). En esta territorial comentaron que “aunque en la norma se establece que existen unos viáticos, no hay acceso a anticipos para la realización de estas labores. En Nivel central si hay anticipos pero en las territoriales no, si se está prestando un servicio al Estado, es necesario facilitar los recursos para luego hacer las legalizaciones necesarias, pero el servidor debe sacar de su propio dinero para pagar transporte y manutención” (Entrevista Huila T. I., 2015).

En relación con las **distancias y el acceso a los predios**, en Tolima los servidores consideran que “la mayor dificultad para hacer la inspección ocular es la ubicación de los predios, porque generalmente son sitios lejanos y se hace complejo el desplazamiento” (Entrevista Tolima, 2015) y en Huila manifestaron que “el problema más recurrente en la territorial, es la cuestión del transporte,

porque el Instituto solo tiene uno o dos vehículos para realizar estas diligencias” (Entrevista Huila T. I., 2015).

En cuanto a la **asistencia de personas y autoridades a la diligencia**, las territoriales de Atlántico, Bolívar, Chocó, Casanare, Guaviare, Huila, Meta, Santander y Sucre, consideran que la presencia del solicitante es indispensable. En Bolívar, Cundinamarca, Santander y Tolima, agregaron que generalmente es fácil garantizar su asistencia. En Meta aclararon que “puede que el peticionario no asista, pero tiene que haber alguien que muestre el predio en la inspección ocular. Si no está el solicitante, debe estar un representante del mismo” (Entrevista Meta T. I., 2015).

En relación con los colindantes las territoriales de Atlántico, Caquetá, Casanare, Chocó, Guaviare, Santander, Sucre y Vichada, manifestaron que es importante contar con su presencia “porque se pueden presentar casos en los que el solicitante está apropiándose de un terreno que no es de él y lo va a meter dentro de su formato de solicitud” (Entrevista Atlántico, 2015) y “para evitar tener problemas de linderos con el predio que se quiere adjudicar” (Entrevista Casanare T. I., 2015). Solo un servidor de Cundinamarca y uno de Tolima consideraron que su presencia no es importante: “no es necesario que vayan porque previamente se les hace una comunicación para ver si están de acuerdo con la solicitud que se está realizando” (Entrevista Cundinamarca T. I., 2015); “si no van el proceso sigue igualmente porque se cumplió con la misión de notificación”. En Casanare, Putumayo y Tolima los servidores públicos manifestaron que es fácil garantizar su asistencia, mientras que en Chocó, Cundinamarca, Huila, Meta, Santander y Vichada, manifestaron que no es fácil que en todos los casos asistan.

Respecto a la importancia de contar con la **Procuraduría Agraria** en las territoriales de Caquetá, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Santander, Tolima y Vichada, se pudo constatar que es difícil contar con su asistencia. “No han ido a la primera inspección ocular porque no tienen ni el tiempo ni los recursos, pero es importante que vayan al proceso” (Entrevista Santander T. I., 2015). “En las inspecciones que yo he hecho nunca han estado, el único Procurador que hay, está en el Meta y eso dificulta su acompañamiento” (Entrevista Guaviare T. I., 2015). “Convocar al Procurador Agrario es muy difícil, en mis 35 años de experiencia nunca ha asistido al proceso. Uno cumple con notificarles, pero no participan en la inspección” (Entrevista Huila D. I., 2015). Por razones como las anteriores, su asistencia

debería ser obligatoria pero fortaleciendo a la Procuraduría quien, en relación con su participación en el proceso de baldíos, manifestó:

Hay 33 procuradores entre agrarios y ambientales. Este hecho representa un problema, en la medida en que su instancia de actuación se concentra en tribunales y juzgados del circuito, dejando a un lado los procesos mantenidos a nivel municipal que en muchos casos se quedan sin vigilancia. En general podemos decir que los procuradores no tienen una verdadera capacidad de movilidad en el territorio nacional (Entrevista Procuraduría Delegada Ambiental y Agraria, 2015).

A esto se suma que no en todos los departamentos hay un Procurador para estos asuntos y que no cuentan con un equipo de trabajo en sus despachos. Algunas territoriales han podido realizar convenios y contar con el apoyo de judicantes, pero en otras, los Procuradores tienen que atender todos los asuntos del despacho.

En lo que se refiere al papel de las **Autoridades Ambientales**, las visitas a Atlántico, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Huila, Sucre, Tolima y Vichada, se permitió evidenciar que si bien los servidores del INOCDER invitan a las Corporaciones Autónomas Regionales a la inspección ocular, éstas rara vez asisten. Al respecto el servidor público manifiesta: “No digo que no tengan interés de pronto les falta personal” (Entrevista Tolima, 2015). En departamentos como Atlántico, Casanare y Huila, la inasistencia se suple con el envío de los resultados a la autoridad ambiental para que por escrito emita su concepto. “La relación que existe es que se hace el envío de la información obtenida en la inspección ocular y ellos emiten su concepto al respecto” (Entrevista Huila T. I., 2015). “Por ley, en el Atlántico la procuradora exige el concepto de la CAR” (Entrevista Atlántico, 2015).

Solo en Guaviare, Meta y Nariño se cuenta regularmente con la asistencia de representantes de las autoridades ambientales. “En la territorial se cita a Cormacarena y es muy común que asistan; el año pasado fueron a la mayoría de las inspecciones oculares que se realizaron” (Entrevista Meta T. I., 2015). “Siempre van, es muy rara su inasistencia y aprovechan esas visitas para hacer recomendaciones” (Entrevista Nariño, 2015). Por razones como estas, también se considera que debería ser obligatorio que las autoridades ambientales asistan a esta diligencia.

Respecto del cumplimiento de los requisitos ambientales se debe mencionar que afecta que solo 7.324 predios de los 154.956 del periodo 1995-2013 (5%), cuentan con información geográfica. De estos predios, ninguno cruza con zonas de restricción ambiental. Sin embargo, puede que el 95% de predios restantes que no cuenta con información georeferenciada, pueda cruzar con zonas de restricción ambiental.

En conclusión si bien la inspección ocular es el paso más importante dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos, ya que es el momento procesal que permite verificar las condiciones del predio, su adecuada explotación y la relación del solicitante con la tierra, no se le da la debida importancia, tanto por los servidores del INCODER como por las autoridades ambientales y la Procuraduría. Los servidores del INCODER tienen dificultades administrativas, logísticas y operativas para poder realizar de manera adecuada las visitas. En algunos departamentos la presencia de las autoridades ambientales se suplía con un concepto dado por escrito, lo que significa que la verificación del cumplimiento de los requisitos ambientales sólo se adelanta en el papel.

Así mismo, se señala la inasistencia de la Autoridad Ambiental y de la Procuraduría en esta diligencia, donde la mayor parte de los entrevistados considera fundamental su presencia y asistencia.

➤ **Oposiciones: Pasos 21 a 29**

Se realiza la fijación en lista por 5 días hábiles para **permitir que se presenten oposiciones**. Si se reciben se registran en el aplicativo, se anexan las pruebas y un abogado del INCODER las estudia para determinar si son o no procedentes. Si no son procedentes se continúa con el procedimiento. Si alguna es procedente se recibe, se estudian las pruebas allegadas, se decretan y practican adicionales, y se toma una decisión sobre la oposición. Si se acepta se notifica a las partes y se archiva el expediente; si se rechaza se comunica a las partes y se continúa con el procedimiento.

Las encuestas levantadas permitieron establecer que las oposiciones no son para nada comunes dentro de los procesos, como lo demuestra el hecho que el 99,2% de los adjudicatarios encuestados contestó que durante el proceso de adjudicación no hubo ningún opositor a su solicitud. En las visitas a Chocó, Tolima y Nariño también se pudo constatar que las oposiciones que se presentan son pocas.

De acuerdo con las encuestas realizadas, quienes presentan oposición son vecinos del predio solicitado (en el 64,4% de los casos de oposición) o terratenientes (11,8%). Esta información coincide con lo encontrado en las visitas a Antioquia, Caquetá, Casanare, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, Putumayo, Sucre, Tolima y Vichada, donde se evidenció que las oposiciones las han realizado colindantes o vecinos, o herederos y familiares (Casanare, Cundinamarca, Huila, Santander, Sucre y Tolima). Otros casos encontrados son los siguientes: “a veces hay casos de desplazamiento” (Entrevista Putumayo J. I., 2015); “se están presentando oposiciones por parte de las empresas que tienen explotaciones de recursos naturales no renovables” (Entrevista Meta T. I., 2015). también se han recibido algunas oposiciones “por invasión del baldío” (Entrevista Vichada, 2015).

Según se pudo observar en Bolívar, Casanare, Cundinamarca, Chocó, Guaviare, Huila, Meta y Vichada, cuando se presentan oposiciones en su mayoría no son procedentes. En Santander y Tolima “el 50% prosperan y el 50% se archivan” (Entrevista Santander T. I., 2015). Sólo en Arauca las oposiciones que se presentan por lo general son procedentes.

En conclusión, las oposiciones solo se presentan en el 0,8% de los casos y no constituyen un cuello de botella durante el proceso de titulación. La mayoría de los opositores han sido los vecinos, por interés sobre el predio solicitado o por desacuerdo en la demarcación de linderos.

➤ **Decisión, notificaciones y registro (formalización): Pasos 30 a 43**

De conformidad con el manual de procesos, durante esta etapa un abogado del INCODER realiza una revisión jurídica con el objetivo de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento y decide si el predio puede ser adjudicado. Cualquiera que sea la decisión, esta se plasma en una resolución que es suscrita por el Director Territorial y se **notifica** personalmente⁵⁶ a las partes a través de cualquiera de estas formas: a través de un notificador que se dirige a la dirección registrada por las partes y las cita para que esta se realice en las oficinas del INCODER, o en jornadas masivas de notificación

⁵⁶ Se acuerdo con las normas vigentes las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se deben notificar personalmente al interesado, a su representante o apoderado, o a la persona debidamente autorizada por el interesado para notificarse.

coordinadas por el INCODER. Si no es posible realizar la notificación personal se procede a notificar por aviso.

Una vez notificado el acto se da un plazo de 5 días para la interposición de recursos. Si se interponen se realiza un estudio, se decretan pruebas y se resuelve confirmando o revocando la decisión. El acto administrativo que resuelve el recurso se tiene que notificar al agente del Ministerio Público y al interesado.

Para la **formalización**, si el acto de adjudicación no se encuentra exento del pago del impuesto de registro, al momento de la notificación se le entrega el original de la resolución de adjudicación al solicitante y se le explica el procedimiento para registrarla. Pero si el acto está exento de impuesto de registro, se le entrega copia de la resolución al solicitante y se le explica que el original le será entregado por la ORIP una vez surtido el registro. El INCODER semanalmente remite a la ORIP las resoluciones de adjudicación que están listas para ser registradas, es decir, las que tienen exención. Como parte del seguimiento que debe realizar el INCODER se prevé que envíe comunicaciones a los adjudicatarios que aún no hayan realizado el registro.

En relación con la **notificación** los organismos de control han alertado que existe un gran número de expedientes cuyas resoluciones (de aceptación o negación) no han sido notificadas, debido a una falta de gestión administrativa, lo que ha conllevado a que las personas interesadas no puedan conocer las razones de hecho y derecho de las decisiones tomadas por el Instituto, impactando negativamente a los usuarios (Contraloría, 2012).

Las visitas realizadas en el marco de la presente evaluación a las Direcciones Territoriales de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Casanare, Chocó, Guaviare, Huila, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Vichada, permitieron constatar que efectivamente las notificaciones son un cuello de botella. "Del total de los procesos no se han notificado por ahí el 40%" (Entrevista Casanare J. I., 2015). En las territoriales de Bolívar, Chocó, Huila y Sucre, especificaron que lo es por el tema de recursos y en Antioquia porque no se cuenta con personal de planta. En Tolima los servidores manifestaron que el cuello de botella se genera también "porque no hay empresas de correo en el sector rural" (Entrevista Tolima, 2015) lo que impide "enviarles una citación a las direcciones que dan" (Entrevista Tolima, 2015). Según manifestaron los servidores de Bolívar, Cundinamarca, Huila y Santander, notificar las resoluciones de negación es mucho más complicado.

“Cuando se trata de negación solo [se notifica] un 30% de las resoluciones en el mejor de los casos” (Entrevista Santander T. I., 2015).

Por otra parte, las encuestas realizadas a los beneficiarios permitieron determinar que en el 44,2% de los casos la resolución de adjudicación les había sido notificada en jornada masiva; 21,9% mediante citación en la oficina de INCODER; 13,9% por funcionario del INCODER que visitó su predio; 9,0% en la Alcaldía; 4,6% por aviso; 3,5% por visita de un funcionario de institución diferente al INCODER al predio y 2,0% por otros medios (a través de una persona cercana en su mayoría). Sin embargo, es importante notar que según contestaron los beneficiarios encuestados, al 16,0% de ellos no les habían avisado sobre la adjudicación del predio baldío solicitado y el 20,6% no había recibido la resolución.

Se evidencia entonces la necesidad de dar cumplimiento a la circular 050 de 2014 de la oficina asesora jurídica del INCODER, que indica la necesidad de lograr las notificaciones de todos los actos administrativos proferidos por el Instituto (Procuraduría, 2015).

En relación con la **formalización** un alto porcentaje de las resoluciones de adjudicación de baldíos expedidas por el INCODER no se encuentran registradas. De acuerdo con una de las entrevistas realizadas a los directivos en el Nivel central, se trataría del 62% de ellas; este porcentaje podría obedecer a cifras acumuladas de años atrás, más que a adjudicaciones recientes (Entrevista Nivel Central T. I., 2015).

Según manifestó un servidor del INCODER del Nivel central, ha ocurrido un cambio cultural y “la gente ha venido tomando conciencia sobre la necesidad de formalizar. En mi experiencia con el INCORA, los campesinos eran muy reticentes a formalizar la tierra porque pensaban que luego el Estado se las iba a quitar, pero actualmente todos los sectores campesinos reivindican el derecho de la formalización de la propiedad” (Entrevista Nivel Central T. I., 2015). Sin embargo esta percepción no la comparte la Contraloría. Según manifestó un funcionario entrevistado: “la concepción sobre la necesidad de realizar el acto de registro aún no se conoce bien en el campo, y aun no sé entiende para que sirve. Además, el acto de inscripción en el registro tiene impactos en términos fiscales y a nivel de impuestos, por lo que debido a la cultura de no pago generalizada en el ámbito rural, no hay incentivos para su realización. Lo que está claro es que la solución no debe estar en aplicar una

sanción o un enfoque punitivo, sino en el tratamiento del problema cultural que requiere la actualización catastral y la realización de un cálculo adecuado para el cobro de impuestos teniendo en cuenta el valor real de la tierra” (Entrevista Nivel Central D. C., 2015).

Lo cierto es que de acuerdo con las encuestas realizadas a los adjudicatarios, de los que han recibido la resolución, el 32,9% no ha realizado el trámite de registro del baldío ante la ORIP; y casi la mitad de ellos porque “no sabía que tenía que hacer este trámite”. En contraste los servidores del INCODER manifestaron que en zonas como el Meta, por las grandes extensiones que se titulan y por los grandes conglomerados de capitales presentes en la zona, hay grandes estímulos para la formalización (Entrevista Meta J. I., 2015).

Por otra parte, según manifestó un servidor del Nivel central, las jornadas de registros masivos que se hicieron en 6 departamentos⁵⁷ permitieron determinar que es “un error que la entidad que titula no se encargue del registro directamente, porque se beneficia la informalidad y se crean falsas expectativas a la población. Muchos piensan que como ya tienen el título son propietarios”.

En conclusión la notificación es percibida por la mayoría de las territoriales como un gran cuello de botella, que se complica por aspectos logísticos, de recursos y por escasez de personal de planta. Las jornadas masivas de notificación parecen ser la solución a este problema, como lo demuestra el hecho que a través de este mecanismo el 44,2% de los beneficiarios entrevistados fue notificado. En lo que respecta a la formalización, se puede concluir que ha sido un error entregar la titulación si formalizar. Un alto número de beneficiarios desconocen que tienen que realizar el trámite o no lo hacen por los costos que implica; esto ha propiciado la informalidad de las tierras baldías.

➤ **Seguimiento y acciones de mejora: Pasos 44 a 46**

Una vez adelantadas todas las acciones correspondientes al trámite de la solicitud, se archiva el expediente y se deben **realizar seguimiento y acciones**

⁵⁷ Amazonas, Antioquia, Cauca, Caldas, Huila y Tolima, Departamentos exentos del impuesto de registro. El piloto incluyó la realización de un cruce entre los datos históricos de INCODER con lo inscrito en la Superintendencia de Registro Públicos para ver que se encontraba registrado y que no.

de mejora⁵⁸ por parte del subgerente, el Director técnico y el Director Territorial del INCODER.

Se encontró que el seguimiento se realiza antes de expedirse la resolución de adjudicación (ver respuesta a la pregunta orientadora No. 3 ¿existe algún mecanismo de seguimiento a las direcciones territoriales por parte del Nivel central?). Lo que quiere decir que, salvo muy contadas excepciones, una vez el baldío es adjudicado, el INCODER no lo vuelve a monitorear. “Los entes de control no requieren un seguimiento posterior a la titulación, punto que en la actualidad tampoco se está realizando.” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015).

La oficina de control interno explicó que los casos que se seleccionan para hacerles seguimiento “se escogen por denuncias expresas de representantes al Congreso”, “por medio de los informes de la Superintendencia”, por “las actuaciones y evaluaciones que realizan los entes de control” y por auditoría, en cuyo caso se toma “una muestra del total de los procesos misionales, lo más representativo.”⁵⁹ Aparte, otros procesos de seguimiento que se realizan al interior del INCODER son los planes de mejoramiento y el seguimiento a la acumulación de baldíos “que nos ha tenido con toda la atención durante los últimos meses” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015).

En relación con el seguimiento y las acciones de mejora los servidores entrevistados en las Direcciones Territoriales manifestaron lo siguiente: “La gente cree que cuando se les entrega desaparece la obligación de cumplir con las normas sobre aptitud del suelo y eso no es así, porque eso puede ser causal de suspensión del proceso o de revocatoria. Pero como no hay seguimiento, no hay forma de tener registro sobre el manejo de la tierra y la explotación que se está haciendo” (Entrevista Casanare T. I., 2015). Al respecto, un servidor entrevistado menciona lo siguiente: “yo creo que la entidad encargada debería hacer un seguimiento a los objetivos de la política y a condiciones como el registro” (Entrevista Nivel Central D. C., 2015).

⁵⁸ De conformidad con lo establecido en el Decreto 2664 de 1994, el seguimiento debería incluir acciones en pro de la reversión de los baldíos adjudicados al dominio de la Nación y la revocatoria directa de las resoluciones de titulación de baldíos proferidas con violación a lo establecido en las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, o su demanda de nulidad, en los casos en que haya mérito para ello.

⁵⁹ “Nosotros somos un organismo asesor del Congreso, es decir cualquier congresista nos puede pedir una solicitud para investigar un caso”. Funcionario del INCODER, control interno, Bogotá.

Es importante notar que las pequeñas mejoras en la calidad de vida de los adjudicatarios pueden estar relacionadas con esta falta de seguimiento. Según manifestó un servidor de la Contraloría “el tema de seguimiento por parte de la entidad administradora vuelve a ser importante para cumplir con los objetivos misionales de la Ley 160”. Una vez adjudicado, el campesino viene a defenderse con lo que tiene, muchas veces solicitando créditos al banco, poniendo como garantía su tierra y perdiéndola nuevamente cuando no paga. Es por este motivo que sería necesario un acompañamiento en proyectos productivos para el cumplimiento de los fines de la ley” (Entrevista Nivel Central D. C., 2015). Sin embargo, la Contraloría también ha advertido en sus informes de auditoría que incluso cuando el INCODER ha brindado proyectos productivos estos han presentado falencias, derivadas de la falta de un adecuado seguimiento y/o acompañamiento en la formulación de las líneas productivas y en la ejecución de los proyectos, lo cual ha afectado su sostenibilidad y el mejoramiento de los ingresos (Contraloría, 2013).

La Contraloría agregó que “las Direcciones Territoriales del INCODER también hacen parte del problema, tienen una capacidad muy reducida para hacer seguimiento. Dado el caso que los adjudicatarios estén a dos horas de distancia, es evidente que las direcciones no tienen la capacidad de enviar a su gente para que observen cómo están las parcelas y el predio. No hay talento humano, ni capacidad fiscal, ni una metodología” (Entrevista Nivel Central D. C., 2015). Esta falla no sólo corresponde al INCODER sino a todo el sector, ya que entidades como el ICA, que antes prestaban apoyo al adjudicatario, han ido perdiendo esta capacidad de hacerlo, al igual que las UMATAS. Actualmente estas últimas están debilitadas y no hay personal que le de asistencia técnica para el seguimiento a los campesinos, pese a que no son parte del INCODER” (Entrevista Nivel Central D. C., 2015). Este corresponde a un problema estructural del sector agropecuario, la falta de institucionalidad.

Otro problema relacionado con el seguimiento es el tema de la **venta**. Hoy en día las normas permiten la venta del baldío tan pronto es adjudicado, sin más restricción que la compraventa no supere una Unidad Agrícola Familiar. Esto permite que una vez se titulen, los baldíos sean enajenados.

Esta situación ha sido puesta en conocimiento por los órganos de control. La Procuraduría manifestó que “como no existe ninguna restricción para la venta de baldíos, los beneficiarios venden inmediatamente, o incluso antes, el predio solicitado. Igualmente, se da la titulación a testaferros que representan a

personas naturales o jurídicas que adelantan proceso de englobe de baldíos (Procuraduría, 2015). Por su parte la Contraloría constató que el 10% de los predios baldíos adjudicados a nivel nacional, se vendieron en un periodo inferior a 6 meses y el 41% de los predios adjudicados fueron vendidos antes de transcurrir 5 años (Contraloría, 2012), información que fue corroborada mediante la presente evaluación:

Lo que está sucediendo es que en muchos casos la gente viene a legalizar el predio cuando ya han cerrado el negocio de venta (Entrevista Santander D. I., 2015).

Ante la evidencia que el instrumento de titulación de baldíos no siempre está cumpliendo con la función social de la propiedad y, por el contrario, estaría contribuyendo al aumento de la concentración de la propiedad en territoriales como Arauca, Bolívar, Cundinamarca, Meta, Santander y el Nivel central, se insiste en que debería existir una restricción a la venta. “Se debe amarrar más al adjudicatario con el predio. Es muy triste ver que la entidad se desgasta entre dos y tres años en la culminación de los procesos y a los dos meses se reciben solicitudes de venta de los predios, convirtiendo esto en un negocio. Debería existir una restricción de 12 a 15 años en la que no se les permita vender su tierra” (Entrevista Meta D. I., 2015). “Los baldíos deberían tener una prohibición para la venta de por lo menos cinco años” (Entrevista Arauca, 2015).

Los organismos de control apoyan esta modificación. “Si bien no existe una limitación de carácter legal que impida enajenar los predios materia de una adjudicación, la Contraloría considera que es necesario implementar mecanismos legales y de seguimiento, que garanticen que con la asignación de baldíos se logren los fines previstos en el artículo 64 de la Constitución, en especial lo que respecta al deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (Contraloría, 2012). “La Procuraduría coincide con la Contraloría en el sentido que, si bien existe una limitación de carácter legal que impida enajenar los predios materia de adjudicación, es necesario implementar mecanismos legales y de seguimiento que garanticen que con la asignación de baldíos se logren los fines previstos en el artículo 64 Constitucional” (Procuraduría, 2015).

Proyectamos Colombia comparte las anteriores apreciaciones y por esta razón recomienda que se establezcan restricciones a la compraventa de los baldíos que, en lo sucesivo, sean adjudicados.

En síntesis, se puede afirmar que la falta de seguimiento al proceso de titulación es uno de los problemas más grandes que tiene hoy en día el procedimiento. El seguimiento se hace prácticamente por demanda y no continúa después de la titulación. Esto permite que los baldíos dejen de cumplir con la función social y ecológica de la propiedad después de ser adjudicados.

2. ¿La articulación entre el Nivel central del INCODER y las direcciones territoriales permite que el proceso de titulación se dé de forma ágil y transparente? ¿Existe algún mecanismo de seguimiento a las direcciones territoriales por parte del Nivel central?

Aunque de acuerdo con la percepción de los beneficiarios encuestados, la adjudicación de los baldíos se adelantó sin que la gran mayoría de ellos tuviera conocimiento de actos de corrupción, diferentes organismos de control han evidenciado que la titulación de baldíos en el INCODER no siempre se ha realizado de manera transparente. Así lo demuestra el hecho que dentro del proceso de adjudicación de baldíos hayan ocurrido hechos generalizados de corrupción.

De conformidad con la Procuraduría, la corrupción en el INCODER se evidencia en el periodo 2003-2008 en los 141 procesos disciplinarios adelantados contra sus funcionarios y en las 84 sanciones disciplinarias interpuestas desde la creación del Instituto, hasta septiembre de 2014, 47 de ellas con destitución (Procuraduría, 2015).

De otra parte, según reportaron los medios de comunicación:

La Contraloría General de la República detectó varias irregularidades fiscales en el proceso de adjudicación de los baldíos por parte del INCODER, y presentó varios hallazgos con un presunto alcance fiscal por \$150.378 millones por incumplimiento de la Ley 160 de 1994. Según la Contraloría, la investigación se adelantó en el segundo semestre de 2013 con el objetivo de estudiar la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura del país. La Contraloría además halló pruebas que comprometerían a personas naturales y jurídicas que, según testimonios, permitieron la apropiación irregular de baldíos (Colprensa, 2014).

Por otra parte, aunque el INCODER expuso en su informe de gestión (INCODER, 2014) que existen instrumentos como los planes de acción territorial⁶⁰ y la suscripción de acuerdos de gestión y sus evaluaciones permanentes⁶¹, que permiten articular las acciones entre el Nivel central y el territorial así como fortalecer la alineación de las Direcciones Territoriales con el Plan de Acción Institucional, en las entrevistas los servidores del nivel territorial manifestaron que hace falta una mayor confianza en las oficinas territoriales por parte del Nivel central que se debe reflejar en la posibilidad de toma de decisiones autónomas, y en que en lo local se asuma la responsabilidad por dichas decisiones.

La Procuraduría ha establecido que el objetivo de la descentralización es que haya una implementación “mucho más ágil y eficaz debido a que las autoridades locales responden y están más cerca de los problemas y demandas de la comunidad” (Procuraduría General de la Nación, 2011, p. 28). Sin embargo, a ese respecto, se observa que si bien formalmente el INCODER se rige bajo principios de descentralización, desconcentración y fortalecimiento de los espacios de participación a nivel territorial, en la práctica el procedimiento de adjudicación de baldíos funciona como un proceso altamente centralizado, en donde buena parte de la responsabilidad y la toma de decisiones se mantiene en el nivel nacional.

Por otra parte, las entrevistas permitieron establecer que si bien existen múltiples mecanismos de seguimiento **a las direcciones territoriales por parte del Nivel central**, estos mecanismos no garantizan que el procedimiento se de forma ágil y transparente. En el siguiente cuadro se resumen los mecanismos de seguimiento encontrados y a continuación se amplía la información sobre algunos de ellos.

⁶⁰ Con los que “se consiguió extender hasta los niveles tácticos y operativos la visión compartida acerca de las cadenas de valor de los proyectos de inversión y su contribución al logro de los objetivos misionales” (Incoder, 2014, p. 201).

⁶¹ Que “permitieron establecer una retroalimentación permanente a los gerentes públicos acerca del nivel de cumplimiento”. (Incoder, 2014, p. 201).

Cuadro 10. Mecanismos de seguimiento del Nivel central del INCODER a las Direcciones Territoriales

Mecanismo utilizado	Dependencia
Aplicativo de baldíos	Dirección Técnica de Baldíos y Oficina de Control Interno
Revisión de planos	DT de Baldíos
Cruces con capas de información	DT de Baldíos
Asignación de padrinos	DT de Baldíos
Visitas a oficinas territoriales	Dirección Técnica de Baldíos y Oficina de Control Interno
Seguimiento a requerimientos hechos por órganos de control, congresistas, ciudadanos, servidores y beneficiarios.	Oficina de Control Interno
Auditorías internas y externas	Oficina de Control Interno
Planes de Mejoramiento	Oficina de Control Interno
Comités de Gerencia	Gerencia
Seguimiento a las metas	Subgerencia de Planificación

Fuente. Elaboración propia

En la respuesta a la primera pregunta orientadora del componente de operaciones se mencionó como el aplicativo de baldíos se ha erigido como una herramienta positiva dentro del procedimiento de titulación que contribuye a la transparencia y a la agilidad del proceso. También se evidenció que, por el contrario, la revisión de planos y los cruces de información para verificar los requisitos objetivos del predio realizados en el Nivel central, constituyen un cuello de botella que obstaculiza el proceso. A continuación se realizarán algunas consideraciones en cuanto a las actuaciones de la oficina de control interno y las metas.

En lo que se refiere al **control interno** en relación con la titulación de baldíos, la Contraloría (2012) había advertido lo siguiente:

Se detectaron deficiencias de control interno en lo que tienen que ver con el cumplimiento de la normatividad aplicable y respecto a la consistencia y oportunidad de la información que se consigna en el Sistema de Información.

En el marco de la presente evaluación, al indagar respecto a la labor desempeñada por la oficina de control interno, ubicada en el Nivel central, explicó que tiene un **plan de auditorías** estructurado de acuerdo a unos criterios que incluyen el nivel de riesgo de los procesos, las quejas que se derivan en torno a él y las recomendaciones de la Contraloría. Para las auditorías se siguen los parámetros existentes a nivel internacional. “Las auditorías empiezan con la planeación, luego continúan con el desarrollo de la auditoría, la elaboración del informe y finalizan con la presentación de este último al equipo directivo” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015).

También se hace **seguimiento a los requerimientos hechos por terceros** que llegan a la oficina; por ejemplo “a los comunicados de los entes de control, a los requerimientos que realizan la ciudadanía y los beneficiarios e inclusive a los que también realizan servidores internos” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015). El seguimiento se realiza en primera instancia a través de los expedientes y del aplicativo de baldíos pero como esta información puede resultar limitada, muchas veces funcionarios de la Oficina de Control Interno tienen que desplazarse hasta el nivel territorial. Al respecto mencionan:

“(…)el procedimiento se puede verificar desde el comienzo hasta su finalización. Sin embargo, para nosotros en el Nivel central la información resulta ser limitada, por lo que se hace necesario desplazarse hasta las territoriales para mirar cómo se adelanta la mayor parte del procedimiento. Se crea un expediente en donde están todos los soportes y las evidencias sobre la correcta realización del proceso de titulación, y donde se verifica si fue realizado por un servidor idóneo y si en él estaban presentes los topógrafos y los agrónomos que determinan si el terreno verdaderamente tiene las condiciones aptas para la explotación agropecuaria. No obstante, el seguimiento resulta complicado “porque hay pocos servidores y contratistas para atender todas las necesidades de la entidad y de los entes de control” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015).

A pesar de las limitaciones, desde esta dependencia también se estructuran **planes de mejoramiento** frente al tema de baldíos “en los cuales se busca asegurar que se optimicen los aspectos que se consideran convenientes por parte de cada uno de los responsables (Entrevista Nivel Central C. I., 2015). Aun así, para algunos de los entrevistados existe la percepción que la oficina de control interno no funciona porque tiene una evaluación de gestión por dependencias muy débil y además el mismo sistema de planificación y seguimiento de indicadores propician esta debilidad.

En relación con el **seguimiento a las metas** de titulación en las visitas se pudo constatar que estas no se encuentran bien calculadas. Según fue explicado, las metas se estructuran directamente desde el DNP y luego son presentadas a la subgerencia de planificación del INCODER que realiza un trabajo interno con las otras subgerencias y las territoriales, para realizar focalización en algunos departamentos. Sin embargo no se tienen en cuenta factores como por ejemplo, cuáles son las zonas donde más existen rezagos y tampoco se están tomando en cuenta temas importantes como los siguientes: “el tema de Ley 2º y el tema de explotación minera” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015). Estas y otras variables deben ser tenidas en cuenta ya que limitan la actividad por factores externos a la entidad y también porque de ellas depende que se realice una debida planificación y ordenamiento del territorio.

Es importante que para los procesos de toma de decisiones se realice un diálogo entre los niveles nacional y territorial. Adicionalmente, como se propone al final de este estudio, la priorización de las zonas de titulación no se puede basar exclusivamente en el presupuesto disponible y a partir de ese criterio fijar las metas, sino que tiene que basarse en una focalización que permita mayor eficiencia de los recursos, aprovechar las economías de escala, y que garanticen la articulación de la titulación de baldíos con los planes de ordenamiento social, productivo y ambiental de los territorios.

En la actualidad las metas se presentan en hectáreas, lo cual resulta complicado de cumplir ya que las metas en hectáreas no tienen en cuenta las discrepancias que existen entre diferentes Zonas Relativamente Homogéneas, ni tampoco toman en consideración que lo que las personas están solicitando en adjudicación son, en su mayoría, casa lotes. Por esta razón las metas deberían expresarse en procesos, entre otras razones “porque la entidad hace un gran esfuerzo financiero y operativo y el hecho de que no se titule, no implica que no se haya gestionado nada. Hay casos donde simplemente no se puede titular un

predio, pero sí se tiene que archivar un proceso que implica unos costos” (Entrevista Nivel Central C. I., 2015).

También llama la atención que si las metas se siguen dando en hectáreas, se van a seguir ignorando factores como el mejoramiento de la calidad de vida de las familias beneficiadas por las titulaciones. Por eso se sugiere remplazar las hectáreas por otros indicadores más comprensivos, que midan el desarrollo económico y el mejoramiento de la calidad de vida. En la entrevista realizada en el Nivel central, se mencionó lo siguiente:

“Lo estructuraría un plan masivo de titulación, pero realizándole un seguimiento a los campesinos para que no queden a su suerte, más todo el tema de articulación institucional. Acabaría con el concepto de hectáreas tituladas e implementaría el concepto de UAF efectivamente desarrolladas. Debe haber indicadores de desarrollo económico o de impacto. Por ejemplo el de nueva generación de empleo y la generación de salarios mínimos” (Entrevista Nivel Central F. I., 2015).

Se puede evidenciar también que algunas veces las metas no han respondido a criterios técnicos sino políticos.

Por último en relación con el tema de mecanismos de seguimiento, vale la pena mencionar que en la territorial del Chocó los servidores manifestaron “que no hay seguimiento” (Entrevista Chocó, 2015) y en el Meta uno de ellos consideró que “más que seguimiento parece que co-adjudicaran el predio con nosotros. Tienen toda la información del aplicativo, las impresiones de las resoluciones se hacen en Bogotá, todo está completamente centralizado” (Entrevista Meta D. I., 2015).

En conclusión se puede decir que si bien existen múltiples mecanismos de seguimiento dentro del proceso de adjudicación de baldíos, estos no garantizan que el procedimiento se dé de forma ágil y transparente. Incluso algunos de ellos, como la revisión de planos y los cruces de información realizados en el Nivel central, demoran el proceso y se erigen como mecanismos que, derivados de la desconfianza, entorpecen la descentralización.

3. ¿Cómo se articulan los instrumentos de planificación para el ordenamiento social y productivo de la propiedad dentro del proceso de la titulación de baldíos y con los planes de ordenamiento territorial?

Los principales instrumentos de planificación para el ordenamiento social y productivo del territorio son los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Nacional, Departamental y Municipal, aunque también existen otros instrumentos de planificación (entre ellos los instrumentos a través de los cuales se realiza el ordenamiento ambiental de la propiedad) como los Planes de Competitividad, Planes de Manejo Ambiental, Planes de Acción Forestal y los Planes de Manejo y Ordenamiento de Cuencas Ambientales – POMCA. La presente evaluación permitió constatar que no existe una articulación entre dichos instrumentos de planificación y la política de baldíos.

También se pudo constatar, como lo han puesto de manifiesto los organismos de control, que tampoco se ha avanzado en el desarrollo de figuras de ordenamiento como son las Zonas de Reserva Campesina, las Zonas de Desarrollo Empresarial y las Áreas de Desarrollo Rural (Contraloría, 2013) (Procuraduría, 2015).

En lo que se refiere a la articulación de la adjudicación de baldíos con los POT/PBOT/EOT y con los planes de desarrollo, las visitas territoriales permitieron comprobar que el INCODER no contempla el cruce de información con estos instrumentos dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos. También se pudo evidenciar que las autoridades municipales tampoco tienen en consideración a los baldíos de la Nación dentro sus instrumentos de planificación. Las encuestas a los beneficiarios evidenciaron que en algunas ocasiones la Alcaldía o la Gobernación contribuyen a que los ocupantes presenten la solicitud de adjudicación del baldío o con la notificación del acto administrativo de adjudicación, pero su participación no va más allá de eso.

Una revisión de los POT/PBOT/EOT de los municipios intervenidos permitió establecer que solo en 11 de los 27 municipios en los que tuvo lugar la muestra, los baldíos son mencionados dentro de los POT/PBOT/EOT. Sin embargo, las menciones son superfluas, como se demuestra a continuación:

Cuadro 11. POT/PBOT/EOT y Baldíos

Departamento	Municipio	¿Se mencionan a los baldíos en los planes de desarrollo?	Mención
LA GUAJIRA	RIOHACHA	SI	Se prevé la construcción de una obra en un predio baldío liberado como resultado de la demolición de un inmueble
BOLÍVAR	MARÍA LA BAJA	SI	Dentro del capítulo VI (subsistema social) se menciona que una de las instituciones que iba a estar a cargo de los baldíos en el municipio era el INCORA
SANTANDER	RIONEGRO	SI	Dentro del título "Dimensión económica", en el apartado de formas de tenencia de la tierra, se menciona que una mínima parte de este componente corresponde a la titulación de baldíos
			En la sección de aporte de residuos sólidos y líquidos, se dice que se debe tener en cuenta los botaderos esporádicos que surgen en los baldíos a causa de la acumulación de residuos sólidos
SANTANDER	LEBRIJA	SI	Se prevé el fortalecimiento del Fondo de vivienda de interés social (FOVIS) y dentro de sus tareas se busca adelantar un inventario de todos los lotes de baldíos en el municipio.
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	SI	Se prevé el fortalecimiento del Fondo de vivienda de interés social (FOVIS) y dentro de sus tareas se busca adelantar un inventario de todos los lotes de baldíos en el municipio.
CHOCÓ	BAHÍA SOLANO	SI	Se menciona que en Bahía Solano varias personas han aprovechado los baldíos de la nación como forma de tenencia de la tierra sin tener título de propiedad. También se dice que el resguardo indígena Villa Nueva Juná está compuesto por cuatro globos de terrenos integrados por baldíos. Y se menciona que por medio de la resolución N° 2200 de Diciembre de 2003 fueron adjudicados en calidad de "Tierras de Comunidades Étnicas" los terrenos baldíos ocupados colectivamente por la Comunidad Negra.

Departamento	Municipio	¿Se mencionan a los baldíos en los planes de desarrollo?	Mención
CALDAS	SAMANÁ	SI	Se establece que no pueden salir de dominio público los terrenos baldíos que se encuentran ubicados en reservas forestales. Además se dice que se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aún dentro de áreas de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los puedan aprovechar
C/MARCA	YACOPI	SI	Se establece que el municipio no tendrá zonas de expansión urbana porque no cuenta con la disponibilidad de servicios públicos requeridos. Por lo tanto crecerá en los terrenos baldíos ubicados dentro del perímetro urbano. En lo que respecta a la recolección y disposición de basuras se prevé construir una planta de tratamiento de residuos sólidos para evitar la contaminación de fuentes hídricas y la existencia de roedores en terrenos baldíos.
ARAUCA	ARAUCA	SI	Se planeaba que el INCORA estuviera a cargo de la titulación de baldíos de acuerdo con la UAF establecida, clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos.
NARIÑO	LINARES	SI	Dentro del apartado relacionado con el ordenamiento ambiental, se menciona la ley 110 de 1992 por medio de la cual se busca evitar la tala de masas arbóreas de mayor valor económico de los baldíos, que deben ser destinados a explotación forestal exclusivamente.
CAUCA	BALBOA	SI	Dentro de las acciones territoriales estratégicas en el sector rural para la zona alta de la cordillera, se planea la delimitación de tierras para conservación de los recursos de interés municipal, que existen sobre terrenos baldíos.

Fuente. Elaboración propia con base en los Planes de Ordenamiento Territorial de cada municipio

Ello evidencia como los terrenos baldíos no son considerados por las autoridades municipales como una ficha clave dentro del ordenamiento o la planeación estratégica de su territorio. Por otra parte, al analizarse los planes de desarrollo municipales, se observó también una situación crítica: solo en 3 de los 11 planes de desarrollo municipales analizados se menciona, aunque también superficialmente, la titulación de baldíos.

Cuadro 12. Mención de los baldíos en los planes de desarrollo

Departamento	Municipio	¿Se mencionan a los baldíos en los planes de desarrollo?	Mención
LA GUAJIRA	RIOHACHA	NO	
BOLÍVAR	MARIA LA BAJA	NO	
SANTANDER	RIONEGRO	NO	
SANTANDER	LEBRIJA	NO	
ANTIOQUIA	ZARAGOZA	NO	
CHOCÓ	BAHÍA SOLANO	SI	Mediante la resolución número 2200 del 3 de diciembre del 2002, el Estado Colombiano adjudicó en calidad de tierras de Comunidades Negras los terrenos baldíos ocupados colectivamente por los integrantes del Consejo Comunitario Los Delfines.
CALDAS	SAMANA	SI	Se mencionan 130 predios baldíos que actualmente se encuentran en proceso de adjudicación.
C/MARCA	YACOPI	NO	

Departamento	Municipio	¿Se mencionan a los baldíos en los planes de desarrollo?	Mención
ARAUCA	ARAUCA	NO	
NARIÑO	LINARES	NO	
CAUCA	BALBOA	SI	Se habla de que se deben legalizar predios rurales destinados a la producción agropecuaria.

Fuente. Elaboración propia con base en los Planes de Desarrollo Departamental

En lo que se refiere al ordenamiento social y productivo de la propiedad, se encontró que los instrumentos como las evaluaciones de tierras para orientar el uso eficiente del suelo rural, el ordenamiento del suelo rural para el desarrollo agropecuario, la planificación del ordenamiento de la propiedad y la regularización del mercado de tierras, que son sus principales instrumentos, son actividades todavía incipientes en Colombia y no se han incorporado al instrumento adjudicación de baldíos. Los Planes de Ordenamiento Productivo (nacional y territoriales) todavía se encuentran en elaboración por lo que el INCODER no tiene en que basarse para realizar un adecuado ordenamiento social y productivo del territorio, cuando realiza la adjudicación de baldíos. Ello contribuye a que se siga adoleciendo de una adecuada planificación del uso eficiente del suelo rural.

Por otra parte, se pudo evidenciar que la falta de articulación con los instrumentos **de planificación para el ordenamiento social y productivo de la propiedad y con los planes de ordenamiento territorial** se encuentra relacionada también con la forma en la participan (o no participan), en el procedimiento de adjudicación de baldíos las diferentes entidades de las que

dependen estos instrumentos. Por esta razón a continuación se ahondará un poco más en la forma como tiene lugar la participación de estas instituciones.

En la respuesta a la primera pregunta orientadora se mencionó que en la articulación interinstitucional en el mapa de procesos, ocurre básicamente a través de la consulta de bases de datos para verificar los requisitos de beneficiario y del predio, en el levantamiento topográfico, en la inspección ocular y en la notificación. Pero también se advirtió que, en términos generales, la participación de las autoridades es marginal. Adicionalmente no garantiza que el proceso de articulación de baldíos se articule con los instrumentos de planificación del territorio, como se mostrará a continuación.

Las **Autoridades Ambientales** no participan activamente aunque deberían tener un rol clave dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos, ya que a ellas les corresponde verificar que se esté dando una adecuada explotación y utilización de las aguas y de las tierras rurales y que la adjudicación de baldíos se realice en consonancia con los determinantes ambientales de los POT, con los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA y con planes de manejo ambiental.

En este sentido, sólo 3 de las 17 oficinas de los territoriales del INCODER entrevistados manifestaron que las Corporaciones Autónomas Regionales participan en el proceso de titulación de baldíos. Al respecto se mencionó que “ellos (funcionarios de la CAR) siempre se han excusado diciendo que no tienen recursos y solo piden que les mandemos copia de la inspección ocular, pero sería bueno que asistieran porque hay muchas cosas que los funcionarios no tienen claras sobre temas ambientales que ellos podrían ayudar a esclarecer” (Entrevista Casanare T. I., 2015). También se pudo establecer que algunas veces envían su concepto por escrito pero, en definitiva, esto no supe su presencia. Por eso se considera que su asistencia dentro del procedimiento debería ser obligatoria.

Por su parte la entrevista con la Unidad de Parques Naturales Nacionales también permitió evidenciar que no existe una verdadera participación de las autoridades ambientales dentro del procedimiento, como lo demuestra el hecho de que existan “muchas adjudicaciones de baldíos posteriores a la

declaración de áreas protegidas” (UAESPNN, 2015)⁶². La UAESPNN también manifestó que “no hay un ordenamiento” y por esta razón considera que “desde los Ministerios de Agricultura y Ambiente debería haber un responsable que oriente la articulación”. Así mismo, indicó que no existe una adecuada articulación con las CAR ni una visibilidad de la figura de Parque Nacional Naturales en los POT (Unidad de Parques Nacionales Naturales, 2015).

Por su parte, aunque la **UPRA** tiene importantes funciones relacionadas con el ordenamiento social y productivo de la propiedad, entre las que se encuentra la expedición de criterios e instrumentos para ser incorporados en la planificación de los territorios, durante la presente evaluación se pudo constatar que esta entidad no participa dentro del proceso de adjudicación de baldíos. Tal vez por esta razón solo 4 de las 17 Direcciones Territoriales del INCODER visitadas conocían qué es y qué hace esta entidad. En el mismo sentido, llama la atención que pesar de haber sido creada en el 2011⁶³, y que forma parte del sector agricultura, el mapa de procesos del INCODER no la menciona.

Por su parte, los servidores entrevistados de la UPRA manifestaron que desde el año 2014 la entidad se encuentra recopilando información para caracterizar las zonas en donde se adelanta la titulación de baldíos para lo cual se encuentra adelantando la “estructuración de criterios y variables para identificar las áreas donde se puede focalizar la titulación del baldíos, sustrayendo las variables y elementos que por norma impiden la adjudicación de éstos, como parques, zonas protegidas, minería, con el fin de establecer cuál es el territorio donde se pueden titular los baldíos (Entrevista UPRA, 2015). Sin embargo esta información no se encuentra disponible para el INCODER, como tampoco lo están el Plan Nacional de Ordenamiento Productivo ⁶⁴ ni los planes de ordenamiento productivo territoriales contemplados en las normas, por lo que la adjudicación de baldíos se está realizando sin que haya una planificación del uso eficiente del suelo rural.

En lo que respecta al rol de garante que dentro del proceso le corresponde a la **Procuraduría Ambiental y Agraria**, la participación de este organismo de control

⁶² En estos casos la UAESPNN ha solicitado al INCODER que adelante los procesos administrativos para la revocatoria de esas resoluciones.

⁶³ Mediante Decreto 4145 del 3 de Noviembre de 2011.

⁶⁴ Que estará basado en evaluación de tierras por cadenas.

en los procedimientos de titulación de baldíos es baja, en la medida en que hay pocos procuradores y ello limita la posibilidad de acompañamiento. Aunque la Procuraduría es notificada del inicio del proceso, cuando hay oposición, cuando se hace la inspección ocular y cuando se notifica la resolución de adjudicación, su limitada participación tampoco contribuye a la articulación de los instrumentos de planificación para el ordenamiento social, ambiental y productivo de la propiedad, y los planes de ordenamiento territorial, dentro del proceso de la titulación de baldíos. En esta medida, si la Procuraduría Ambiental y Agraria que es la encargada de alertar cuando los instrumentos se están vulnerando o desconociendo, no se encuentra presente, se genera un cuello de botella importante en el control sobre el proceso.

En conclusión, la articulación de la titulación de baldíos con los instrumentos de ordenamiento social y productivo de la propiedad y con los planes de ordenamiento territorial es baja o casi nula. Por esta razón se hace necesario que se tomen correctivos y, en ese sentido, se realizarán algunas recomendaciones que le apuntan a mejorar la articulación interinstitucional, como por ejemplo, la creación de una instancia de articulación y adjudicación de baldíos o mediante la estrategia de formalización de baldíos.

4. ¿Cómo se articulan los instrumentos de desarrollo rural con el proceso de titulación de baldíos?

Se pudo constatar que los diferentes instrumentos de desarrollo rural no se articulan con la titulación de baldíos. Las entrevistas y encuestas realizadas permitieron comprobar que los baldíos se entregan sin acompañarse de los otros componentes del desarrollo rural (como vías, créditos, asistencia técnica, distritos de riego, etc.).

Lo anterior a pesar de que el artículo 2º de la Ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

El Sistema se encuentra integrado por diferentes entidades que realizan actividades como la adquisición y adjudicación de tierras y también por otras destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades

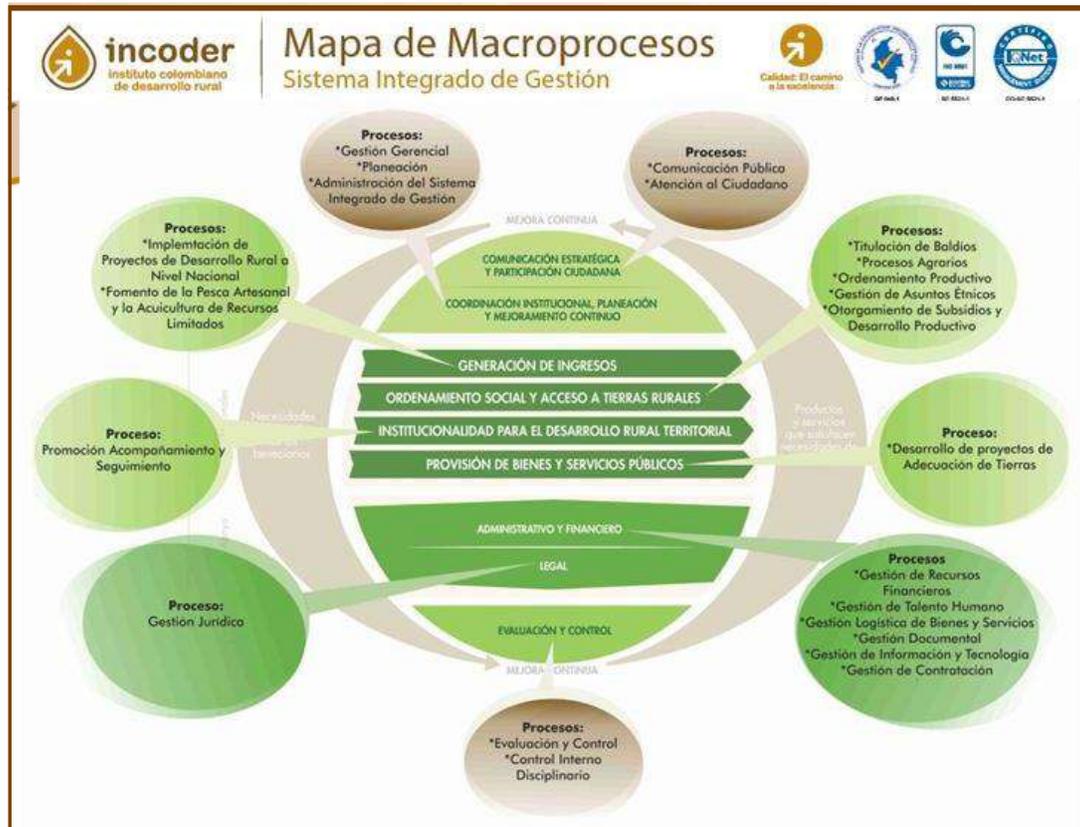
rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad, social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral.

Para ello los organismos que componen el sector están organizados en 6 subsistemas: a) de adquisición y adjudicación de tierras; b) de organización y capacitación campesina e indígena; c) de servicios sociales básicos; infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social; d) de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos; e) de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial; f) de financiación.

El ejecutor exclusivo de las actividades relacionadas con el subsistema de adquisición y adjudicación de tierras es el INCODER. Pero en las actividades de los otros subsistemas participan una gran cantidad de entidades. No obstante lo anterior, dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos no se prevé ningún mecanismo de articulación con estos subsistemas y entidades.

Tampoco se contempla la articulación al interior del mismo INCODER que cuenta con diferentes instrumentos de desarrollo rural, a través de cuatro macro-procesos misionales presentes en su Plan de Acción: 1) Generación de ingresos, 2) Ordenamiento social y acceso a tierras rurales, 3) Institucionalidad para el desarrollo rural territorial y 4) Provisión de bienes y servicios públicos (Entrevista Nivel Central D. I., 2015).

Gráfico 14. Mapa de Macro-procesos INCODER



Fuente. Subgerencia de Planificación e Información, 2015

La completa falta de articulación de la adjudicación de baldíos con los otros componentes del desarrollo rural previstos en la Ley 160 (incluyendo los demás macro-procesos misionales del INCODER) se evidencian en hechos como los siguientes:

En lo que respecta a la **generación de ingresos** se observa que solo al 1% de la población beneficiaria de titulación le ha sido entregado un proyecto productivo (MADR-INCODER)⁶⁵. En ese sentido, se evidencia que no hay una estrecha articulación entre la política de adjudicación de tierras baldías y las acciones tendientes a mejorar los ingresos de los adjudicatarios. Pero incluso, como lo ha mostrado la Contraloría (2013), cuando los adjudicatarios ha sido beneficiados con un proyecto productivo se han presentado falencias como las

⁶⁵ Cruce del total de beneficiarios de titulación (154.957) contra los beneficiarios de proyectos productivos por parte del Ministerio de Agricultura (1.084) para el periodo 1995-2013

siguientes: en la formulación de los proyectos productivos no son tenidos en cuenta los conocimientos y preferencias del beneficiario, ni las condiciones climáticas o de suelos. También se ha presentado una inadecuada supervisión y seguimiento, todo lo cual ha amenazado la sostenibilidad de los proyectos.

En lo que se refiere a la provisión de **bienes públicos** los entrevistados manifiestan que a partir de la solicitud de titulación, mejoró un poco el acceso a beneficiaderos (de 2% a 7%), marraneras (de 21% a 23%), establos (12% a 16%), tracción animal (19% a 20%), guadaña (44% a 53%), secadero (de 4% a 7%) y secadora (de 2% a 6%). Siendo la guadaña, los beneficiaderos y la secadora los bienes que más han aumentado con ocasión de la solicitud del baldío. Sin embargo, los porcentajes siguen siendo marginales y el acceso a dichos bienes no se puede atribuir exclusivamente a la solicitud del baldío.

En relación con el **acceso a otros servicios**, del total de la población encuestada se observa que a partir de la solicitud de titulación mejoró levemente el acceso a asistencia técnica (de 12,6% a 19,9%), de adecuación de tierras (del 3,1% al 5,9%), servicio de maquinaria (del 0,7% al 2,4%), abastecimiento de insumos (del 1,4% al 4,4%), mejoramiento de infraestructura productiva (del 0,1% al 3,4%), servicios tecnológicos (del 0,1% al 1,7%) y mejoramiento de vías y transporte de productos (del 6,3% al 10,9%). El mayor impacto lo ha tenido la asistencia técnica, el riego y el mejoramiento de vías. Es importante tener en cuenta que si bien el título del predio puede facilitar y contribuir en el acceso de estos servicios, no siempre es atribuible al solo hecho de la titulación.

Varios de los entrevistados manifestaron preocupación por los hechos anteriormente mencionados:

“(…)debería ser mucho más integral, que como tal la entrega cubra varias necesidades porque la tierra por sí sola no es suficiente. Definitivamente un proyecto productivo es fundamental para el aprovechamiento de la tierra y para cumplir la función para la cual fue otorgada. Por eso es necesario el enfoque de política rural integral que el presidente ha venido planteando” (Entrevista Nivel Central F. I., 2015).

“Cuando se entrega un baldío en la forma tradicional, se vende el discurso que la propiedad es suficiente para el desarrollo, pero realmente no sucede. Lo que al campesino verdaderamente lo ata a la tierra es que

se pueda producir y se vea el progreso y las cosechas, inclusive generando un apego emocional” (Entrevista Nivel Central F. I., 2015).

“El Estado sí debe entregar baldíos, pero el problema no es sólo de la propiedad sino en la forma de producir la tierra. No se saca nada con tener la propiedad de un área si no hay medios para hacerla productiva, con maquinaria, mecanismos de comercialización o con los otros elementos que el Estado debe brindar, la tierra no se puede mirar simplemente por la propiedad. Por eso, es que muchos campesinos han decidido entregar la tierra por las deudas que han adquirido para tratar de explotarla” (Entrevista Nivel Central F. I., 2015).

Otros rememoraron que esta desarticulación con los instrumentos de desarrollo rural no siempre ocurrió. “En los 60, cuando hicieron distritos de riego en varias partes del país, el Estado tenía integralidad en la prestación de los servicios en el sector, dando los créditos, construyendo vías y distritos de riego. Pero con las famosas contrarreformas se empezó a desmembrar todo, acabándose los bancos de segundo piso, llevando a situaciones muy críticas (Entrevista Nivel Central F. I., 2015). Es por ello que en general, los servidores de las direcciones territoriales del INCODER entrevistados y de otras entidades, insisten en que la titulación de baldíos debe estar ligada al desarrollo rural, donde se cuente con todos los servicios proveídos en la década de los 60, para concebir de manera integral la política.

En síntesis, se puede concluir que la titulación de baldíos se encuentra completamente aislada de los demás componentes y actividades que hacen parte del el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Este aislamiento se origina en hechos diversos como el modelo de titulación por oferta vigente, la falta de articulación de la adjudicación de baldíos con los diferentes instrumentos de planificación existentes, como los planes de desarrollo, planes sectoriales y de competitividad, la desarticulación al interior del INCODER y la falta de contundencia en la actuación de las instancias de planificación existentes como la UPRA. En el sentir de los servidores entrevistados esto es algo que se debe mejorar.

5. ¿Qué fortalezas y debilidades (jurídicas, técnicas, administrativas y logísticas) existen para llevar a cabo la titulación de baldíos en el INCODER, SNR, IGAC, etc.?

▪ Fortalezas del INCODER

El INCODER ha venido adelantando la **suscripción de convenios** con distintas entidades, para que se facilite el intercambio de información. En la actualidad tiene convenio vigente con la SNR, el IGAC y la URT.

También ha venido realizando **actuaciones conjuntas** con otras instituciones, que le han permitido realizar mejoras al procedimiento. De esta forma, junto con la Superintendencia de Notariado y Registro, han emitido circulares e instrucciones que permiten aclarar dudas y fortalecer el proceso de adjudicación de baldíos, así como agilizar el proceso de registro de los títulos. Por otra parte, con el IGAC han realizado mesas conjuntas de trabajo en torno al tema de baldíos y actúan coordinadamente en asuntos que son de importancia para el gobierno nacional, en los que se requiere identificar y formalizar los baldíos, como por ejemplo en los lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES).⁶⁶

El Instituto también mantiene unas **buenas relaciones** con los servidores que trabajan en otras instituciones, como se pudo constatar por medio de los grupos focales realizados en las diferentes ciudades. En muchas ocasiones los servidores capitalizan estas buenas relaciones para superar las dificultades existentes, por ejemplo a la hora de realizar los intercambios de información.

▪ Debilidades del INCODER

Como se evidenció con anterioridad, las principales debilidades encontradas en el procedimiento para llevar a cabo la titulación de baldíos se relacionan con la **dificultad para obtener oportunamente la información actualizada y completa** requerida para realizar los cruces que permiten verificar si el solicitante cumple con los requerimientos para ser adjudicatario, así como la situación del predio. Esta dificultad se presenta en especial con la información proveniente de otras entidades (DIAN, ORIP, IGAC, Función Pública, autoridades ambientales, etc.) pero también ocurre con la información propia del INCODER.

Otra debilidad se relaciona con la **falta de mención de varias entidades dentro del macroproceso de adjudicación de baldíos** a familias campesinas, como por

⁶⁶ Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos-PINES. Priorizar titulación de baldíos en PINES

ejemplo la UPRA, el Ministerio de Ambiente, la UAESPNN, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los departamentos y municipios. Además, no se describen de forma detallada, las funciones y responsabilidades que debe cumplir dentro de este proceso la Procuraduría Ambiental y Agraria. Incorporar las funciones de estas entidades dentro del mapa de procesos debe ser un ajuste prioritario.

También se encontró una **excesiva centralización de algunas funciones**, como la realización de los cruces de información sobre los requisitos objetivos del predio y la revisión del levantamiento topográfico por parte del nivel central, que generan cuellos de botella, retrasan los procesos y no permiten una verdadera descentralización, desconcentración y fortalecimiento de los espacios de participación a nivel territorial. Adicionalmente “la centralización del INCODER, atendiendo desde Bogotá procesos de las territoriales, impide que los procuradores judiciales los conozcan antes de la notificación de los actos finales, situación que conlleva a la pérdida de la posibilidad de ejercicio de control” (Procuraduría, 2015; p.47).

Varias dificultades están relacionadas con temas logísticos como los viáticos y comisiones, la falta de equipos, la mala conexión a internet, y las dificultades para acceder a los predios, la disponibilidad de recursos, la insuficiencia de personal del planta y las notificaciones.

La evaluación permitió constatar que los **viáticos y comisiones** son un cuello de botella dentro del procedimiento. En algunos departamentos como Antioquia, Atlántico, Chocó y Sucre los servidores mencionaron que tienen que poner plata de su bolsillo y luego el Instituto se la reembolsa. Al respecto mencionan: “nuestros desplazamiento son muy complejos por la ausencia de vías y la mayoría se hacen en avión, entonces le toca al funcionario buscar el dinero necesario para los tiquetes y cuando regrese, a los 10 días aproximadamente, se les hace el reembolso. Lo bueno sería que hubiera anticipos aunque sea para temas de transporte” (Entrevista Chocó, 2015). “Se necesita una planificación para este tipo de procesos, de nuestro salario no pueden salir los viáticos” (Entrevista Atlántico, 2015) “Aquí las comisiones llegan después de dos meses. Siempre nos toca pedir prestado para ir a hacer las visitas” (Entrevista Putumayo J. I., 2015). La entidad debe tomar correctivos para que exista un adecuado flujo de caja y los servidores no tengan que prestar recursos; le corresponde al Estado garantizar los medios para que sus colaboradores puedan adelantar las funciones que les corresponden. Solo en las territoriales de

Caquetá, Guaviare y Meta los servidores entrevistados manifestaron que las comisiones y viáticos no son un problema para ellos.

En relación con la logística en Antioquia, Bolívar, Caquetá, Chocó, Guaviare, Putumayo y Sucre, se observó que los problemas son de **acceso a los predios**, por las distancias, la topografía, el mal estado de las vías o la falta de transporte para realizar los desplazamientos. En este sentido se mencionó que: “es un problema porque el acceso a las zonas de baldíos no es fácil y no es mucho el transporte que llega allá” (Entrevista Bolívar T. I., 2015). Un servidor entrevistado en Caquetá expuso que: “en la territorial los municipios son demasiado grandes y hay dificultades en el desplazamiento” (Entrevista Caquetá, 2015). Así mismo, en Antioquia se dijo que: “en términos de logística no se cuenta con medios de transporte para que los funcionarios desarrollen sus actividades” (Entrevista Antioquia, 2015). En el mismo sentido, en Putumayo se hizo referencia a que “no hay carro para hacer desplazamientos” (Entrevista Putumayo T. I., 2015) y en el mismo tono, un funcionario de la territorial de Bolívar manifiesta que “uno de los problemas más grandes es por los desplazamientos, porque la geografía de Bolívar es muy compleja” (Entrevista Bolívar T. I., 2015). Así mismo, en Chocó “tampoco es fácil el desplazamiento entre municipios porque es necesario hacerlos por vía fluvial y eso es mucho más costoso” (Entrevista Chocó, 2015). Durante la evaluación se pudo constatar que el desplazamiento hasta los predios adjudicados es difícil, y que implica importantes costos para las personas que necesitan transportarse hacia ellos. En este sentido el proceso de adjudicación de baldíos se retrasa al no contarse oportunamente con los recursos o los medios de transporte para realizar los desplazamientos.

En varias territoriales (Bolívar, Casanare, Chocó, Guaviare, Santander y Sucre) se observó que las debilidades están relacionadas con los **recursos**, que son limitados o que no llegan a tiempo. En una entrevista se mencionó lo siguiente: “en muy pocas ocasiones el presupuesto llega a tiempo para poder hacer las respectivas contrataciones al inicio de año, por ejemplo nosotros ya vamos en mayo y hasta ahora estamos empezando los procesos. Pero claramente, a nosotros si nos están midiendo constantemente y siempre aparece que no hemos cumplido las metas” (Entrevista Santander T. I., 2015). Por esta razón se hace un llamado de atención para que los años fiscales comiencen a tiempo.

En Antioquia, Sucre y Vichada también adolecen de **falta de equipos y medios logísticos**. Que incluye falta de implementos de papelería e incluso una carencia de aseo en las instalaciones (Entrevista Sucre, 2015). Por otro lado, en

la territorial de Guaviare señalan la **mala conexión a internet** como un aspecto central en el retraso de actividades.

La **falta de personal de planta** es otra debilidad encontrada. Las visitas a las direcciones territoriales permitieron constatar que, tal y como lo ha señalado la Contraloría, el ejercicio de la labor misional del INCODER en lo que se relaciona con la adjudicación de baldíos, recae principalmente en personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios y no en personal de planta, desconociendo que las actividades de los contratistas deben ser temporales y de apoyo y no permanente ni para desarrollar el quehacer misional de la entidad (Contraloría, 2012).

La Corte Constitucional también se ha pronunciado en relación con la reducción de las plantas de personal de las entidades públicas y el aumento de contratos de prestación de servicios para el desempeño de funciones permanentes, en los siguientes términos:

La prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados (Corte Constitucional, 2009).

No obstante lo anterior, en las visitas se observó que si bien la adjudicación de baldíos es una función permanente del INCODER, esta actividad se realiza primordialmente a través de contratistas. Actualmente “hay 9 funcionarios de planta y 18 contratistas, de los cuales intervienen en el proceso de baldíos 3 personas de planta y 7 contratistas” (Entrevista Guaviare T. I., 2015). Por ello, es importante que “las acciones deban ir enfocadas a aumentar el personal (...) y de planta para evitar que se vayan los contratistas y no se pueda hacer seguimiento de los procesos” (Entrevista Casanare J. I., 2015). En el Meta, concordante con estos puntos de vista, se expuso que: “lo primero sería contratar abogados fijos (...) porque todos son contratistas” (Meta, 2015). Esta

información corrobora lo expuesto por Miriam Villegas, Gerente General del INCODER entre el 2012 y 2013, quien en su momento señaló “como un hecho incomprensible la presencia de 157 abogados en la sede central del INCODER en la ciudad de Bogotá cuando en las territoriales se carecía de ellos” (Procuraduría, 2015)

Al momento de su tercera restructuración, realizada en 2012 a través del Decreto 2623, el Instituto contaba con una nómina de prestación de servicios de entre 1500 y 1600 personas, mientras que en planta tenía la mitad, 800. La Procuraduría (2015) constató que aun después de la restructuración la situación continúa y las oficinas territoriales del INCODER no cuentan actualmente con personal suficiente para adelantar sus funciones. Las visitas realizadas en el marco de la presente evaluación así lo constatan.

Esta situación además de ser ilegal⁶⁷, entorpece el procedimiento de adjudicación de baldíos. El panorama empeora en tanto el personal externo es contratado después de varios meses de haberse iniciado el año, lo que implica que durante buena parte de cada anualidad la adjudicación de baldíos puede llegar a paralizarse, porque no hay personal de planta ni de prestación de servicios que la adelante.

Lo anterior conlleva a que para el ejercicio de las funciones de carácter permanente relacionadas con la adjudicación de baldíos, se haga necesario que se creen los empleos correspondientes y no se continúen celebrando contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones. También es necesario que además del fortalecimiento de la plata de personal a los empleados se les estimule mediante condiciones laborales óptimas que incluyan estabilidad laboral, capacitaciones, entre otras. Ello va en consonancia con los diagnósticos realizados por los organismos de control:

La gestión del INCODER se ve afectada por la permanente rotación de personal, con las indeseadas consecuencias que ello genera, como la inexistencia de una política integral y coherente para el desarrollo de las tareas misionales (...) y la falta de una cultura o conocimiento institucional de los asuntos a cargo de diferentes servidores (Procuraduría, 2015).

⁶⁷ La Procuraduría ha advertido que esta contratación puede ser ilegal pues se está ante la figura de contrato realidad “que da derechos prestacionales a los contratistas que están sujetos a subordinación o dependencia, con una clara vulneración de los supuestos contratistas” (procuraduría, 2015, p. 47).

Otra debilidad encontrada es la dificultad para realizar la **notificación a la Procuraduría** que, según lo mencionado por la Contraloría, cuando no se hace, se puede convertir en un hallazgo con connotaciones disciplinarias (Contraloría, 2012). Esta debilidad fue constatada dentro del presente estudio en las territoriales de Arauca, Guaviare, Huila, Meta, Nariño y Putumayo. Pudiendo llegar a demorarse “más o menos de cuatro a ocho meses” (Entrevista Meta T. I., 2015).

Adicionalmente, en relación con la Procuraduría se evidenciaron diferencias en la interpretación de las normas que paralizan los procesos. Por ejemplo, en Caquetá, “la procuraduría se opone a que se le titule hasta que se complete la UAF., lo que para los funcionarios, es completamente injusto” (Entrevista Caquetá, 2015). En el Meta mencionaron que, “el problema es que a veces hay predios que no se encuentran sobre resguardos indígenas pero al realizar la notificación ante procuraduría, argumentan que está en un zona de ampliación (...) nosotros no podemos adjudicar y esto afecta directamente al campesino. Ahí dejamos los procesos suspendidos hasta que Bogotá nos dé la orden” (Entrevista Meta J. I., 2015).

También existen debilidades estructurales dentro del proceso de titulación de baldíos, como por ejemplo las relacionadas con el hecho de que no exista un **inventario de baldíos**. Así lo puso de presente la Corte Constitucional (2014) cuando evidenció que uno de los problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos es la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de su administración y adjudicación. Respecto al hecho que el INCODER no cuente con este inventario, la Corte advirtió que “tal situación amenaza con desconocer los objetivos constitucionales trazados tanto por la Constitución como por la Ley 160 de 1994, en la medida que si el INCODER, como entidad responsable de la administración de los bienes baldíos, no posee un registro fidedigno sobre aspectos esenciales de los predios de la nación, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra estén siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoria efectiva ante esta falta de datos confiables”.

La presente evaluación permitió constatar que adicionalmente a lo mencionado por la Corte, no contar con este instrumento : i) permite que las adjudicaciones de baldíos se realicen a ciegas aumentando el riesgo de que se

realice una doble titulación; ii) abre la posibilidad a que los baldíos se intenten apropiar por medio de procesos judiciales de pertenencia⁶⁸; iii) dificulta la focalización y contribuye a que los baldíos se sigan entregando a través de la atención a una demanda dispersa y atomizada y iv) hace que el Estado no sepa cuál es el valor, ni cuánto cuestan estos terrenos y v) genera mayores desgastes administrativos para el Instituto. Respecto a este último punto en una de las entrevistas realizadas se mencionó:

“Se debe hacer un estudio de las solicitudes que se están ingresando al sistema, porque en muchos casos ni siquiera se trata de predios baldíos. Si se tuviera la información exacta de que es lo que se puede adjudicar como predios baldíos se podrían evacuar más rápido las solicitudes” (Entrevista Cundinamarca T. I., 2015).

La conformación del inventario de baldíos se erige entonces como una de las necesidades más apremiantes de cara a la mejora del proceso, y así se establecerá en las recomendaciones del presente estudio. Respecto al procedimiento para conformar el inventario las visitas territoriales y entrevistas en Bogotá permitieron confirmar que requerirá no solo de la participación del INCODER sino de otras instituciones.

“En gran parte del país la gente tiene ocupados los baldíos y en este sentido, se debe adelantar un estudio serio entre el IGAC, la oficina de notariado y registro y el INCODER. Si estas tres instituciones no se sientan a conformar un equipo de trabajo para consolidar por municipio y por regiones el número de baldíos que poseen, nunca va a haber un inventario de tierras. Este es un trabajo dispendioso, en cada departamento deben conformarse equipos de trabajo interdisciplinarios y con confluencia de múltiples entidades” (Entrevista, Bolívar, 2015).

Otra debilidad consiste en que **no todos los predios baldíos adjudicados se encuentran debidamente georeferenciados**. Según se pudo establecer en este estudio, del total de predios titulados entre 1995-2013 (154.956) sólo el 5% (7.324)

⁶⁸ La apropiación de baldíos por medio de sentencias judiciales es un preocupante hecho que ha sido catalogado por la Procuraduría como un verdadero “despojo” contra el patrimonio de la Nación. Los procesos de pertenencia se facilitan ante la inexistencia de un inventario de baldíos. (Procuraduría, 2015, p. 58).

cuenta con información geográfica (INCODER, Base de datos histórica de la titulación de baldíos, 2014).

De otra parte, se pudo identificar que en este momento la delimitación de las **UAF por Zonas Relativamente Homogéneas**⁶⁹ tampoco está cumpliendo con su función. Este hecho, que ya había sido advertido por la Contraloría (2012) en los siguientes términos: “persisten deficiencias en cuanto a la utilización de la UAF como unidad de medida para efectuar la asignación de baldíos a nivel nacional” fue comprobado con los resultados de esta evaluación, que evidenció que el 91% de los predios adjudicados son inferiores a una UAF, siendo el 39% de ellos casa lotes.

En ese sentido, se constata una problemática que ya había sido advertida por los organismos de control, en el sentido que la adjudicación de predios baldíos con base en las excepciones 1 y 2 del Acuerdo 014 de 1995 se ha convertido en la regla general de adjudicación⁷⁰. Todo ello deriva en la adjudicación de predios a favor de solicitantes cuya actividad principal no es la agropecuaria, sin que se cumpla el requisito de explotación de dos de las terceras partes y sin que esta adjudicación garantice el sostenimiento de la familia adjudicataria; lo cual conlleva a que no se cumpla la finalidad social prevista (Contraloría, 2012).

Adicionalmente, la UAF presenta problemas en sus cálculos, que hacen urgente su reformulación que, si bien se viene impulsando desde algunos años por parte del Instituto, no se ha cristalizado todavía. A este respecto, la Contraloría ha manifestado que:

“A pesar de los desarrollos metodológicos en materia de determinación de las UAF (...) en la actualidad sigue sirviendo como base para el establecimiento de dichas Unidades la Resolución 041 de 1996, lo que ha impedido la elaboración de la base de información georreferenciada

⁶⁹ La Resolución No. 041 de 1996 establece las Zonas Relativamente Homogéneas, calculadas con base en el Acuerdo 017 de 1995; con posterioridad se dictó el Acuerdo 202 de 2009 del cual hasta ahora se están realizando los estudios para el recalcule de la UAF mediante convenios con Universidades

⁷⁰ Dichas excepciones son las siguientes: “1. Las adjudicaciones de baldíos que se efectúen en las zonas urbanas de los corregimientos, inspecciones de policía y poblados no elevados aún a la categoría administrativa de municipios. El área titulable será hasta de dos mil (2000) metros cuadrados, conforme a lo previsto en el Decreto 3313 de 1965” y “2. Cuando se trate de la titulación de lotes de terrenos baldíos en áreas rurales, destinados principalmente a habitaciones campesinas y pequeñas explotaciones agropecuarias anexas, siempre que se establezca por el Instituto que los ingresos familiares del solicitante son inferiores a los determinados para la unidad agrícola familiar.”

(SIG) que permita recoger de manera dinámica las inversiones y desarrollos en infraestructura, avances tecnológicos productivos y de transformación, de mejoramiento en el desarrollo humano y de capital social que impactan positivamente en la productividad de las regiones y zonas homogéneas referenciadas en las metodologías de cálculo de la UAF, generando adjudicaciones inequitativas en la titulación de baldíos, pues la desactualización de tal criterio, implica en muchos casos adjudicaciones de predios con grandes extensiones de terreno, que de aplicarse debidamente los parámetros de medición actuales implicaría asignaciones con menor extensión. Esta situación afecta la disponibilidad de suelos para garantizar el principio constitucional de acceso a la tierra para el campesinado y vulnera el principio constitucional de igualdad predicable de la función administrativa, ya que privilegia algunos sectores de la población más que a otros” (Contraloría, 2011. P. 59).

Por su parte, la Procuraduría ha advertido que la UAF

“Se ha constituido en criterio arbitrario y anti técnico para la titulación de baldíos, pues se ha justificado por ese mecanismo la entrega de grandes extensiones de tierra propiedad de la nación a supuestos ocupantes que inmediatamente las venden a personas naturales o jurídicas que simplemente acaparan la tierra o la dedican a proyectos productivos distintos a los de ganadería extensiva, actividad que justifica la necesidad de tierra en esas cantidades” (Procuraduría, 2015. P.55).

Los servidores del Instituto comparten la anterior apreciación, como lo demuestra el hecho que en 13 de las oficinas territoriales del INCODER visitadas, manifestaron que la UAF tiene problemas en su cálculo y definición. En concepto de algunos de los servidores entrevistados, los cálculos no se hicieron bien desde el inicio, mientras que otros consideran que tenían sentido cuando se hicieron, pero que hoy se encuentran desactualizados:

“Las personas que hicieron el estudio para determinar la UAF no lo hicieron a conciencia, porque no se trasladaron a los municipios para tener información de primera mano, sino que lo hicieron con datos secundarios. Por ello es necesario hacer ajustes en esas medidas, porque en los talleres que se han hecho hemos descubierto muchos errores” (Entrevista Nariño, 2015)

La opción no parece ser que la UAF desaparezca, ya que esta es un importante instrumento en pro de los campesinos y en contra del acaparamiento de tierras⁷¹. Se sugiere entonces que se reformule y se calcule mejor, teniendo en cuenta información actualizada, los instrumentos de planificación social, productiva y ambiental de los territorios existentes⁷², los cambios en la productividad de los suelos, el mejoramiento de vías de comunicación, los cambios en el orden público y las nuevas tecnologías, para que de esta forma se asegure que se dé un verdadero uso eficiente del recurso.

Para la reformulación de la UAF se sugiere también que se prevea que la tierra se va a entregar junto con otros componentes del desarrollo rural que aseguren a los adjudicatarios el mínimo vital y un excedente capitalizable y que se suspenda la posibilidad de ocupación con ganadería extensiva (Procuraduría, 2015). También se puede contemplar la posibilidad de que la UAF para baldíos se calcule por predio y proyecto productivo, como se realiza hoy con la propiedad parcelaria. Al respecto uno de los entrevistados dijo lo siguiente:

“Estoy de acuerdo con que la medida siga siendo la UAF, pero que sea calificada a título predial o zonal porque cada terreno es diferente en términos de explotación y productividad” (Entrevista Casanare T. I., 2015).

Sin embargo, si se opta por la anterior opción, se debe tener cuidado en que los proyectos productivos no terminen “forzados técnicamente en el escritorio, para que arrojen ganancias de dos salarios mínimos” (Procuraduría, 2015) lo que ha ocurrido en el pasado.

Adicionalmente se planteó que en la reformulación se tengan en consideración actividades diferentes a las productivas, que pueden apuntarle a la conservación, y a frenar la deforestación y la degradación de los recursos naturales. También bajo el entendido que la UAF es un modelo insostenible para algunos lugares del país como la Amazonía; entre otras razones porque está

⁷¹ “La UAF campesina es un logro de las comunidades y de los campesinos. Los baldíos deben ser entregados a los campesinos pobres”. (Nariño, 2015)

⁷² Planes de Desarrollo municipales, Planes de Desarrollo departamentales, Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, Planes de Manejo Ambiental, Planes de Competitividad, Planes de Acción Forestal, Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, etc.

pensada con ganadería como actividad principal (Grupo focal Guaviare, 2015).

“Lo que tiene que cambiar es el sentido de la UAF porque no siempre tiene que ser productiva, puede ser de reserva, de cuidado, guardabosques, etc. La explotación no solo tiene que ser ganadera o agrícola, pero si debe haber una medida de entrega que depende de las condiciones del terreno” (Entrevista Antioquia, 2015).

“No se puede desconocer la posibilidad de que hacer ecoturismo en las zonas de protección ambiental se convierta en un sustento para el campesino porque eso también hace parte del desarrollo rural, no es solamente explotación agrícola y pecuaria. Se debería dar una UAF ambiental pero acompañada de un proyecto productivo en función de la protección y con el apoyo de las entidades territoriales y directamente del Estado” (Entrevista Santander D. I., 2015).

Sin embargo se advirtieron algunas dificultades que podrían presentarse, entre ellas que “en zonas de minifundios sería muy difícil, habría que tener recursos suficientes para reencausar y hacer una reconversión total de industrialización, de lo contrario no se puede hacer “ (Entrevista Nariño, 2015).

Finalmente otra debilidad que se encontró en el procedimiento está relacionada con uno de los requisitos del beneficiario. El **tope en relación con el patrimonio** neto de las personas que pueden convertirse en adjudicatarios, que de acuerdo con el artículo 71 de la Ley 160 de 1994 puede ser de 1000 salarios mínimos, **es percibido como demasiado alto** en la mayoría de departamentos (15 de 17 oficinas territoriales entrevistadas). Se considera que contraría el espíritu de la Ley 160 de dotar de tierras a las personas de escasos recursos y por esta razón múltiples servidores sugieren que la norma sea modificada para bajar el tope.

Al respecto, uno de los entrevistados manifiesta que el “requisito se debe mantener pero con otro monto, porque el que está en la ley es muy alto” (Entrevista Arauca, 2015); en la misma línea, en otra de las territoriales se precisa que “es una cifra demasiado alta si se les exige esa cantidad de dinero, ya no serían personas pobres, que es lo que busca la ley. Yo pediría que este requisito solamente fuera de 100 millones de pesos de patrimonio neto como máximo” (Entrevista Bolívar T. I., 2015). Así mismo, en esta territorial se mencionó que “hay

una contradicción, porque un campesino nunca va a tener 1000 SMLMV y es necesario reevaluar o quitar ese requisito” (Entrevista Bolívar T. I., 2015). Al respecto, es necesario considerar que el monto debe estar ligado al proyecto productivo que se vaya a llevar adelante. En ese sentido, los servidores de la territorial Santander expresaron que: “ese monto debería estar amarrado al concepto de mediano y pequeño campesino. El umbral es demasiado alto, ahí caben muchos tipos de personas. 650 millones de pesos es un requisito exagerado” (Entrevista Santander J. I., 2015).

En contraste, en las territoriales de Meta y Vichada, departamentos con las UAF de mayor extensión, manifiestan que el tope de 1000 SMLV es bajo si se considera que un proyecto productivo exitoso podría necesitar el tope o más del tope previsto por la ley. La diferenciación del tipo de beneficiarios que acceden a los terrenos baldíos y el tipo de actividad productiva que se vaya a desarrollar, serán parte de las recomendaciones que tomará en consideración esta evaluación.

Otra debilidad identificada consiste en que esté **permitida la venta de los baldíos inmediatamente después de la adjudicación**. Además de imponer restricciones a la venta, para que la persona se quede con la tierra y no la venda, esta se debe entregar acompañada de bienes y servicios del Estado. De esta forma se puede evitar que esta se convierta en un “cheque en blanco” (Grupo focal Guaviare, 2015).

Como ya se mencionó, una de las debilidades más reiteradas del INCODER fue la **falta de articulación de la titulación de baldíos con los procedimientos de ordenamiento territorial y de planificación del territorio** que generan una descoordinación entre la planeación para el ordenamiento social y productivo y la titulación de baldíos. Así mismo, es necesario tener en cuenta que la adjudicación de baldíos no es el fin último del instrumento, sino que sumado a ello, se debe asegurar el acceso a diferentes servicios complementarios, como créditos, para lograr un impacto real en el campo (Grupo focal Meta, 2015).

Lo **falta de articulación** también está ligada a la **falta de planeación** de la adjudicación de baldíos. Esta “apropiación desorganizada genera estructuras de tenencia que concentran la tierra o la microfundizan (Grupo focal Meta, 2015). Es decir, la falta de articulación institucional conlleva a que no haya un ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio, lo que ha permitido

la ocupación de áreas protegidas, no solamente de parques nacionales naturales, sino también de zonas de reserva forestal de Ley 2º, distritos de manejo integrado, etc. (Grupo focal Meta, 2015)

- **Fortalezas del IGAC**

El IGAC ha venido participando en la elaboración de una metodología que permita avanzar en la conformación del inventario de baldíos que, como ya se mencionó, es una de las debilidades estructurales que tiene el INCODER en este momento para realizar una correcta administración de los baldíos.

- **Debilidades del IGAC**

El IGAC cuenta con 43 oficinas en el nivel territorial, divididas en Direcciones Territoriales y Unidades operativas. Sin embargo, la percepción de los servidores entrevistados, es que **las oficinas no cuentan con suficiente personal o recursos** por lo que muchas veces no dan abasto para atender las solicitudes que les hace el INCODER. Por esta razón existe temor entre algunos de los servidores del Instituto de que la nueva competencia del IGAC de realizar los levantamientos topográficos en el proceso de titulación de baldíos genere un cuello de botella al quedar desfinanciada⁷³, de hecho algunos servidores públicos entrevistados mencionaron que:

“Es muy poco el apoyo que hemos tenido por parte del IGAC, desde hace varios años hemos tenido problemas con el levantamiento de áreas para la entrega de subsidios para tierras. No me parece malo que esa función la tenga el IGAC, desde que se cuente con todos los recursos necesarios para cumplir con sus tareas” (Entrevista Arauca, 2015).

“Ninguna entidad que necesite planos a nivel nacional va a poder sacar adelante sus procesos, porque el IGAC no tiene el personal suficiente ni el presupuesto para hacer eso lo que va a generar muchos más problemas de los que ya tenemos” (Entrevista Bolívar J. I., 2015).

⁷³el artículo 123 de la ley de presupuesto estableció que los trabajos relacionados con georeferenciación, identificación predial, levantamientos, generación de ortofotos o temas ligados a la agrología, se realizarán a través del IGAC.

Sin embargo, otras personas consideran que también se pueden abrir ventanas de oportunidad, por ejemplo:

“Porque ellos (el IGAC) tienen las planchas catastrales y tienen toda la información a nivel nacional. Eso ayudaría a no cometer errores y buscar el mejoramiento de la calidad de los planos producidos. Entre más trabajen de manera armónica IGAC e INCODER, mejor va a ser el servicio que se ofrece. Quizás ese cambio afectará un poco al campesino en cuestión de tiempos, pero será mucho mejor (...) a largo plazo porque se evitará cometer errores en el proceso” (Entrevista Cundinamarca J. I., 2015).

▪ Fortalezas de Supernotariado-ORIP

Una fortaleza importante que tiene la Superintendencia de Notariado y Registro consiste en que es la que cuenta con una mayor presencia territorial de las entidades que participan en el proceso de adjudicación de baldíos. La SNR apoya la adjudicación de baldíos a través de 193 Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos divididas en principales y seccionales. Además ha avanzado en la sistematización de la información, y hoy en día buena parte de la misma se encuentra en el Sistema Información Registral-SIR.

La Superintendencia y el INCODER crearon una herramienta para evitar el registro de resoluciones falsas. De esta forma a través de la página web los registradores puedan consultar si verdaderamente el INCODER expidió una resolución, verificando de esta manera la autenticidad del título.

También han implementado **jornadas de registro masivas** que si bien no han conseguido los mejores resultados, han probado ser eficientes (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015). Este mecanismo funciona haciendo un cruce entre las bases de datos históricas de INCODER con lo que está inscrito en la Superintendencia de Notariado y Registro, para verificar que está inscrito y que no. Luego se expide una resolución de tarifas donde se establece que los documentos provenientes del INCODER no causan derechos registrales.

▪ Debilidades de Supernotariado-ORIP

Entre las debilidades encontradas se encuentra que las **exenciones al impuesto de registro dependen de los municipios** y esto limita la posibilidad de realizar jornadas masivas de registro.

De otra parte no existe la posibilidad de **registrar la propiedad de la tierra rural con coordenadas**; es decir, la información de registro no está georeferenciada, lo que genera importantes limitaciones para la debida administración de las tierras del país.

- **Fortalezas de la DIAN**

No se encontraron fortalezas de esta entidad en lo que se refiere al procedimiento de adjudicación de baldíos.

- **Debilidades de la DIAN**

En algunas territoriales niegan la información al INCODER por lo que varias DT del INCODER manifestaron que están teniendo que acceder a esta información a través de los solicitantes. Uno de los servidores entrevistados manifestó que “con la DIAN es absolutamente nula la información, les pedimos la colaboración pero no es posible” (Entrevista Casanare J. I., 2015)

- **Fortalezas de la Autoridad Ambiental**

No se encontraron fortalezas de la autoridad ambiental salvo en el departamento del Meta, donde Cormacarena acompaña casi todos los procedimientos de adjudicación de baldíos y la UAESPNN también ha tenido un papel protagónico en procesos de adjudicación a la población aledaña a los parques y en los procesos de ordenamiento ambiental del territorio.

- **Debilidades de la Autoridad Ambiental**

Salvo contadas excepciones, las autoridades ambientales no acompañan el procedimiento de adjudicación de baldíos (incluyendo la diligencia de inspección ocular) ni realizan seguimiento después que el baldío es adjudicado:

“La CAR cuenta con muy poco personal y se genera una falta de acompañamiento al funcionario del INCODER. Esto ocasiona que haya una falta de visión ambiental para proteger los baldíos, solo se espera que se cumpla el requisito de explotación de las dos terceras partes y ya. Los

procesos de titulación de baldíos están yendo en contra de la protección del agua y de la conservación ambiental" (Entrevista Antioquia, 2015).

Esto tiene graves implicaciones como que no queden claras las recomendaciones ambientales bajo las cuales se hace la adjudicación, como por ejemplo reforestar las zonas de protección de fuentes hídricas, conservar bosques y ecosistemas estratégicos etc., y a que se desconozca la función ecológica de la propiedad al adjudicar baldíos con una explotación contraria al uso del suelo, todo lo cual conlleva al deterioro de los recursos naturales. Por esta razón la Procuraduría (2015) ha recomendado que se modifiquen los formatos de actos administrativos de adjudicación, a fin de que en estos se incluyan las recomendaciones conservación, cuyo incumplimiento debe acarrear la reversión del título. También ha recomendado que sea obligatorio el acompañamiento de la autoridad ambiental durante las inspecciones oculares. Proyectamos Colombia comparte estas apreciaciones del organismo de control.

A continuación se presenta una síntesis de las principales fortalezas y debilidades encontradas:

Cuadro 13. Fortalezas Institucionales en el proceso de titulación de baldíos

Fortalezas	Incoder	Supernotariado – ORIP	IGAC
Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> - Suscripción de convenios para el intercambio de información con IGAC, supernotariado y URT. - Realización de actuaciones conjuntas con otras instituciones, han permitido aclarar dudas jurídicas en el procedimiento. - La UAF evita, en alguna medida, la conformación de latifundios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tiene convenio de intercambio de información a nivel nacional con el Incoder. -Expedición de Circulares e Instrucciones conjuntas junto con el Incoder. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tiene convenio de intercambio de información a nivel nacional con el Incoder. - Ha venido participando en la elaboración de una metodología que permita avanzar en la conformación del inventario de baldíos.
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicativo de baldíos -Actuaciones conjuntas con otras entidades han permitido fortalecer el proceso, superar cuellos de botella y actuar con mayor celeridad frente a asuntos que son de importancia para el gobierno nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Apoya el proceso a través de 193 ORIP. De las entidades que participan en el proceso es la que cuenta con más territoriales. Sistema Información Registral-SIR permite el acceso en línea y tiempo real a los certificados de tradición y libertad. Creación de una herramienta para evitar el registro de resoluciones falsas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de una Mesa interinstitucional sobre políticas públicas para la protección de bienes de uso público y baldíos -Estableció una metodología para el inventario de baldíos del INCODER (Entrevista Meta, 2015) - Realización de mesas conjuntas de trabajo en torno al tema de baldíos y actuación coordinada en asuntos que son de importancia para el gobierno nacional, en los que se requiere identificar y formalizar baldíos.
Administrativas y Logísticas	<ul style="list-style-type: none"> -Se mantienen buenas relaciones los servidores de otras instituciones que sirven para superar dificultades, por ejemplo a la hora de realizar los intercambios de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoya el procedimiento de adjudicación de baldíos a través de 193 ORIP. 	

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 14. Debilidades jurídicas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	DIAN	Procuraduría
Debilidades Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> -Tope de 1000 salarios mínimos para los adjudicatarios es demasiado alto y contraría el espíritu de la Ley 160 -Se permite la venta del baldíos inmediatamente después de la adjudicación -Falta de mención de varias entidades dentro del macroproceso de adjudicación de baldíos a familias campesinas: UPRA, Ministerio de Ambiente, UAESPNN, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, departamentos y municipios. Mención no detallada de las funciones y responsabilidades de la Procuraduría en el proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Exenciones al impuesto de registro dependen de los municipios 	<ul style="list-style-type: none"> -No tiene convenio de intercambio de información con el Incoder. - Información solicitada a veces es negada 	<ul style="list-style-type: none"> -Diferencias en criterios jurídicos con el Incoder, conllevan a la suspensión de procesos

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 15. Debilidades técnicas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	IGAC	Autoridades ambientales
Debilidades Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> -Dificultades para obtener información actualizada y completa que permita verificar las condiciones del solicitante y del predio -Excesiva centralización de pasos y funciones -Inexistencia de un inventario de baldíos. - 95% de predios sin georeferenciación - Cálculo de la UAF desactualizado. -Bosque en pie se considera improductivo; su conservación no permite cumplir con el requisito de la explotación económica. -No se están haciendo procesos de reconversión -No hace seguimiento posterior a la adjudicación del baldíos 	<ul style="list-style-type: none"> -Las Direcciones Territoriales del INCODER no tienen acceso al sistema de SNR para verificar la información del registro -Imposibilidad de registrar la propiedad de la tierra rural con coordenadas. La información de registro no está georeferenciada. -Falta de interrelación catastro - registro en todo el país 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de un catastro multipropósito. - Información catastral (catastro rural) desactualizado -Falta de interrelación catastro - registro en todo el país 	<ul style="list-style-type: none"> -Inasistencia a la inspección ocular -CAR no expiden el Plan de Manejo Ambiental en zonas donde es requisito para poder realizar la adjudicación de baldíos -Tampoco realizan seguimiento a los baldíos después de que son adjudicados.

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 16. Debilidades administrativas y logísticas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	IGAC	Autoridades ambientales
Debilidades Administrativas y Logísticas	<p>-Falta personal de planta. La adjudicación de baldíos, recae principalmente en personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios</p> <p>-No se hacen anticipos del dinero de los viáticos. En algunas DT los servidores tienen que prestar y luego la entidad les reembolsa.</p> <p>-El acceso de los predios puede ser difícil por las distancias, topografía, mal estado de las vías y por falta de transporte para realizar los desplazamientos.</p> <p>-Recursos limitados o que no llegan a tiempo.</p> <p>-Falta de equipos e insumos de papelería.</p> <p>-Mala conexión a internet.</p>	<p>En algunas territoriales las fallas del servicio de internet dificultan las tareas básicas</p>	<p>-Las 43 oficinas territoriales, no cuentan con suficientes recursos ni personal para atender las necesidades del INCODER</p> <p>- Realización del levantamiento topográfico por parte del IGAC, en riesgo de generar un nuevo cuello de botella en el procedimiento.</p>	<p>-Falta de personal. Debilidad institucional</p>

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

6. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los procesos de titulación por barrido y de titulación por demanda? (estudio de caso: Oriente Antioqueño)

Primero, se debe aclarar que no se trata de procesos de titulación de baldíos por barrido, sino de formalización en general, porque los procedimientos de barrido se formalizan también predios de propiedad privada (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

Una vez hecha la anterior aclaración se puede decir que las fortalezas de los procesos de titulación de baldíos por barrido encontradas, se relacionan con lo siguiente: i) posibilidad de articulación con diferentes entidades, en especial las territoriales, que puede redundar en sinergias para que la tierra se entregue acompañada de los otros factores que componen el desarrollo rural; ii) respeto del ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio que redundará en una mejor planificación del territorio y evita que la adjudicación de baldíos atente contra la conservación del medio ambiente y se convierta en fuente de conflictos de uso del suelo, entre otras; iii) generación de sinergias y mayor

eficiencia en los procesos. En cuanto a las debilidades, se encontró que estos procesos no se conocen en todos los lugares donde se hicieron las entrevistas y grupos focales⁷⁴ y solo se están implementando en la actualidad a través de pilotos. A continuación se amplía esta información.

En relación con la **posibilidad de articulación con otras entidades** se encontró que dentro de la metodología propuesta en el piloto del oriente antioqueño, se previó que el proyecto se socializara con los alcaldes y se confirmara su disposición de suscribir un convenio. En esta metodología también incluyen una serie de acciones con otras entidades como el Ministerio de Vivienda y el IGAC. Un paso similar fue previsto en la Guía Metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial (en adelante Guía Metodológica) del Programa Nacional de Formalización Rural de la Propiedad del Ministerio de Agricultura. En este instrumento se previó que antes de iniciar actividades, el programa se presentaría en los municipios y departamentos a los funcionarios del IGAC, ORIP, Consejo Seccional de la Judicatura, CAR, miembros del Concejo municipal, alcalde, gobernador, personero, etc. “con el objetivo de identificar proyectos que eventualmente puedan ser articulados con el proyecto de formalización como desarrollo rural, vivienda, desarrollo alternativo, retornos, etc” (Ministerio de Agricultura, 2015).

En lo que se refiere al **ordenamiento ambiental, social y productivo del territorio** en el piloto del oriente antioqueño se previó que la verificación de requisitos se realizaría de conformidad con la normatividad vigente y el POT, confrontando todos los sistemas de información. Lo mismo se previó en la Guía Metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial del MADR. Esto es un gran avance en comparación con lo que se realiza en el procedimiento de baldíos a familias campesinas donde, como ya se mencionó, no se tienen previstos cruces con los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial.

En lo que se refiere a la **generación de sinergias y mayor eficiencia en los procesos** se encontró que la adjudicación por demanda genera grandes ineficiencias que se expresan tanto en problemas logísticos como de falta de coordinación y articulación interinstitucional, que redundan en la ausencia de

⁷⁴ Las territoriales de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Chocó, Guaviare, Huila, Meta, Nariño, Putumayo, Santander, Sucre, Tolima y Vichada del INCODER conocían esta experiencia.

provisión de los diferentes bienes y servicios que deberían acompañar la titulación para los adjudicatarios. Es evidente que ninguna de las entidades del Estado cuenta con los recursos suficientes ni con la capacidad operativa para realizar de manera efectiva sus funciones a lo largo y ancho del territorio nacional. De ahí que muchas entidades hayan optado por la focalización de sus servicios, utilizando diferentes criterios y estrategias para llevarla a cabo (por ejemplo la Unidad de Restitución de Tierras y la Unidad para las Víctimas a través de la aplicación del principio de gradualidad y progresividad y la Fiscalía General de la Nación, entre otras). Lo anterior bajo el entendido que la concentración o focalización permite que la actuación sea más efectiva, que se generen sinergias y que los servicios se presten de manera efectiva aunque progresiva.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las entrevistas se preguntó a los servidores del Incoder si la titulación por barrido debe remplazar a la titulación por demanda que existe hoy en día. Los servidores de las territoriales de Cundinamarca, Putumayo, Santander, Sucre y Tolima entrevistados consideran que se deben combinar los dos mecanismos. Por el contrario, en Guaviare, Huila y Meta, consideran que se debe continuar haciendo por solicitud previa. Por su parte, en Atlántico, los servidores mencionaron que “como el Estado colombiano no sabe exactamente cuántos baldíos tiene, no puede hacer una relación entre oferta y solicitud. Mientras no esté establecido (...) cuantos baldíos hay en el país, no se pueden ofertar” (Entrevista Atlántico, 2015). En Cundinamarca y Huila los servidores también llamaron la atención sobre la importancia de contar con un inventario de baldíos, para poder hacer focalización.

En Chocó, Casanare, Guaviare, Huila, Nariño, Meta, Santander, Sucre, Tolima y Vichada calificaron el barrido como algo positivo. En Sucre se dijo que “es una buena forma para abarcar los baldíos que quedan en ciertos corregimientos, hay un gran avance y mejor utilización de recursos” (Entrevista Sucre, 2015). Por su parte, un funcionario de Casanare expuso que el barrido “es necesario y permite ser eficiente en el uso de los recursos” (Entrevista Casanare T. I., 2015). Además en Nariño señalan que “el proceso debe ser masivo porque garantiza la efectividad presupuestal y la eficiencia institucional” (Entrevista Nariño, 2015). Finalmente en Huila se dijo que la titulación por barrido “sería lo ideal, porque se coge una zona o un municipio para que se evacúe de manera más eficiente. Si se logran identificar los baldíos de un municipio es mejor hacer un barrido para saber que predios se pueden adjudicar o no (Entrevista Huila T. I., 2015)”.

Por su parte, en Antioquia y Meta se escucharon voces encontradas, en tanto para unos servidores el barrido es positivo para otros es negativo. Por su parte, en el grupo focal de Casanare se mencionó que “se debe hacer un barrido de formalización para mirar realmente como está el país, porque por ejemplo en Casanare queda solamente un 15% para titular de baldíos.” (Entrevista Casanare T. I., 2015).

En el nivel central, la Superintendencia de Notariado y Registro mencionó lo siguiente:

“Sería deseable realizar una convocatoria pública nacional en donde se busque que los municipios busquen socios para que se haga el barrido y se definan los criterios técnicos, sin que gasten sus recursos públicos. Es imperativo que los alcaldes se involucren en esta política, ya que hay lugares críticos donde el 52% de los predios no tienen título, como en el caso de Medellín que es una ciudad importante. También hay que crear una legislación especial para problemas como sucesiones ilíquidas, en la cual por vías administrativas se les pueda dar solución” (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

En relación con la experiencia que se vivió en el noroeste antioqueño, se mencionó que:

“La Superintendencia analizó el ámbito urbano y el INCODER lo rural. Como resultado a nivel urbano se encontraron 4500 títulos y el INCODER se comprometió a realizar 3000 levantamientos topográficos. No obstante, el proceso adelantado por el INCODER no se hizo de manera correcta, y se llegó a encontrar que 2500 de los títulos eran propiedad privada. De los 4500 títulos hallados, solo se adjudicaron 100. (...) Ahora se volvió a retomar el tema, buscando recursos del Ministerio de Agricultura y haciendo uso de la información de la Superintendencia, porque la del catastro estaba desactualizada” (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

Como lecciones aprendidas de esta experiencia se evidenció que el barrido debe ser integral y ejecutado por una entidad capaz de enfrentar los retos que se presenten durante el proceso, que podría ser la nueva Autoridad Nacional de Tierras. De lo contrario es difícil que los procesos de barrido avancen (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015). En este sentido, si se encarga del barrido a una institución fortalecida, se puede contribuir a

ordenar el territorio así como a garantizar que toda oferta del Estado, y no solo la de dotación de tierras, le lleguen oportunamente a los adjudicatarios.

En conclusión, el barrido se vislumbra como una posibilidad para subsanar algunas de las mayores deficiencias encontradas en el procedimiento de adjudicación de baldíos como la dificultad para acceder a la información, la falta de coordinación interinstitucional, la desarticulación con los instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio y la entrega de la tierra sin otros componentes del desarrollo rural y otros bienes y servicios que le corresponde garantizar al Estado. Adicionalmente, el barrido también se puede utilizar para realizar la actualización catastral de las zonas donde sea implementado.

Finalmente la estrategia de barrido puede contribuir al cierre de la frontera agropecuaria. Se propone que esta se pueda lograr “después de haberse realizado un barrido en las zonas donde se hayan adjudicado todos los baldíos. Es por ello que las entidades no deberían continuar en otro municipio hasta que no se hayan adjudicado y formalizado los baldíos y hasta que no se actualice el catastro. Realizado este procedimiento se puede ir cerrando la frontera agraria” (Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, 2015).

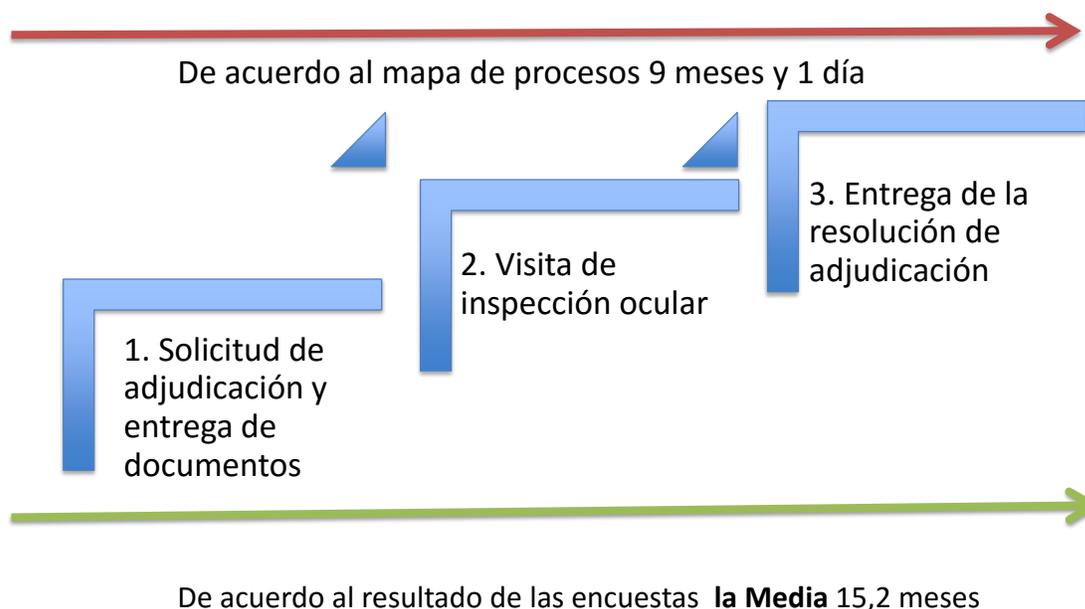
Adicionalmente si quedan baldíos que no se pueden adjudicar, como por ejemplo aquellos inadjudicables por sus valores ambientales, o cercanos a minas o pozos de hidrocarburos, se pueden estructurar mecanismos de administración, como el arrendamiento o la concesión. Sin embargo es recomendable que en aquellos casos en los que el predio se ubica cerca de una mina o pozo petrolero, sea obligatorio que se aporten estudios técnicos que demuestren la necesidad del predio para la explotación de los recursos naturales no renovables. Esto es necesario porque de lo contrario, como lo evidenciaron los ejercicios de prospectiva que se han realizado en Departamentos como el Casanare, Meta y Arauca, a los pobladores que han ocupado baldíos por largo tiempo no se les podrían adjudicar, debido a la existencia de minas o pozos que no han sido explotadas y que quizás no necesiten de estos terrenos. Una estrategia de barrido también puede contribuir a dar luces sobre este tema.

7. ¿Cómo es la ruta del beneficiario en la titulación de baldíos?

El beneficiario durante el proceso de titulación recuerda principalmente tres momentos: El momento en el que entregó los papeles para hacer la solicitud; el

momento cuando los funcionarios del INCODER realizaron la visita en el predio y el momento en el que recibieron la resolución de adjudicación. Si bien hay 13 pasos (de los 46) que involucran al beneficiario, estos 3 pasos son los que mayor relevancia y recordación tienen. Por esta razón, se explicarán a continuación y se concluirá con la satisfacción sobre el proceso y los aspectos que cambiarían desde la visión del campesino.

Gráfico 15. Ruta del beneficiario: Una mirada desde la vivencia del campesino adjudicatario⁷⁵



Fuente. Elaboración propia con base en el mapa de procesos de INCODER, 2014

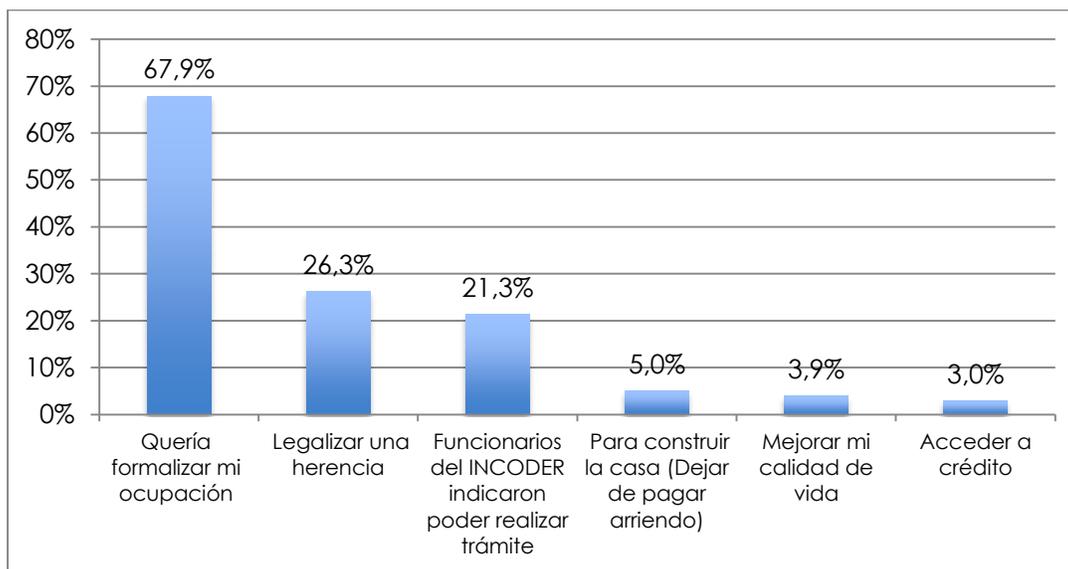
➤ **Solicitud y entrega de documentos**

Los beneficiarios manifestaron que la principal motivación para solicitar la adjudicación es formalizar la ocupación (67,9%) y legalizar una herencia (26,3%). También ocurrieron casos en los que los funcionarios de INCORA/INCODER les dijeron que podían adelantar el trámite (21,3%). Otras de las razones fueron: dejar de pagar arriendo/construir casa (5,0%), mejorar la calidad de vida (3,9%). Por otro lado, los beneficiarios manifiestan que solicitaron la adjudicación porque la Alcaldía hizo la solicitud por ellos (2,9%),

⁷⁵ Para la estimación del tiempo de duración del trámite y en general para la estimación de la duración de cada etapa del proceso, se utilizan los registros con fechas válidas, es decir, que no tienen valores nulos o "999" y que además la fecha de finalización de la etapa sea superior a la fecha de inicio. Asimismo para aquellas fechas que registran el día del mes en el que se realiza la diligencia se asume el valor "1" lo que implica que se está calculando con respecto al primer día del mes respectivo.

mientras otros manifiestan que lo hicieron por acceder a algún tipo de crédito (3,0%). Es decir que la formalización de la propiedad sobre el baldío es el interés principal para solicitar la titulación del baldío.

Gráfico 16. Motivación para solicitar la titulación



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

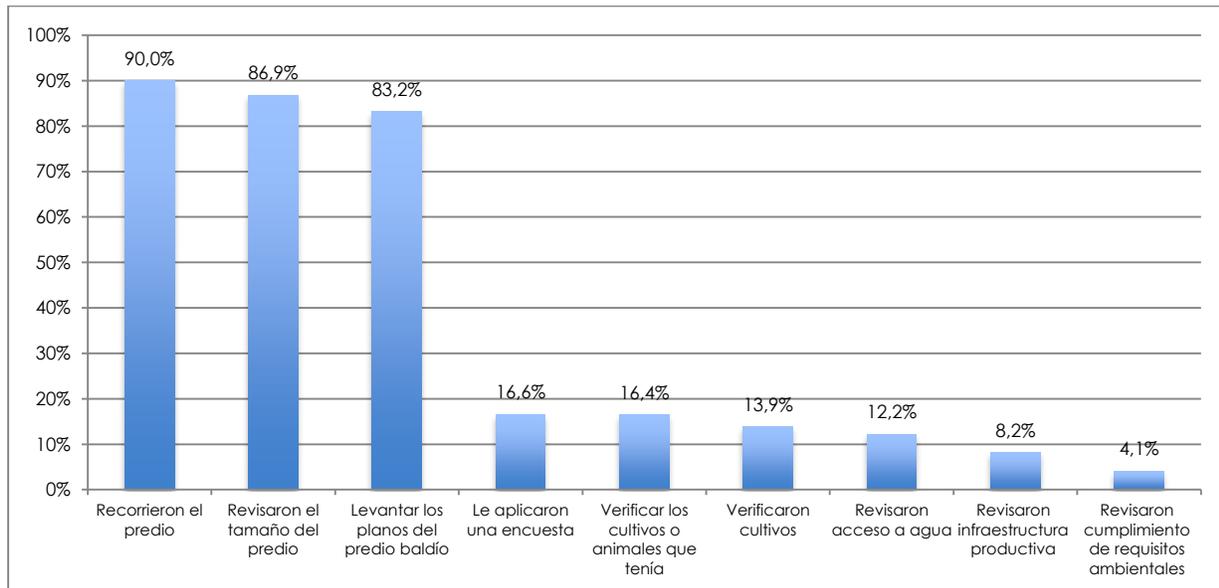
La evaluación también indagó por el número de veces que las personas solicitaban la titulación de baldíos. Al respecto, se encontró que solo en el 4,9% de los casos se realizó la solicitud más de una vez. En promedio, los encuestados que tuvieron que presentar más de una vez la solicitud lo hicieron 2,2 veces, hasta un máximo de 4 veces. La principal razón por la que solicitaron más de una vez fue porque tenían los documentos incompletos (58,2%), porque no tuvieron ninguna respuesta (36,8%) y por el incumplimiento de requisitos (23,3%).

➤ La visita al predio y el proceso

El 97,8% de los beneficiarios identificó que se hicieron visitas por parte de los funcionarios de INCODER antes de la entrega de la resolución de adjudicación. De los adjudicatarios visitados por funcionarios del INCODER, en promedio fueron visitados 1.85 veces en el predio solicitado (mínimo una visita máximo diez visitas) y las principales actividades que desarrollaron los funcionarios en esas visitas fueron: Recorrer el predio (90,0%), revisar el tamaño del predio (86,9%), levantar los planos (83,2%), aplicarle una encuesta al beneficiario (16,6%), verificar los animales y cultivos que tenían (16,4%), verificar que más de

la mitad del predio estuviera siendo explotado (13,9%), revisar el acceso al agua (12,2%), revisar la infraestructura productiva (8,2%) y revisar el cumplimiento de los requisitos ambientales (4,1%).

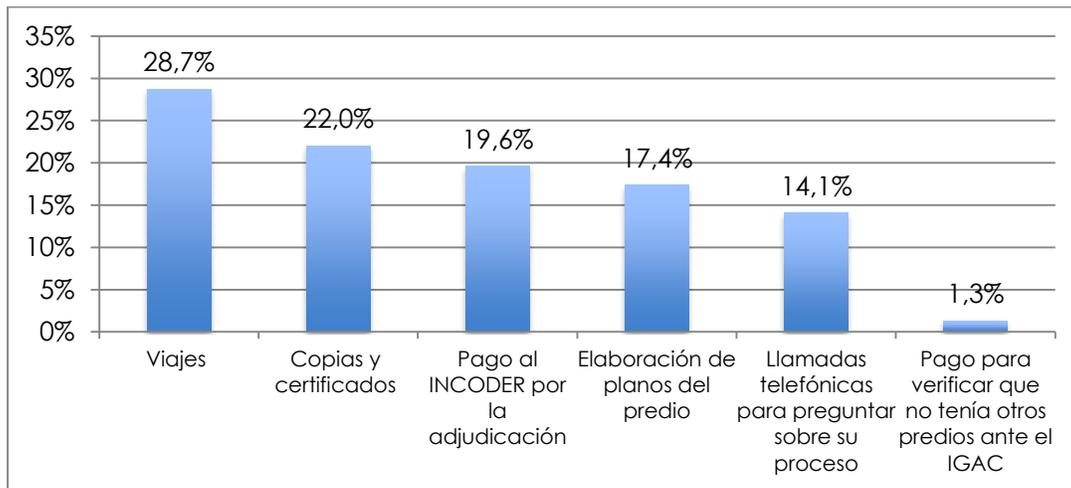
Gráfico 17. Actividades de los funcionarios en la visita al predio



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Respecto de los costos que los beneficiarios tuvieron que pagar durante el proceso, el 47,2% manifiesta que no tuvo que pagar ningún costo. Se destacan como costos durante el proceso: pagos de viajes (pasajes transporte, comidas y estadías) desde y hacia el predio (28,7%), copias y certificados de todos los documentos que adjuntó (22,0%) y pagos directamente al INCODER por la adjudicación (19,6%).

Gráfico 18. Costos que tuvo que pagar el beneficiario



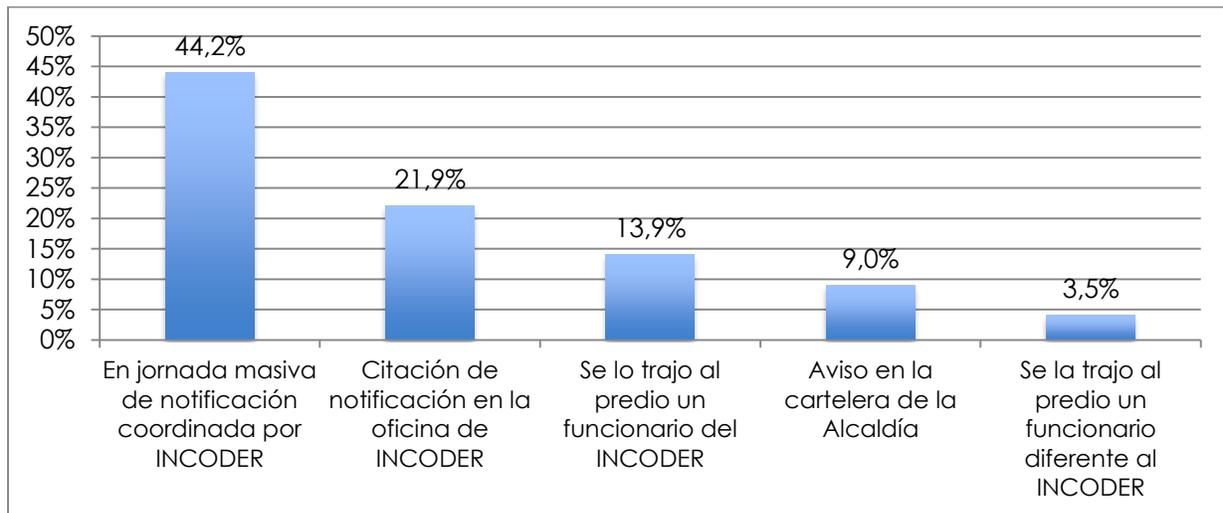
Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

➤ **Entrega de resolución de adjudicación y registro**

De los beneficiarios que indicaron la fecha de solicitud y la fecha de entrega de la resolución en la encuesta, se estima un tiempo promedio de 15 meses de trámite en el proceso, superando el plazo normativo de 9 meses y un día.

Respecto de los medios más utilizados para notificar el 44,2% manifiesta que obtuvo su resolución en jornada masiva de notificación coordinada por INCODER, el 21,9% mediante citación de notificación en la oficina de INCODER, al 13,9% se lo trajo al predio un funcionario del INCODER, el 9,0% fue notificado a través de un aviso en la cartelera de la Alcaldía y al 3,5% se la trajo al predio un funcionario de una entidad diferente al INCODER. Todas las Direcciones Territoriales manifestaron algún tipo de rezago en la notificación de resoluciones de adjudicación. Algunas como Putumayo, manifiestan que los rezagos son de resoluciones de más de 10 años de expedidas.

Gráfico 19. Medio más utilizado para notificar



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El 2,2% de los adjudicatarios indicaron que tuvieron dificultad con alguno de los trámites requeridos para el proceso de adjudicación. Lo anterior indica que los requisitos y trámites exigidos están al alcance de los potenciales adjudicatarios.

Al 84,0% de los adjudicatarios les fue informado sobre la expedición de la resolución de adjudicación y el 79,4% de los adjudicatarios les fue entregada la resolución de adjudicación. De aquellos a quienes les fue entregada la resolución de adjudicación, el 67,1% afirma haber realizado los trámites de registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP).

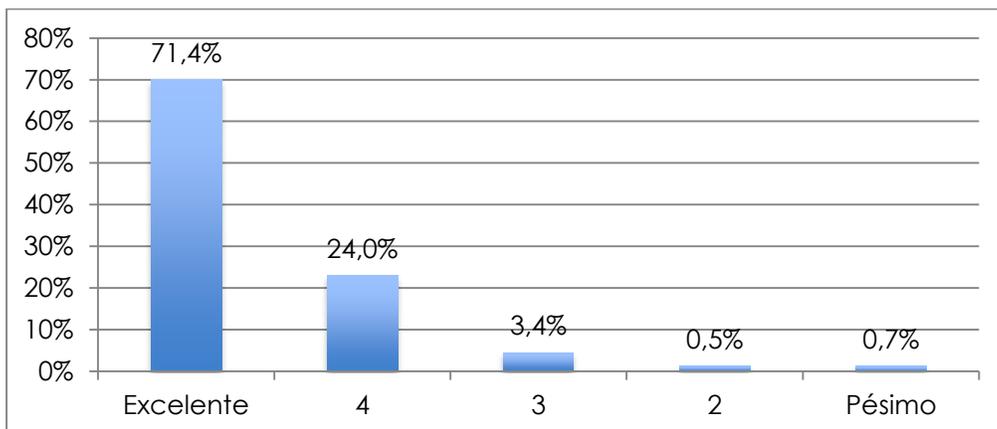
De los beneficiarios que realizaron el registro de su predio baldío ante la ORIP, el 21,9% no tuvo que pagar por este trámite.

➤ Evaluación del proceso y cambios

Sólo el 0,7% de los encuestados manifiesta haber conocido actos de corrupción durante el proceso.

Respecto al trato que recibieron los beneficiarios durante el proceso de titulación, se destaca que el 71,4% de los encuestados manifiesta haber recibido un trato excelente y el 24,0% un buen trato. Es decir que, el 95,4% manifiesta haber recibido un trato excelente o bueno.

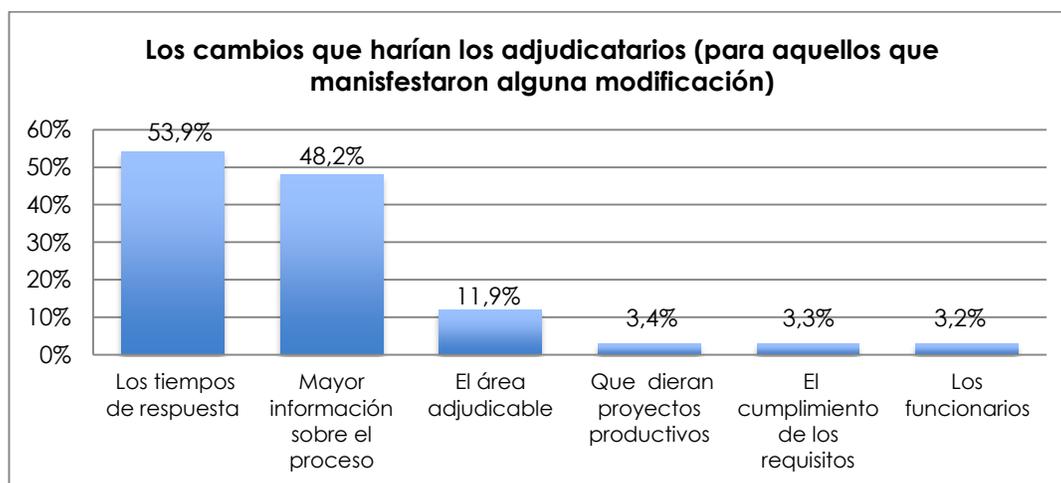
Gráfico 20. Satisfacción con el proceso de titulación desde el punto de vista de los beneficiarios



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El 87,1% de los beneficiarios manifiesta que no le cambiaría nada al proceso de titulación de baldíos. Del 12,9% de encuestados que le cambiaría algo, cambiarían lo siguiente: los tiempos de respuesta (53,9%), mayor información sobre el proceso (48,2%), mayor área adjudicada (11,9%), el cumplimiento de los requisitos (3,4%), los funcionarios (3,3%) y que dieran proyectos productivos (3,2%).

Gráfico 21. Aspectos que cambiaría del proceso



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

A continuación un cuadro resumen con los principales indicadores del proceso desde la visión del beneficiario.

Cuadro 17. Principales indicadores de la ruta del beneficiario

Indicador	Resultado
1. Solicitud de adjudicación y entrega de documentos	
% Beneficiarios que solicitaron la adjudicación más de una vez	4,9% de los beneficiarios. En promedio los encuestados que tuvieron que presentar más de una vez la solicitud lo hicieron 2,2 veces, hasta un máximo de 4 veces
Principales razones para solicitar la adjudicación	67,9% Formalizar la ocupación 26,3% Legalizar una herencia 21,3% Funcionarios de INCORA/INCODER les dijeron que podía adelantar el trámite 5,0% Dejar de pagar arriendo/construir casa 3,9% Mejorar calidad de vida 3,0% Acceder a crédito 2,9% Funcionarios de la alcaldía hicieron la solicitud por ellos
2. Proceso de titulación: visita al predio por parte de funcionarios de INCODER y registro	
% Beneficiarios que tuvieron que pagar los planos	17,4% pagó por los planos
% Beneficiarios que tienen bien delimitados los planos	97,2% considera que los planos quedaron bien delimitados
% Beneficiarios que fueron visitados por funcionarios del INCODER	97,8% de los beneficiarios que manifestaron haber sido visitados por funcionarios del INCODER
% Beneficiarios que les aplicaron una encuesta durante la visita	16,6% le aplicaron una encuesta
% Beneficiarios que tuvieron opositores durante el proceso	0,8% de los beneficiarios tuvo opositores. Las principales razones cuando se presentaron oposiciones se centran en los siguientes 4 caso: 1. El solicitante no es campesino 2. Desacuerdos de linderos 3.El predio no era adjudicable 4. El beneficiario lleva menos de 5 años en el predio

% Beneficiarios que conocieron actos de corrupción o ilegalidades durante el proceso	0,7% conoció actos de corrupción o ilegalidad
Rubros que tuvo que pagar el beneficiario durante el proceso de adjudicación	28,7% Viajes (pasajes transporte, comidas y estadías) desde y hacia el predio. 22,0% Copias y certificados de todos los documentos que adjuntó 19,6% Pago al INCODER por la adjudicación
3. Entrega de resolución de la adjudicación y registro	
Medio más utilizado para notificar	44,2% En jornada masiva de notificación coordinada por INCODER 21,9% Mediante citación de notificación en la oficina de INCODER 13,9% Se lo trajo al predio un funcionario del INCODER 9,0% Aviso en la cartelera de la Alcaldía 3,5% Se la trajo al predio un funcionario diferente al INCODER
% Beneficiarios que manifestaron dificultad en alguno de los trámites	2,2% manifestó alguna dificultad
% Beneficiarios exentos de pagos de registro (de quienes realizaron este trámite)	21,9% No tuvo que pagar por los trámites de registro ante la ORIP
% Beneficiarios que realizaron el trámite de registro ante la ORIP, con respecto a quienes recibieron la resolución de adjudicación	67,1% realizó el trámite ante la ORIP
4. Evaluación del proceso y cambios	
% Beneficiarios que califican de excelente y bueno el trato de los funcionarios durante el proceso	95,4% lo califica el trato de los funcionarios del INCODER como excelente y bueno: 71,4% Excelente y 24,0% Bueno.
Principales aspectos que cambiarían los beneficiarios (para aquellos que manifestaron alguna modificación)	53,9% tiempos de respuesta 48,2% Mayor información sobre el proceso 11,9% El área adjudicable

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

IV. COMPONENTE DE RESULTADOS

4.1 Síntesis de la metodología

El componente de resultados de la evaluación tiene como objeto identificar los efectos que tuvo la titulación de baldíos en las condiciones de vida de las familias campesinas. El universo que se tomó fueron 26.376 predios de personas naturales y, en particular, familias campesinas beneficiarias de titulación de baldíos en el periodo comprendido entre 2008-2013. La muestra fueron 1.730 predios.

Cuadro 18. Total de encuestas aplicadas a familias campesinas adjudicatarias de baldíos

Departamento	Municipio	Total encuestas
Antioquia	Necoclí	54
Antioquia	Maceo	11
Antioquia	San Rafael	42
Antioquia	Zaragoza	40
Arauca	Tame	119
Arauca	Arauca	114
Atlántico	Luruaco	6
Bogotá, D.C.	Bogotá, D.C. (Localidad Sumapaz)	43
Bolívar	María La Baja	97
Bolívar	Río Viejo	24
Caldas	Samaná	61
Caquetá	Cartagena del Chairá	64
Cauca	Santander de Quilichao	107
Cauca	Balboa	56
Cauca	Guachené	49

Departamento	Municipio	Total encuestas
Cesar	Valledupar	258
Chocó	Unguía	126
Chocó	Bahía Solano	14
Cundinamarca	Paime	8
Cundinamarca	Yacopí	103
La Guajira	Riohacha	96
Meta	La Macarena	4
Nariño	Linares	95
Nariño	Los Andes	54
Santander	Rionegro	55
Santander	Lebríja	7
Santander	La Paz	23

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El marco muestral tomó la base de datos del INCODER con la información sobre titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 2008 y 2013. Esta base fue cruzada con los datos de SISBEN III y con el Registro Único de Víctimas (RUV). Este ejercicio permitió obtener los datos de la ubicación actualizadas de los beneficiarios. A la muestra inicial se le tuvieron que hacer reemplazos, ya que en 612 casos no se ubicó a la persona. Las modificaciones al diseño muestral son las siguientes: muestra esperada 1700, encuestas realizadas 1730, ausentes 267, traslados 96, rechazos 3 yno ubicados 612. El nivel de precisión es 1% de error muestral y 95% de confianza.

El instrumento de recolección de información cuantitativa que se aplicó a los beneficiarios tuvo la siguiente estructura:

- CAPÍTULO 0. Control de la encuesta
- CAPÍTULO I. Identificación del beneficiario y del predio.
- CAPÍTULO II. Ruta del beneficiario
- CAPÍTULO III. Formalización de la tierra.

- CAPÍTULO IV. Caracterización y uso del predio baldío adjudicado.
- CAPÍTULO V. Productividad.
- CAPÍTULO VI. Calidad de vida.

La base del análisis descriptivo y analítico de este componente se realiza a partir de la información de las encuestas aplicadas en terreno relacionadas con cinco dimensiones y sus respectivos indicadores tal como se presenta en el siguiente cuadro. Las dimensiones del estudio son: caracterización del predio y del beneficiario, formalización de la propiedad, distribución equitativa de la propiedad, calidad de vida, productividad, medios de producción, organización y participación social. Las dimensiones corresponden a las secciones de este capítulo y para cada una de ellas se hace énfasis en los principales indicadores definidos para esta evaluación.

Cuadro 19. Principales indicadores del componente de resultados

PRINCIPALES INDICADORES DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS	
Evaluación de Resultados	
Pregunta orientadora	Indicadores
¿Con qué frecuencia se han realizado adjudicaciones a población no pobre?	% de cumplimiento de calidad de beneficiario para titulación de baldíos
¿Qué proporción de los adjudicatarios o sus familias siguen siendo propietarios, residen y explotan los predios adjudicados?	% Distribución equitativa de la propiedad rural
¿Qué factores afectan las proporciones de adjudicatarios o sus familias?	% de factores que afectan la proporción distinguiendo UAF y menores a UAF
¿Qué expectativas tiene el beneficiario con respecto al uso eficiente de la tierra y si estas están en función del ordenamiento social y productivo de la tierra en el marco del ordenamiento territorial?	% de beneficiarios con adecuada explotación y utilización social de las tierras respecto a la vocación del suelo, agua y medio ambiente
¿Qué diferencias hay entre las expectativas al uso eficiente de la tierra cuando se aplican o no las excepciones de la UAF?	% de beneficiarios con casa lote y UAF % de beneficiarios productivos distinguiendo casa lote y UAF

PRINCIPALES INDICADORES DE LA EVALUACIÓN DE RESULTADOS	
Evaluación de Resultados	
Pregunta orientadora	Indicadores
¿Con qué medios cuenta la familia adjudicataria para explotar las tierras adjudicadas?	Tipo de medios con los que cuenta la familia para explotar el predio
¿De qué manera la adjudicación de baldíos ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios (ingresos y gastos, pobreza, producción agropecuaria)? ¿Por qué? (tenga en cuenta el enfoque de género)	% de beneficiarios que ha mejorado vivienda % de beneficiarios que se consideran pobres % de beneficiarios que han generado empleo % de beneficiarios que han aumentado el volumen de producción % de mujeres que han mejorado sus condiciones de vida con ocasión de la titulación
¿Existen diferencias en las variables de condiciones de vida entre los que recibieron adjudicaciones de una UAF y los que están por debajo de una UAF?	% de beneficiarios que han mejorado vivienda % de beneficiarios que han mejorado ingresos
¿Cómo ha contribuido la titulación de baldíos al acceso progresivo de la propiedad de la tierra?	% de beneficiarios que han registrado la adjudicación
¿En qué medida la titulación de baldíos a familias campesinas puede contribuir a mejorar la distribución y formalización de la propiedad?	% de beneficiarios que han accedido a crédito % de beneficiarios que ha registrado su título

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La última sección de este capítulo desarrolla los modelos estadísticos con el fin de identificar y estimar la magnitud de las variables determinantes de la productividad y de las condiciones de vivienda de los predios baldíos adjudicados. El énfasis en estas dos dimensiones tiene como pilar los principios de la Ley 160 de 1994 y del Artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.

Para estimar los determinantes de la productividad y de las condiciones de la vivienda se hace uso de los modelos multinivel y modelos de Mínimos

Cuadrados Generalizados. Los primeros son usados cuando estadísticamente se prueba en caso que la explicación de la varianza sea nula en el primer nivel.

Debido a que los modelos multinivel involucran la predicción de varianza en diferentes niveles se hace necesario determinar en cuáles niveles dicha varianza es significativa. En el caso de modelos de dos niveles, como los considerados en esta evaluación, generalmente se asume que hay variación significativa dentro de cada grupo (σ^2); sin embargo no se asume para el caso de la variación del intercepto (τ_{00}) o para la variación de la pendiente entre grupos (τ_{11}), por lo tanto es útil comenzar por examinar la variabilidad del intercepto. En ese sentido, el indicador que permitirá evaluar qué tanto aporta el nivel a la varianza es el Coeficiente de Correlación Intraclase (CCI) y posteriormente determinar si dicha varianza es diferente de cero.

$$CCI = \frac{\tau_{00}}{(\tau_{00} + \sigma^2)}$$

Para determinar si la varianza del intercepto es diferente de cero, se comparan el modelo nulo resultado de un análisis Mínimos Cuadrados Generalizados (MCG) y un modelo nulo multinivel (2 niveles) usando un Análisis de Varianza (ANOVA) entre los dos modelos.

Un prerrequisito para detectar relaciones emergentes a un nivel agregado es estimar las medias de los grupos (municipios) fiables (Bliese 1998). Generalmente estimaciones alrededor de 0.7 son consideradas fiables. La fiabilidad de la estimación media de los grupos es una función del Coeficiente de Correlación Intraclase (CCI) y el tamaño del grupo (Bliese, 2000; Bryk & Raudenbush, 1992). Identificar la fiabilidad da sustento para usar un modelo multinivel en vez de un modelo de MCG.

En cuanto al modelo nulo a contrastar, se ajusta un modelo de media no condicional (ANOVA de efectos aleatorios a una vía). Este modelo esencialmente estima qué tanta variabilidad hay en los valores medios de la variable respuesta (Y), es decir, qué tanta variabilidad hay en el intercepto, con respecto a la variabilidad total. La notación del modelo es:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + r_{ij}$$
$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j}$$

De tal forma que la formulación del modelo es: $Y_{ij} = \gamma_{00} + u_{0j} + r_{ij}$. Este modelo aduce a que la variable dependiente está en función de un intercepto común γ_{00} , y dos términos de error: el término de error entre grupos (municipios) u_{0j} y el término de error al interior del grupo (municipio) r_{ij} . El modelo realiza dos estimaciones de varianza: τ_{00} asociado con u_{0j} reflejando la variación en que tanto cada intercepto grupal varía del intercepto general (γ_{00}); y σ^2 asociado con r_{ij} reflejando que tanto cada puntaje de cada individuo difiere de la media grupal.

La formulación para los modelos multinivel, teniendo en cuenta variables de contexto a nivel de municipio, es:

$$Y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}(X_{1ij}) + \dots + \beta_{kj}(X_{kij}) + r_{ij}$$

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}(IPM, IR) + u_{0j}$$

4.2 Caracterización del predio adjudicado

El 90,8% de los baldíos adjudicados tienen menos de una UAF⁷⁶, así que corresponden a excepciones de la ley 160 de 1994. Este resultado es compatible con los hallazgos del INCODER: el porcentaje de predios adjudicados por debajo de la UAF es en promedio el 89,6% (INCODER, Estudio técnico para la reformulación de las Unidades Agrícolas Familiares., 2014). En el siguiente gráfico se presentan los promedios departamentos para aquellos departamentos que cuentan con esta información.

Cuadro 20. Porcentaje de predios adjudicados en el rango de la UAF y por fuera del mismo (histórico de adjudicación de baldíos)

Departamento	Área total del departamento (ha)	% promedio de predios adjudicados en el rango UAF ⁷⁷	% promedio de predios adjudicados por fuera del rango UAF
Amazonas	10.895.100	-	-
Antioquia	6.361.200,00	-	-
Arauca	2.381.800,00	14,34	85,66
Atlántico	338.600,00	-	-

⁷⁶ La UAF es calculada como el promedio municipal de las Zonas Relativamente Homogéneas definidas en la Resolución 041 de 1996 (Artículo 2 y siguientes)

⁷⁷ Promedio calculado a partir de la información reportada para los municipios del departamento.

Departamento	Área total del departamento (ha)	% promedio de predios adjudicados en el rango UAF ⁷⁷	% promedio de predios adjudicados por fuera del rango UAF
Bolívar	2.663.329,00	-	-
Boyacá	2.303.214	-	-
Caldas	743.890,00	-	-
Caquetá	8.896.500,00	10,28	89,73
Casanare	4.464.000,00	9,15	90,85
Cauca	3.127.064,77	-	-
Cesar	2.290.500,00	21,77	78,23
Chocó	4.819.000,00	-	-
Córdoba	2.499.352,00	7,36	92,64
Cundinamarca	2.421.000,00	-	-
Guainía	7.223.800	-	-
Guaviare	5.346.000,00	6,63	93,37
Huila	1.813.680,00	-	-
La Guajira	2.084.800,00	12,83	87,17
Magdalena	2.313.648,45	4,55	95,45
Meta	8.563.500,00	7,05	92,95
Nariño	3.148.705,00	-	-
Norte de Santander	2.179.610,00	-	-
Putumayo	2.488.500,00	2,44	97,56
Quindío	193.217,00	-	-
Risaralda	356.035,00	-	-
Santander	3.053.082,00	-	-
Sucre	1.067.751,00	-	-
Tolima	2.414.430,00	-	-
Valle del Cauca	2.119.500,39	-	-
Vaupés	6.526.800	-	-
Vichada	10.024.200,00	18,48	81,53
TOTAL PROMEDIO		10,44	89,56

Fuente. Elaboración propia con base Estudio técnico para la reformulación de las Unidades Agrícolas Familiares del INCODER, 2014

Más de la tercera parte de los predios baldíos corresponden a casa lotes (39,2%), con una extensión que, en promedio, es de 576 metros cuadrados. Están ubicados en los centros poblados, inspecciones de policía y caseños del área rural.

Del total de predios adjudicados, el 51,6% de los predios adjudicados son inferiores a una UAF y tienen una extensión mediana de 1,6 hectáreas. El resto corresponde al 9,2% de los predios adjudicados que son iguales o superiores a la UAF, y tienen una extensión mediana de 62,2 hectáreas⁷⁸.

Si la mayoría de los predios adjudicados tienen menos de una UAF, no es posible lograr avances significativos ni en equidad, ni en la productividad, y ello tiene un impacto negativo en las condiciones de vida de los hogares. El ingreso de los adjudicatarios no llega a los 2 SMLMV, que fue el parámetro definido por la ley 160/94. Más adelante se muestra que los pequeños productores pueden ser eficientes (Ostrom, 2009) (Berry, 2002), siempre y cuando tengan acceso a los medios necesarios: bienes y servicios públicos, crédito, vías terciarias, asistencia técnica.

Las extensiones adjudicadas a los hombres (la mediana es 1,04 has.) son mayores que las de las mujeres (la mediana es 784 metros cuadrados). El 64,7% de los casa lotes son adjudicados a mujeres.

Por otro lado, los predios adjudicados están en lugares apartados. El 15,2% de los predios se encuentran a más de 1 kilómetro de distancia de la vía carreteable más cercana, y el 35,7% está ubicado a más de cinco kilómetros del centro urbano más cercano. El 15,6% del total de adjudicatarios se encuentran a más de 20 kilómetros del casco urbano.

El 43,8% de los adjudicatarios indica que explota el predio, el 42,1% lo usa o lo ha usado únicamente para vivir, el 11,0% indica que nunca lo ha explotado y tampoco ha vivido allí, y el 3,1% no lo explota actualmente, pero si lo había hecho antes.

Entre los que explotan o han explotado el predio, el 62,0% realiza actividades agrícolas, el 43,4% actividades pecuarias, y son minoritarios los casos de producción de forestales (2,9%) y piscicultura (0,9%)⁷⁹.

⁷⁸ Utilizamos la mediana, dada la variabilidad territorial que existe en la UAF. La extensión promedio para los predios inferiores a una UAF es de 9 hectáreas y para los predios con una UAF o más es de 112 hectáreas.

⁷⁹ Los predios baldíos pueden tener más de una actividad económica, por tal razón la pregunta es de múltiple respuesta y la suma de las categorías no suma 100%.

El 41,3% los predios que realizaban actividades económicas en el último año antes de aplicar la encuesta o en el último año antes de que dejara de producir el predio tienen una huerta casera. En las fincas dedicadas a la producción pecuaria, prevalece la ganadería extensiva. Hay incentivos para hacerlo, ya que los beneficiarios que se dedican a las actividades pecuarias reciben una mayor extensión de tierra según la UAF vigente y establecida en el proceso de titulación de baldíos. El área promedio dedicada a cultivos o que se dedicaba a cultivos antes que dejara producir en el predio es de 2,1 hectáreas, mientras que en producción pecuaria es de 29,1 hectáreas.

4.3 Caracterización del beneficiario

A continuación se presenta la descripción general, con enfoque de género, de los titulares principales de los baldíos adjudicados⁸⁰. Para determinar el perfil del adjudicatario se toman los datos del beneficiario principal que corresponde al titular principal en la resolución de adjudicación.

Cuadro 21. Principales indicadores sobre la caracterización del beneficiario

Indicador	Resultado
Porcentaje de predios Casa lote adjudicados según género	Mujeres: 64,7% . Hombres: 35,3%
Porcentaje de predios menores de una UAF adjudicados según género (descontando los casa lotes)	Mujeres: 40,4% Hombres: 59,6%
Porcentaje de predios iguales o mayores de una UAF adjudicados según género	Mujeres: 31,1% Hombres 68,9%
Porcentaje de titulares principales del baldío que son mujeres	49,1% Mujeres
Porcentaje de titulares principales del baldío que son hombres	50,9% Hombres
Porcentaje de adjudicaciones individuales	63,3% de los predios adjudicados tiene un único titular en la resolución de adjudicación
Porcentaje de adjudicaciones colectivas (titular con cónyuge o pareja)	34,8% donde aparece en la resolución el titular principal y su cónyuge o pareja
Porcentaje de los titulares individuales que actualmente tienen pareja o cónyuge	49,9% de los titulares tiene cónyuge o pareja

⁸⁰ Se denomina titular principal por predio baldío a la persona que figura registrada como principal en la resolución de adjudicación. En las bases de datos esta persona se identifica como el "beneficiario principal", y ocupa el orden 1 en la relación de todos los miembros del hogar.

Indicador	Resultado
Porcentaje de titulares hombres únicos en la resolución de adjudicación que actualmente tienen cónyuge o pareja	58,4% hombres como único titular con cónyuge o pareja
Porcentaje de titulares mujeres únicas en la resolución de adjudicación que actualmente tienen cónyuge o pareja	44,4% Mujeres como única titular con pareja o cónyuge
Edad promedio de los titulares principales	52 años
Porcentaje de titulares entre los 18 y 25 años	0,81% de titulares jóvenes
Porcentaje de titulares mayores de 50 años	51,3% titulares adultos (mayores de 50 años) y 29,0% mayores de 60 años
Porcentaje de titulares que sabe leer y escribir	87,9% de los titulares sabe leer y escribir
Porcentaje de titulares que trabaja la mayor parte del tiempo en el predio adjudicado	19,6% trabaja en el predio adjudicado
Porcentaje de titulares que trabaja en otro predio	20,4% trabaja en otro predio
Porcentaje de titulares que se considera víctima del conflicto	48,4% de los titulares se considera víctima del conflicto. Sólo 37,2% tiene registro en el RUV.

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Teniendo como referencia la categoría de titular principal, el 50,9% de los titulares son hombres y el 49,1% mujeres. Del grupo de predios adjudicados como casa lote, el 64,7% se le ha otorgado a mujeres y el 35,3% a hombres. El 59,6% de los predios menores de una UAF, excluyendo los casa lotes, se les han titulado a los hombres y el 40,4% a las mujeres. La distribución de los predios con extensiones iguales o mayores a una UAF es: 68,9% hombres y 31,1% mujeres.

El 63,3% de las adjudicaciones se han titulado individualmente, es decir, sólo aparece un titular en la resolución de adjudicación y el 34,8% son adjudicaciones donde aparecen como titulares los dos cónyuges o ex cónyuges. En las adjudicaciones en las que solo aparece una persona como titular, el 67,5% corresponde a mujeres cabeza de familia.

Del total de adjudicaciones con un solo titular registrado en la resolución de adjudicación, el 49,9% tienen cónyuge o pareja actualmente. Este resultado muestra que probablemente se está violando el principio de enfoque de género de la Ley 160 de 1994. La norma exige que se incluya en la resolución al

cónyuge, especialmente a las mujeres. Esta omisión de la ley es más usual para los hombres, que son titulares, que para las mujeres. Esta situación puede responder a factores culturales, o a desinformación de los adjudicatarios que no saben que sus parejas pueden aparecer como titulares. También se puede explicar por la ausencia de controles por parte del INCODER

La edad promedio de los titulares principales es de 52 años. El 51,3% son mayores de 50 años. El 69,2% de los titulares principales no se reconoce como miembro de un grupo étnico. El 21,3% dice pertenecer a una comunidad afrodescendiente (negro y mulato) y el 5,1% a una comunidad indígena.

El 48,4% de los titulares principales del baldío se considera víctima del conflicto armado y en este grupo el 11,2% no tiene el Registro Único de Víctimas (RUV). Del total de los que se declaran víctimas, el 50,8% son mujeres y se encuentran principalmente en predios rurales menores de una UAF.

En cuanto a los niveles educativos, el 87,9% de los titulares principales sabe leer y escribir en español. El nivel educativo más alto alcanzado por los titulares principales es la primaria (60,4%), seguido por la educación media con el 10,5% y una baja proporción logra estudios universitarios (4,6%) y técnicos y tecnológicos (3,3%).

Del grupo cuyo máximo nivel educativo fue la básica secundaria, el 49,3% son hombres y el 50,7% mujeres. En el nivel de educación media los hombres superan levemente a las mujeres (49,2% mujeres y 50,8% hombres). Entre quienes cursaron estudios técnicos y tecnológicos, las mujeres (67,9%) superan ampliamente a los hombres (32,1%). En estudios universitarios los hombres superan a las mujeres (65,1% hombres y 34,9% mujeres).

El 31,5% de los adjudicatarios dedica la mayor parte del tiempo a las labores del hogar. El 19,6% trabaja en el predio adjudicado y el 20,4% en otro predio. El 12,8% se dedica a negocios o actividades comerciales. El 7,3% trabaja con empresa privada, y el 3,7% trabaja con el Estado. El 1,8% de los titulares principales son personas con discapacidad y el 1,9% pensionados.

El ingreso promedio percibido por el titular principal por estas actividades es \$499.596 mensuales. La menor remuneración se observa en los oficios del hogar (\$180.402 mensuales). Los ingresos más altos, por encima de un salario mínimo legal mensual vigente, son los de quienes están vinculados al Estado (\$994.937) y a la empresa privada (cerca de \$745.516). Los titulares que trabajan en el

predio adjudicado tienen un ingreso mensual de \$408.592, superior a quienes trabajan en “otro predio”, que es de \$358.614. Es claro que el predio no genera los ingresos esperados es las disposiciones normativas: dos salarios mínimos legales mensuales. En el 2015, el salario mínimo legal es de \$644.350.

Al tener en cuenta el tamaño del predio se observa que cuando el área es menor a una UAF, el ingreso promedio que se obtiene trabajando en el predio es de \$371.384 mensuales. Si el área es mayor que una UAF, el ingreso es de \$635.578 mensuales⁸¹. El mejoramiento en los ingresos no es suficiente para salir de la pobreza, y así lo perciben los beneficiarios.

4.4 Formalización de la propiedad de la tierra para las familias campesinas

La formalización del predio baldío adjudicado por el Estado se concretiza en el registro. Sin este trámite, el beneficiario cuenta con una resolución de adjudicación del INCODER, pero no es dueño. La formalización implica el registro. Y mientras no haya plena formalidad, el predio no sería concebido como propiedad privada y ello podría prestarse para irregularidades, como la re-adjudicación a otro campesino y la imposibilidad que el legítimo o primer adjudicatario pueda gozar del derecho pleno de esa propiedad.

Aproximadamente la mitad del total de adjudicatarios de baldíos (53,3%) realizaron el registro de su predio ante las oficinas de instrumentos públicos de su respectivo círculo registral. El 20,6% de los beneficiarios no tenían la resolución de adjudicación de su predio y, por ende, no habían realizado el trámite del registro. Se enteraron de la adjudicación cuando se les contactó para realizar la encuesta. Así que entre quienes conocían la resolución de adjudicación, el 67,1% realizaron el trámite de registro. En los datos que maneja el INCODER, cerca del 62% de los adjudicatarios históricos de baldíos (a partir de 1960) no habían realizado el trámite de registro.

Otro hecho destacable para aquellos que contaban con la resolución de adjudicación, es que las mujeres campesinas adjudicatarias mostraron menor probabilidad de registrar su predio en comparación con los hombres titulares,

⁸¹ La diferencia de medias del ingreso según tamaño de predio es significativa (99% de confianza, prueba t-student).

para aquellos que contaban con la resolución de adjudicación. Mientras el 72,0% de los titulares hombres realizaron el registro ante la ORIP, el 61,7% de las mujeres hicieron este trámite.

Cuadro 22. Principales indicadores en la formalización de predios baldíos

Indicador	Resultado
Porcentaje de beneficiarios que tenían la resolución de adjudicación del predio en el momento de la encuesta (abril-mayo de 2015)	79,4% tenían la resolución de adjudicación del predio baldío
Porcentaje de beneficiarios de baldíos que dicen haber registrado el predio ante una Oficina de Registro de la SNR	53,3% del total de campesinos adjudicatarios 67,1% de los campesinos que conocían la resolución de adjudicación del predio
Principales razones por las cuales no han realizado el registro del predio baldío (para aquellos que les habían entregado la resolución de adjudicación)	48,3% "No sabía que tenía que hacer el trámite" (y por eso no han formalizado la titulación a través del registro y aún no son propietarios) 31,6% "No tengo plata para hacer el registro" 13,7% "No tengo tiempo" 6,9% "la ORIP está muy lejos" 1,7% "no quiero pagar impuestos" 0,6% "no quiero perder los beneficios del Estado" 7,9% Otros (descuido, está esperando respuesta del INCODER, se le perdió la resolución, violencia, le falta un documento, entre otras)
Tiempo promedio entre la entrega de la resolución de adjudicación y el inicio del proceso de registro ante la ORIP	9,7 meses: 13,3 meses para casa lotes y 8,0 meses para predios inferiores a una UAF
Porcentaje de beneficiarios que pagaron por el trámite de registro del predio	78,1% de los beneficiarios que realizaron el trámite de registro
Pago promedio del trámite de registro	\$ 102.518 con un intervalo de confianza del 95% entre \$97.028 y \$108.007 . ⁸²

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El 48,3% de los beneficiarios que tenían conocimiento de la resolución de adjudicación indicaron que no habían hecho el trámite de registro porque "no sabían que tenían que hacerlo", mientras que el 31,62% manifestó "no tengo

⁸² Para este cálculo se excluyeron los valores "999" que corresponden a registros sin respuesta en este campo.

plata para hacer el registro”, el 13,74% no ha hecho el trámite por razones de tiempo, el 6,9% manifiesta que la ORIP está muy lejos, el 1,7% no quiere pagar impuestos y el 0,6% no quiere perder los beneficios del Estado.

Habría alternativas para incentivar el registro: (i) la realización de campañas comunicativas; (ii) abolir los costos de registro para las familias campesinas adjudicatarias de baldíos. El costo promedio del trámite es de \$102.518. Este valor es relativamente alto, y corresponde a cerca del 7% del ingreso promedio mensual de subsistencia que se espera tenga una familia campesina adjudicataria (2 SMLMV); (iii) ampliar la estrategia de barrido, y de otros mecanismos que promuevan el registro masivo de predios baldíos adjudicados, especialmente en los territorios rurales dispersos y donde no haya una Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nivel municipal.

Cuadro 23 Razones por las cuales los adjudicatarios no han realizado los trámites de registro del predio baldío adjudicado

Razones	Porcentaje*
No sabía que tenía que hacer este trámite	48,3%
No tengo plata para hacer el registro	31,6%
No tengo tiempo	13,7%
La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos está muy lejos	6,9%
No quiero pagar impuestos	1,7%
Pierdo los beneficios del Estado (me sacan de los programas del Estado)	0,6%
Otra, Cuál ?	7,9%

*La suma da más de 100% porque la pregunta es de múltiple respuesta

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Otro factor que incide en la formalización de los predios baldíos es el tiempo transcurrido entre la entrega de la resolución y el inicio del trámite de registro, así como la duración del trámite en la Oficina de Instrumentos Públicos. En promedio, transcurren 9,9 meses entre la entrega de la resolución y el inicio del trámite de registro. A este tiempo se le debe añadir el que corresponde a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para realizar los procedimientos necesarios para el registro. Es evidente que estos procesos son demasiado largos y desgastan tanto a la entidad como al solicitante.

4.5 Distribución equitativa de la propiedad rural

La Ley 160 de 1994 no tiene la capacidad, por ella misma, de incidir en la redistribución equitativa de la propiedad. La intencionalidad distributiva de la Ley 160 únicamente tendría éxito si está acompañada de otras políticas públicas que incidan en la distribución del ingreso, de la tierra y de la riqueza. El Gini de propiedad de la tierra en los municipios de la muestra es del 0,72 (IGAC, CEDE-UniAndes, UniAntioquia, & Gobernación de Antioquia, 2012) y los rangos van de 0,41 (La Macarena, Meta) a 0,97 (en Bahía Solano, Chocó). En general, el Gini de concentración de la tierra es muy alto en todo el territorio nacional (PNUD, 2011) y el instrumento de titulación de baldíos con la normatividad actual no logra impactar la concentración de la propiedad.

Esta sección se centra en presentar los canales mediante los cuales se tiene evidencia de efectos negativos en la distribución equitativa de los predios baldíos una vez ingresan al mercado de tierras. Dichos canales se ven representados en la venta, abandono o arrendamiento de los predios baldíos una vez adjudicados.

El 85,8% del total de beneficiarios explotan y/o viven en el predio baldío adjudicado. En total, el 43,8% explota el predio actualmente y el 42,1% solo lo utiliza para vivir allí.

Aproximadamente el 13,2% de los predios baldíos adjudicados fueron vendidos, abandonados o arrendados después de la adjudicación. El 6,5% de los adjudicatarios titulados vendió el predio. Las razones principales son: para pagar deudas (35,0%) y porque les hicieron una buena oferta (16,4%). El 4,5% abandonó el predio principalmente porque los obligaron a abandonarlo (63,2%) y por falta de servicios públicos (24,0%). Finalmente el 2,2% arrendó el predio argumentando principalmente falta de liquidez y ausencia de capacidad para explotarlo, 45,7% y 31,5%, respectivamente.

Se ha demostrado que los adjudicatarios están fuera del rango de edad productiva (mayores de 50 años) y, además, son vulnerables y tienen restricciones en cuanto a ingresos y condiciones de vida. Podría afirmarse que quien compra el predio no se encuentra en una condición de pobreza y vulnerabilidad, ya que cuenta con suficiente liquidez para adquirir el terreno. Luego, los baldíos se quedan con personas con un perfil distinto al adjudicatario

original y se reproduce en estos casos la desigualdad en la propiedad en predios que antes eran de la nación.

Una tercera parte de los predios (29,0%) fueron adjudicados a personas mayores (60 años o más). Estas personas son más proclives a vender. En las encuestas se observa que el 5,5% de los que vendieron lo hicieron porque no tenían edad para trabajar, o porque estaban enfermos, o porque vivían solos en el predio. Asimismo es interesante observar que el 11,0% de los predios baldíos fueron adjudicados a personas, generalmente hijos e hijas de campesinos, que nunca vivieron o explotaron el predio de manera directa. Esta “adjudicación por herencia” no está claramente definida en la ley 160. Estos beneficiarios no necesariamente son campesinos y esto puede explicar que el 13,2% de los predios se hayan vendido, arrendado o abandonado.

Cuadro 24 Principales indicadores de la distribución equitativa de la propiedad rural

Indicador	Resultado
Porcentaje de beneficiarios que actualmente viven y/o explotan el predio	85,8% del total de beneficiarios: 43,8% explota el predio actualmente y 42,1% vive en el predio pero no lo explota 14,2% del total de beneficiarios actualmente no viven ni explota el baldío. 13,2% vendieron, abandonaron o arrendaron el baldío y 1,0% son predios que actualmente no están siendo explotados y no han sido abandonados.
Porcentaje de predios adjudicados que fueron vendidos	6,5% del total de adjudicatarios
Principales razones para vender el predio baldío	35,0% “Para pagar deudas”; 16,4% “Me ofrecieron un buen dinero por él” y 9,1% “El predio no era productivo” *
Porcentaje de predios que fueron vendidos a medianos y grandes productores (terratenedores, empresas, comerciantes desconocidos de la región)	7,1% del total de predios adjudicados y que fueron vendidos
Porcentaje de predios baldíos que fueron abandonados	4,5% del total de predios baldíos adjudicados
Principales razones para abandonar el predio	63,2% lo obligaron a abandonarlo; 24,0% falta de servicios públicos y 18,2% abandono voluntario*.
Porcentaje de predios baldíos que están	2,2% del total de predios adjudicados, el

Indicador	Resultado
arrendados	72,4% de estos con arrendamiento total del predio
Porcentaje de predios baldíos arrendados a medianos y grandes productores (terratenientes y empresas)	3,2% del total de predios baldíos arrendados
Principales razones para arrendar el predio	45,7% porque necesitaba plata y 31,5% no tenía la capacidad para explotarlo.

*La suma da más de 100% porque la pregunta es de múltiple respuesta

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 25 Razones para vender el predio baldío adjudicado

Razones	Porcentaje
Tenía que pagar deudas urgentes	35,0%
Me ofrecieron un buen dinero por él	16,4%
No era productivo	9,1%
No tenía edad para trabajar, enfermedad o estaba solo(a)	5,5%
Problemas de violencia y seguridad (<i>miedo, violencia, falta de seguridad, desplazamiento forzado, opositores</i>)	4,0%
Me amenazaron para venderlo	3,1%
El predio estaba ubicado en una zona de alto riesgo (inundaciones, deslizamiento, avalanchas)	2,0%
Cambio de domicilio a la ciudad (" <i>quería vivir en la ciudad</i> " o " <i>poner un negocio en la ciudad</i> ")	2,0%
Ya lo tenía vendido o comprometido antes de la adjudicación	0,8%
Otro (<i>traspaso a un familiar para acceder a un crédito, tamaño insuficiente para el hogar, el predio quedaba alejado, venta para construir una casa, insatisfacción con las zona donde está ubicado el predio</i>)	22,1%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 26 Razones para abandonar el predio baldío adjudicado

Razones	Porcentaje*
Lo obligaron a abandonarlo	63,2%
Falta de servicios públicos	24,0%
Abandono voluntario	18,2%

Razones	Porcentaje*
El predio no era productivo	7,5%
Desastre naturales	2,9%
Lo vendió presionado por la situación de violencia	2,6%
Ubicado en zona de riesgo	2,3%
Lo obligaron a entregarlo	1,4%
Otra (<i>falta de vivienda digna, lejanía del predio, situaciones familiares, no tiene tiempo para explotarlo, problemas de salud</i>)	9,4%

*La suma da más de 100% porque la pregunta es de múltiple respuesta

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 27 Razones para arrendar el predio baldío adjudicado

Razones	Porcentaje
Necesitaba la plata	45,7%
No tenía la capacidad para explotarlo	31,5%
Era una zona poco productiva	9,8%
Lo presionaron para arrendarlo	1,1%
Otra (<i>no tiene tiempo para explotarlo, por no dejarlo abandonado, cambio de lugar de residencia</i>)	11,9%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La adjudicación de predios baldíos tiene serias limitaciones para impactar en la distribución equitativa y concentración de la propiedad rural. Primero, porque el 90,8% de los predios son inferiores a una UAF y la tercera parte son casa lotes (39,2% del total de predios). Segundo, porque una proporción significativa no explota ni vive actualmente en el predio adjudicado. Y, tercero, porque el proceso de titulación no se realiza de manera masiva y concentrada. Los predios adjudicados son dispersos.

La titulación de baldíos ha favorecido al pequeño campesino y, sin duda, contribuye a la distribución de la propiedad. Pero este proceso no es suficiente para contrarrestar otras políticas gubernamentales que estimulan la concentración del ingreso y de la riqueza. No se le puede pedir a la Ley 160 que

resuelva un problema estructural de la economía colombiana, que no ha sido atendido por la política fiscal (impuestos y subsidios). Como bien lo señalan Corbacho, Fretes y Lora (2013), los impuestos no son solamente para recaudar, deben ser diseñados pensando, además de los ingresos, en su incidencia en el aparato productivo, y en las relaciones factoriales. En este sentido la propuesta del PNUD es clara cuando afirma que

“los países con sistemas bien desarrollados de impuestos y transferencias pueden usar escalas de impuesto a la renta o beneficios sociales para compensar los efectos negativos. Por ejemplo, Sudáfrica otorga una rebaja al impuesto sobre la renta a los propietarios de tierras privadas y comunitarias que manejen parte de sus predios con alto valor en biodiversidad como un área protegida. Pero ahí donde sea poco probable que existan sistemas de ese tipo, se requieren compensaciones o exenciones alternativas” (PNUD, 2011. P. 95).

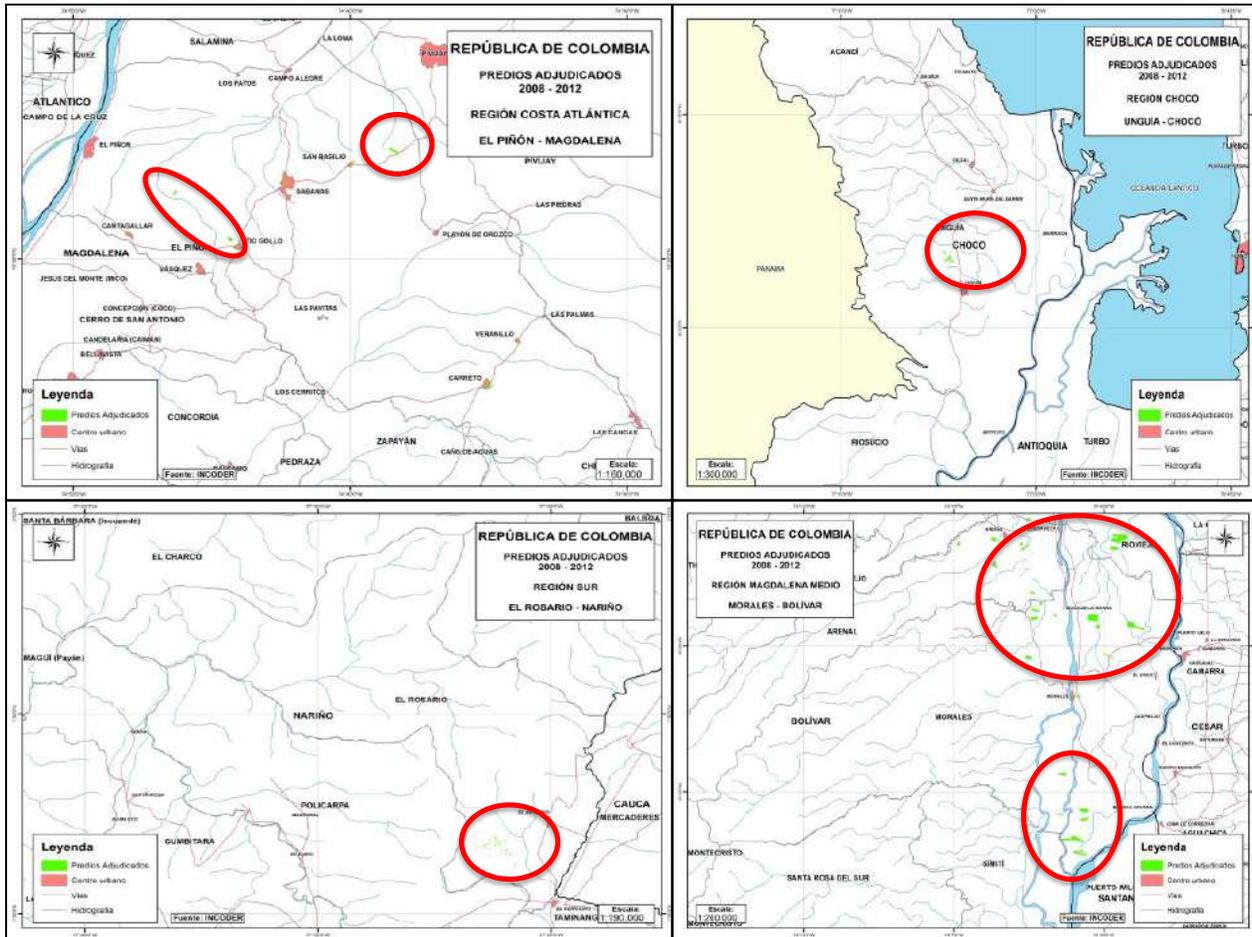
Las grandes extensiones de tierra improductivas se pueden reducir mediante impuestos. Si por ejemplo, la ganadería extensiva de los valles del Sinú y San Jorge es castigada con un predial del 20% a los propietarios sólo les queda dos alternativas: vender o mejorar la productividad. En estas condiciones los impuestos logran el doble propósito de aumentar el recaudo y modificar la relación factorial, con técnicas productivas que son más eficientes, y favorecen la distribución equitativa de la tierra. Es evidente que la Ley 160 no puede modificar por sí sola los procesos que se derivan en una mayor la concentración.

Tener adjudicaciones dispersas en el territorio restringe las posibilidades de implementar medidas estatales o de mercado, para incentivar y fortalecer la producción agropecuaria y de esa manera, hace vulnerables a los adjudicatarios para que vendan o abandonen esos predios. Para demostrar la dispersión espacial que tiene la titulación de baldíos, se hizo la georeferenciación de las adjudicaciones en el periodo 2008 y 2013 en los municipios con mayor titulación⁸³. Como se observa en los siguientes mapas, existen veredas con un predio adjudicado en todo el periodo. Únicamente hay

⁸³ Para este análisis se toma el universo completo de predios adjudicados y georeferenciados por el INCODER en el periodo comprendido entre 2008 y 2013.

concentración en el caso de la adjudicación de casa lotes en los centros poblados.

Mapa 10. Dispersión predial de los predios adjudicados de 2008 a 2012



Fuente. INCODER Baldíos georeferenciados

4.6 Productividad

Uno de los propósitos de la ley 160 de 1994 es “elevar el nivel de vida de la población campesina y generar empleo productivo en el campo” (art. 1). En la norma se observa una clara preferencia por las personas más vulnerables, no solamente para la adjudicación de activos, sino para consolidar el Sistema de

Reforma Agraria ⁸⁴. Desde la perspectiva amplia de la Ley, la adjudicación de baldíos apenas es uno de los componentes del Sistema.

Una de las premisas en la adjudicación de baldíos es que éstos sean o hayan sido explotados y generen excedentes de producción. En el 43,8% del total de baldíos adjudicados entre 2008 y 2013 se explota actualmente el predio y el 3,1% lo explotaba antes. Se trata, entonces, de 704 predios (de los 1.730 encuestados) ⁸⁵. La distribución de los 704 predios es: 337 se dedican o dedicaban exclusivamente a la agricultura, 241 exclusivamente a las actividades pecuarias, y 126 a ambas.

De acuerdo con los resultados de la encuesta, por las características de los cultivos, por la tecnología, y por el número de personas que trabajan en la finca, los datos indican que se trata de pequeñas producciones con un promedio de 2 hectáreas de explotación.

En las encuestas se mencionan la producción de 52 productos agrícolas. Los cultivos más frecuentes son: café (17,1%), plátano (16,5%), maíz (11,7%), yuca (10,1%), caña de azúcar y/o panelera (7,3%) y cacao (5,6%). Es notoria la baja producción de hortalizas y leguminosas.

De acuerdo con los propósitos de la Ley 160, la asignación de los baldíos debe contribuir al mejoramiento de la productividad del predio. Por esta razón se ha considerado importante evaluar la productividad media. La medición más sencilla, es la productividad media (PM), que se puede estimar por trabajador y por área. La productividad media por trabajador PM_N es

$$PM_{N,B,Z} = \left(\left[\frac{YB}{N} \right]_Z \right)_B$$

YB es la producción bruta, que se puede medir de dos maneras: una, como valor de la cosecha, y otra como la producción en toneladas, N es el número

⁸⁴ "Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres del campo que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos" (Ley 160 de 1994, art. 24).

⁸⁵ Del total de los predios que explotan o explotaban el predio (758 predios; 687 explotan y 71 explotaban antes) 704 generan excedentes de producción, es decir, sacan o sacaban a la venta productos agropecuarios (641 que lo explotan actualmente y 63 que lo explotaban antes). Cabe aclarar que los que actualmente explotan el predio (687) 46 de ellos solo tienen huerta casera y que los 71 casos que lo explotaban antes 8 casos solo tenía huerta casera o no reportaron la actividad agropecuaria realizada.

de trabajadores, Z es el tipo de cultivo, y B es el predio (baldío). La determinación del número de personas que participan en la explotación siempre es problemática porque la cantidad cambia dependiendo del momento del cultivo (siembra, cosecha, etc.).

La productividad media por área (A) en toneladas se define como

$$PM_{A,B,Z} = \left(\left[\frac{\text{ton}}{A} \right]_Z \right)_B$$

Si el área es la hectárea, entonces,

$$PM_{ha,B,Z} = \left(\left[\frac{\text{ton}}{ha} \right]_Z \right)_B$$

Cuadro 28. Predios que tienen explotación agrícola. Promedio por cultivo (toneladas, ingreso, ton/ha.). Comparación antes y después de la adjudicación

Cultivo	Ton Actual	Ton Antes	Ingreso Actual	Ingreso Antes	Ton/ha Actual	Ton/ha Antes	Ton/ha Nacional ⁸⁶
Café	2,7	1,7	3.134.227	1.440.432	3,2	3,4	0,7
Caña azúcar y/o panelera	5,9	33,2	1.408.846	1.108.252	7,4	15,4	12,1
Maíz blanco	4,4	3,6	1.832.919	1.703.155	3,2	3,5	2,2
Arroz	7,6	6,3	3.829.412	3.665.236	4,4	3,2	5,1
Cacao	9,9	1,6	4.649.354	1.225.001	4,2	2,8	0,6
Piña	6,3	3,4	4.616.000	3.618.042	8,7	8,2	13,8
Naranja	1,5	1,1	696.917	386.813	7,4	6,1	13,8
Aguacate	0,7	0,3	1.185.000	192.799	5,9	4,1	13,8
Fríjol	0,8	0,3	1.106.471	277.880	1,2	2,9	1,2
Plátano	9,5	2,7	2.902.895	1.814.501	7,6	16,9	7,6
Yuca	3,0	2,3	1.072.014	787.710	5,1	5,0	10,7
Total⁸⁷	5,5	9,9	2.570.952	1.478.955	5,1	7,9	6,17

Fuente. Con excepción de la última columna, Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015. La última columna ha sido tomada del *Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural* (2010).

⁸⁷ La fila del total corresponde al promedio de cultivos analizados

De acuerdo con los resultados del cuadro 27, la productividad media para el conjunto en el momento t, anterior a la adjudicación, es $PM_{ha,t} = 5,5$, inferior a la del momento t-1, $PM_{ha,t-1} = 9,9$. La disminución ha sido de -4,4⁸⁸.

El resultado muestra que la adjudicación del baldío no se refleja en aumentos de la productividad media. En las relaciones econométricas que se presentan más adelante, se precisa la dirección de las causalidades. Todo lo contrario, la productividad media agregada ha disminuido. También se ha reducido el promedio de toneladas de producción por hectárea, que pasó de 9,9 a 5,5 (dos primeras columnas).

La situación es muy distinta por tipo de cultivo. La productividad media por ha. ha mejorado en arroz, cacao, piña, naranja, aguacate y yuca pero empeora en café, caña, maíz, frijol y plátano.

En general, la productividad de los predios está por debajo de los estándares nacionales (última columna). El punto de referencia nacional, por cultivo, ha sido tomado del Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). Si R corresponde al referente, la productividad media comparada (PMC) es

$$PMC = \frac{\left(\left[\frac{ton}{ha}\right]_z\right)_B}{\left(\left[\frac{ton}{ha}\right]_z\right)_R} \gtrless 1$$

PMC es mayor que 1 cuando la productividad media en el baldío es superior a la del patrón de referencia. Al comparar el referente con la actual productividad media, la relación es mayor a 1 en los siguientes cultivos: café, maíz y cacao, igual a 1 en frijol y plátano y es menor a 1 en caña, arroz, piña, naranja, aguacate y yuca.

En general, se trata de producciones de pequeña escala. El 92,2% de las personas cultiva solo, y el 7,8% en asocio con otra persona. Y las relaciones tecnológicas son precarias. El 73,9% de los entrevistados no utiliza riego, el 22,8% sí lo hace. El 58,8% de los entrevistados continúa con el mismo cultivo que tenía antes de la adjudicación, mientras que el 41,2% dicen que el cultivo es

⁸⁸ $\Delta PM_{ha,B,z} = \left(\left[\frac{ton}{ha}\right]_z\right)_{B,t} - \left(\left[\frac{ton}{ha}\right]_z\right)_{B,t-1} = -4,4$

diferente. Todo indica que las condiciones de producción son relativamente precarias.

Los ingresos brutos de la finca (IB), son

$$IB = \sum_z YB_z + \sum_a YB_a + \sum_{ot} YB_{ot}$$

IB es el agregado de la sumatoria de los ingresos, también brutos, obtenidos de los cultivos (z), de los animales (a), y de otras fuentes (ot).

En el cuadro 28 se comparan los ingresos brutos de los cultivos, antes y después de la adjudicación. Actualmente, después de la adjudicación, el ingreso promedio de una finca es de \$2.570.952 y antes de la adjudicación los ingresos brutos de los cultivos eran \$1.478.955. Para hacer la comparación cuantitativa entre los momentos “antes” y “después”, se deflactó cada valor de acuerdo con el año de referencia de la encuesta. Todas las cifras están en precios de 2015.

Los ingresos anuales de \$1.478.955 y \$2.570.952 equivalen, respectivamente, a \$214.246 y \$123.246 mensuales. Pese al aumento, estos ingresos son inferiores al salario mínimo y no permiten superar la línea de pobreza. Debe tenerse en cuenta, además, que se trata de ingresos brutos, así que habría que descontar los costos para tener el valor del ingreso neto. Los ingresos pueden aumentar aún si la productividad disminuye por dos razones. En primer lugar, porque la productividad media está dada en toneladas, y el efecto precio puede ser favorable a la familia aún con menores eficiencias. Y, segundo, porque el hogar recibe otros ingresos distintos a los que provienen de la actividad productiva.

Cuadro 29. Predios que tienen explotación pecuaria. Promedios por tipo de actividad. Comparación antes y después de la adjudicación

Animal	Ton Actual	Ton Antes	Ingreso Actual	Ingreso Antes	Has*
Vacas lecheras	5,4	2,8	6.165.398	1.487.346	14
Terberos	0,7	0,4	2.371.305	1.317.249	9
Novillos o ganado	2,2	1,8	5.054.326	3.225.158	28
Búfalos	12,8	0,0	18.666.667	0	133
Gallinas y otras aves	0,5	0,2	2.585.720	237.096	-

Cerdos	0,9	0,3	2.796.775	1.014.261	1
Peces	4,8	0,3	13.390.991	748.079	-
Ovejas, cabros	0,7	0,3	3.630.215	166.476	-
Equinos	0,0	0,0	31.199	12.918	-
Apicultura	1,7	0,8	24.000.000	16	-
Otros – Toros	0,0	0,0	11.200.000	4.527.805	3
Promedio⁸⁹	2,3	1,3	4.100.947	1.586.705	16

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Para el cálculo del volumen agregado de producción pecuaria, se convierte la producción de leche, miel y huevos en kilogramos, y se homologan los animales vendidos en pie por el total de kg promedio de carne.⁹⁰

El cuadro 29 presenta los resultados correspondientes a la producción pecuaria. A esta actividad se le dedica, en promedio, 16 has. dentro de los predios de la muestra. El volumen de producción pecuaria aumentó después de la adjudicación del baldío, pues pasó en promedio, de 1,3 ton. a 2,3 ton. Con excepción de los equinos, en todas las actividades hubo crecimiento. Estas variaciones se reflejan en un aumento del ingreso bruto anual, que pasó de \$1.586.705 a \$4.100.947.

Los ingresos brutos, que resultan de la suma de los ingresos brutos promedio de las producciones agrícola y pecuaria ($IB = \sum_z YB_z + \sum_a YB_a$), son: \$3.065.660 antes de la adjudicación y \$6.671.900 después de ésta. La diferencia del ingreso bruto entre los dos momentos es relevante, ya que corresponde a más del 100%. Los ingresos mensuales correspondientes son, en pesos de 2015, de \$255.472 y \$551.992. Este último valor es inferior al salario mínimo que es de \$644.350. Y reiterando lo dicho a propósito de la producción agrícola, a estos valores habría que restarle los costos para conocer el ingreso neto de las familias. En los predios entrevistados, el ingreso bruto obtenido en la producción es compatible con los ingresos que declara la familia (Y_f), así que $IB \approx Y_f$.

⁸⁹ La fila de total corresponde al promedio de producción de los animales analizados

⁹⁰ Los kilogramos correspondientes a cada uno de los animales en pie se asignaron con la siguiente regla: 350 kg. para vacas, 175 kg. para terneros, 640 kg para búfalos, 2,25 kg para gallinas, 100 kg para cerdos, 4 kg para peces, 90 kg para ovejas y 2 kg para conejos.

El salario (w) es una proxy de la productividad del trabajo, $w = \frac{\partial Y_B}{\partial N}$, así que los cambios en el salario pagado, si fuera el caso, expresan variaciones en productividad. Estas relaciones no se pudieron establecer de manera sistemática porque en los predios visitados, las relaciones salariales son muy escasas. Si esta información se conociera se podría decir que los cambios en el salario (w) son una expresión de la calidad de vida ($\Delta P_{M_{N,B,z}} = (w_z)_{B,t} - (w_z)_{B,t-1}$).

De los cuadros 28 y 29 se derivan varias conclusiones:

1. Las familias a quienes se les adjudican los baldíos mejoran sus ingresos obtenidos a través de las actividades productivas (agrícola y pecuaria) y esto impacta en el mejoramiento de la calidad de vida. Sin embargo, no son suficientes para superar la línea de pobreza.
2. Al comparar la productividad media por ha., antes y después de la adjudicación, se observan mejoras en algunos cultivos, pero en niveles de producción relativamente bajos.
3. La actividad pecuaria genera más ingresos que la producción agrícola.
4. De acuerdo con los criterios de la Ley 160, se esperaría que los ingresos brutos mejoren después de la adjudicación ($IB_{t-1} < IB_t$) y, además, que la capacidad de pago de las familias aumente y les permita superar la línea de pobreza.
5. Las limitaciones encontradas no son inherentes a la Ley 160, que reconoce la necesidad de una intervención integral en el marco de un Sistema de Reforma Agraria. La política pública ha cometido el error de otorgar la tierra sin ofrecer los instrumentos contextuales (vías, crédito, asistencia técnica, etc.) indispensables para que el campesino mejore la productividad de su finca y el ingreso de su familia. Como ha sido señalado por Misión Rural (2014), es indispensable que el Estado aumente la oferta de servicios públicos en el campo.
6. Los análisis de producción realizados se diferencian por cultivo, pero no por región. Los parámetros de comparación deberían considerar ambas

dimensiones. La información por municipio, y por cultivo, es muy limitada para hacer el análisis en el marco de este estudio.

4.7 Medios de producción con los que cuentan los adjudicatarios

En este capítulo se indaga por la incidencia que tiene la adjudicación en el acceso a los bienes públicos relacionados con los servicios y la infraestructura productiva.

En sus objetivos la ley 160 de 1994, se propuso:

“Eleva el nivel de vida de la población campesina, genera empleo productivo en el campo y asegura la coordinación y cooperación de las diversas entidades del estado (las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino) para el desarrollo integral de los programas respectivos. Y, fomenta la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvo-agropecuaria, y de las tierras incultas” (Ley 160, 1994)

En este contexto, la ley 160 previó que la adjudicación de las tierras baldías debía estar acompañada de la oferta de otros servicios públicos de tal manera que se garantizara y estimulara la permanencia continua y explotación agropecuaria de los predios adjudicados por parte del beneficiario. Para lograrlo, la coordinación interinstitucional en sus competencias, funciones y responsabilidades, era fundamental. Facilitar los servicios y acceso a los bienes públicos era una misión institucional.

El análisis considera las facilidades del adjudicatario para acceder al crédito, a la asistencia técnica, a la adecuación de tierras, a la comercialización y a las facilidades de transporte. La pregunta orientadora ha sido:

- **¿Con qué medios cuenta la familia adjudicataria para explotar las tierras adjudicadas?**

En este estudio sólo se indaga por el acceso que tiene el beneficiario a los medios y servicios de producción, pero no se hacen análisis sobre la calidad y la oportunidad.

Cuadro 30. Acceso de los adjudicatarios a otros medios de producción agropecuaria

Medios con que cuenta la familia adjudicataria para explotar las tierras adjudicadas		
Categorías	Indicadores	Resultados
Acceso al crédito	Porcentaje de beneficiarios que solicitaron crédito o financiación para desarrollar actividades agropecuarias	27,5%
Acceso al crédito	Porcentaje de beneficiarios con créditos aprobados (Dato referente sobre aquellos que solicita el servicio de crédito)	88,8%
Destino del crédito	Porcentaje de beneficiarios que utilizan el crédito en actividades agropecuarias	91,4%
Destino del crédito	Porcentaje de beneficiarios que utilizan el crédito en actividades distintas a las agropecuarias	8,6%
Servicios productivos	Porcentaje de adjudicatarios que han accedido y mejorado la asistencia técnica a partir de la resolución	56,0%
Servicios productivos	Porcentaje de adjudicatarios que han mejorado la adecuación de tierras	16,6%
Servicios productivos	Porcentaje de adjudicatarios que han mejorado la adecuación de tierras mediante distrito y sistemas de riego	12,4%
Servicios productivos	Porcentaje de adjudicatarios que han mejorado el abastecimiento de insumos agropecuarios	12,4%
Servicios productivos	Acceso a fuentes de agua para las prácticas productivas	96,9%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La adjudicación facilita el acceso al crédito. Aunque las solicitudes de créditos son relativamente bajas (27,5% de los beneficiados), la propiedad es una garantía fundamental para acceder a los recursos. Al 85,8% de los que les aprobaron el crédito les exigieron el título de propiedad. El Banco Agrario es la entidad con más solicitudes (82% de los beneficiarios con créditos aprobados).

Cuadro 31. Uso y destino de los recursos de crédito aprobado al adjudicatario del baldío

Actividades destino recursos de crédito	%
Compra de insumos (semilla, fertilizantes, insecticidas, plaguicidas, alimentos para animales)	34,9%
Capital de trabajo	34,0%
Compra de animales	27,1%
Instalación de cultivos	18,4%
Pago de deudas	4,6%
Construcción, compra o mejoramiento de vivienda	4,0%
Pago de mano de obra	4,0%
Obras de mantenimiento de infraestructura (agrícolas y pecuarias)	3,4%
Compra de maquinaria de uso agrícola	2,5%
Compra de maquinaria de uso pecuario (incluye pesca)	2,0%
Otro destino. ¿Cuál? (Montar un negocio, comprar un carro, no ha desembolsado los recursos)	1,2%
Pago de alquiler y otros servicios agropecuarios	0,8%
Compra de tierras	0,5%
Procesos de poscosecha	0,5%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

De los adjudicatarios que solicitan crédito, se les aprobó al 88,8%. La mayoría de los beneficiarios (34,9%) utilizaron estos recursos del crédito para la compra de insumos (semillas, insecticidas, plaguicidas, alimentos para animales) y para fortalecer el capital de trabajo (34,0%). En menor proporción el crédito se destinó a la compra de animales (27,1%), y a la instalación de cultivos (18,4%). En proporciones muy bajas (8,6%) el crédito es utilizado para actividades distintas a las agropecuarias (pago de deudas 4,6% y mejoramiento de vivienda 4,0%). Una proporción muy pequeña (1,2%) utilizó el crédito en otras actividades como “montar un negocio” y la compra de un carro.

En general el acceso a medios de producción (servicios y bienes públicos para la producción) es marginal. Al comparar la situación antes y después de la adjudicación del predio, se constata una mejoría en la prestación y acceso a

los servicios de asistencia técnica y de adecuación de tierras, en la modalidad de sistemas y distritos de riego. Mejoraron en menor proporción los servicios de abastecimiento de insumos y de maquinaria.

Cuadro 32. Acceso a los servicios del Estado para la producción agropecuaria del predio baldío

Servicios del Estado	Antes de la solicitud o adjudicación (%)	Después de la solicitud o adjudicación (%)
Asistencia técnica	12,6%	19,9%
Mejoramiento de vías, movilidad y transporte de productos	6,3%	10,9%
Adecuación de tierras (distritos de riego, drenaje y protección contra inundaciones)	3,1%	5,9%
Comercialización de productos (mercados internos locales y externos, regionales, nacionales e internacionales)	5,2%	4,9%
Abastecimiento de insumos	1,4%	4,4%
Mejoramiento de infraestructura productiva (beneficiaderos, silos, secadoras, despulpadoras etc.)	0,1%	3,4%
Centro de acopio	2,3%	2,8%
Servicio de maquinaria	0,7%	2,4%
Distritos de riego	0,8%	2,1%
Servicios tecnológicos	0,1%	1,7%
Reproducción animal (inseminación o préstamo de padrote)	1,0%	1,0%
Manipulación y empaque de los productos	0,5%	0,9%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

También hay una mejoría en vías y movilidad. El porcentaje de personas que reconoce el acceso pasó de 6,3% antes de la adjudicación, a 10,9% actualmente. Es claro que no se le puede atribuir el mejoramiento de las vías solamente a la adjudicación del baldío.⁹¹ Los procesos relacionadas con la cosecha (comercialización y centros de acopio), no han mejorado sustancialmente después de la adjudicación. Las infraestructuras productivas

⁹¹ Este resultado obedece a la pregunta 110 a. 1 Antes/después de la entrega de la resolución de adjudicación o hacer la solicitud ¿Usted podía acceder a alguno de los siguientes servicios para la producción ofrecidos por el estado?

simples para el manejo de especies menores como las marraneras, los establos y la tracción animal, no presentan cambios significativos antes y después de la adjudicación. En las actividades agrícolas sí se observa una mejoría en la disponibilidad de beneficiaderos, secaderos y herramientas como guadañas, picadora de pasto, motor de fumigación y planta solar.

Cuadro 33 Acceso a los bienes agropecuarios para la explotación del predio baldío

Acceso a bienes agropecuarios	Antes de la solicitud o adjudicación (%)	Después de la solicitud o adjudicación (%)
Beneficiaderos	0,5%	2,0%
Guadaña	1,5%	15,0%
Moto sierra	7,4%	8,5%
Motobomba	6,8%	7,7%
Marraneras	5,2%	6,5%
Tracción animal	4,6%	5,6%
Establos	2,9%	4,4%
Galpones	2,8%	3,4%
Tractor	1,4%	1,4%
Trapiche	1,3%	1,0%
Secadero	1,0%	1,9%
Otro, cual (Picadora de pasto, motor de fumigación y planta solar)	0,8%	0,5%
Secadora	0,4%	1,7%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Se indagó por la principal fuente de agua para la realización de las actividades agropecuarias. El 30,9% de los adjudicatarios obtienen el agua del acueducto, el 29,9% de una quebrada, caño, manantial o nacedero, el 14,6% de un pozo, aljibe o reservorio, el 0,8% de un distrito de riego. La mayoría de los beneficiarios tienen acceso al agua. Sólo el 3,1% dice que no tiene acceso al agua, y el 8% que tiene que recurrir a las aguas lluvias.

Cuadro 34. Acceso a fuentes de agua para las prácticas productivas del predio baldío

Fuentes de agua	Porcentaje
Acueducto	30,9%
Río, quebrada, caño, manantial, nacedero	29,9%
Otra fuente	14,7%
Pozos, aljibes, reservorios, estanque o jagüey	14,6%
Agua lluvia	7,7%
No tiene acceso al agua	3,1%
Fuente natural con sistema de captación, almacenamiento y distribución	2,5%
Embalse o represa	1,6%
Distrito de riego	0,8%
Carro tanque	0,8%
Lago o laguna	0,5%
Ciénaga o humedal	0%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

En conclusión, la mejoría en el acceso a los servicios productivos no se ha generalizado. En la mayoría de los casos, los beneficiarios no cuentan con los medios de producción necesarios para explotar de manera adecuada y eficiente el predio.

Teniendo claro que la investigación no es una evaluación de impacto, sí se analizó la forma como la adjudicación contribuye al mejoramiento de la calidad de vida, expresada en las condiciones de la vivienda y en el nivel de pobreza. Se utilizó el puntaje del SISBEN metodología III, disponible sobre los adjudicatarios de baldíos⁹². Este indicador es utilizado por diferentes entidades públicas del orden nacional para focalizar el gasto social. También se estimó un indicador sintético de las condiciones de la vivienda. En este caso la

⁹² Se utilizó la base de datos del INCODER con la información sobre titulación de baldíos a familias campesinas en el periodo comprendido entre 2008 y 2013 suministrada por el DNP, y cruzada con las bases de datos de SISBEN III y el Registro Único de Víctimas (RUV) para obtener datos de ubicación actualizadas de los beneficiarios.

información básica fueron los resultados de la encuesta aplicada a los adjudicatarios de los baldíos.

4.8 Calidad de vida de las familias adjudicatarias

El punto de partida es la siguiente pregunta orientadora formulada por el DNP en los términos de referencia:

- **¿De qué manera la adjudicación de baldíos ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios (ingresos y gastos, pobreza, producción agropecuaria)? ¿Por qué? (tenga en cuenta el enfoque de género)**

Se comienza con los temas relacionados con las características de la vivienda y posteriormente se hacen consideraciones sobre la pobreza, y la composición del hogar.

4.8.1 Características de la vivienda

La propiedad y las características de la vivienda, la disponibilidad y uso de los servicios públicos y de las fuentes de agua, incide en la calidad de vida de los beneficiarios.

Tipo y tenencia de la vivienda en la que habita el beneficiario de adjudicación de baldíos

Antes de la adjudicación, el 95,1% de los beneficiarios tenían como vivienda una casa, el 1,9% vivían en apartamento, el 1,1% en inquilinato, el 1,2% en cuartos en otro tipo de infraestructura y el porcentaje restante en otro tipo de vivienda. Después de la adjudicación el 99,2% vive en casa. La proporción de beneficiarios que tiene vivienda propia totalmente pagada se incrementó después de la adjudicación, y pasó de 56,9% a 75,3%.

Cuadro 35. Tipo de vivienda de los beneficiarios antes y después de la adjudicación

Tipo de vivienda	Tipo de vivienda antes de la adjudicación del baldío	Tipo de vivienda en la que vive actualmente
Casa	95,1%	99,2%
Apartamento	1,9%	0,2%
Cuarto(s) en inquilinato	1,1%	0,03%
Cuarto(s) en otro tipo de infraestructura	1,2%	0,4%
Otro tipo de vivienda (carpa, tienda, vagón, embarcación, refugio natural, etc.)	0,7%	0,2%
Vivienda indígena	0%	0%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Material predominante de las paredes, pisos y techos de la vivienda

En la literatura especializada se consideran materiales adecuados el bloque, ladrillo o piedra en las paredes exteriores. Estos materiales están elaborados con procesos técnicos, que los hacen menos vulnerables a las afectaciones antrópicas y a los riesgos naturales. En las paredes son inadecuados la tapia pisada, el adobe y el bahareque. En los pisos no se deben utilizar materiales como: tierra, arena, madera y otros de origen vegetal. En los techos son inadecuadas la paja o la palma.

En el material predominante de las paredes se observa un cambio positivo, antes y después de la adjudicación. Se incrementó el porcentaje de viviendas (del 45,9% al 67,6%) que usan bloque, ladrillo y piedra. Disminuyeron las viviendas con materiales en tapia pisada, adobe y bahareque (de 30,5% a 14,6%), con paredes en madera burda, tabla y tablón en sus paredes (de 20,1% a 16,8%). Casi desaparecen las viviendas con materiales en guadua, caña, otro vegetal y otros tipos de materiales.

Cuadro 36. Material predominante de las paredes exteriores de la vivienda antes y después de la adjudicación del baldío

Tipo de material	Material predominante de las paredes exteriores de la vivienda donde vive actualmente	Material predominante de las paredes exteriores de la vivienda antes de solicitar o recibir la adjudicación
Bloque, ladrillo, piedra	67,6%	45,9%
Tapia pisada, adobe, bahareque	14,6%	30,5%
Madera burda, tabla, tablón	16,8%	20,1%
Guadua, caña, otro vegetal	0,4%	2,2%
Zinc, tela, lona, cartón, latas, plástico o sin paredes	0,4%	1,0%
Material prefabricado	0,3%	0,3%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

También se observa un mejoramiento del material de los pisos.

Cuadro 37 Material predominante de los pisos de la vivienda antes y después de la adjudicación

Tipo de material	Material predominante pisos de la vivienda donde reside actualmente	Material predominante pisos de la vivienda antes de adjudicación o antes de solicitarla
Cemento o gravilla	61,7%	51,6%
Baldosa, vinilo, tableta o ladrillo	19,8%	8,9%
Tierra o arena	12,0%	30,9%

Tipo de material	Material predominante pisos de la vivienda donde reside actualmente	Material predominante pisos de la vivienda antes de adjudicación o antes de solicitarla
Madera burda, tabla o tablón	6,4%	8,3%
Otro material,	0,1%	0,1%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

En cuanto a los techos, se observa un leve mejoramiento en el material utilizado, ya que actualmente es menos frecuente el uso de materiales inadecuados que generan problemas de salubridad (palma y paja).

Cuadro 38. Material predominante de los techos de las viviendas antes y después de la adjudicación

Tipo de material	Material predominante techos de la vivienda donde reside actualmente	Material predominante techos de la vivienda antes de adjudicación o antes de solicitarla
Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, sin cielo raso	65,2%	65,9%
Teja de barro, zinc, asbesto-cemento, con cielo raso	30,3%	23,1%
Otro material, ¿Cuál?	2,6%	3,9%
Paja o palma	1,9%	7,1%
Sin techo	0%	0%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

De los cuadros anteriores se concluye que las condiciones físicas de la vivienda han mejorado después de la adjudicación.

Servicios públicos domiciliarios de la vivienda

La disponibilidad a los servicios públicos domiciliarios es una expresión de la calidad de vida de las familias. En este análisis se pone énfasis en el acceso, sin considerar la calidad y la continuidad del servicio.

Se observan bajas coberturas en agua potable y saneamiento básico antes de la adjudicación del baldío (alcantarillado 18,9%, acueducto 59,6%, recolección de basuras 26,8%) y el suministro de gas natural conectado a red pública (4,9%). Llama la atención que las coberturas más bajas de conexión en todos los servicios públicos domiciliarios se presentaban en los predios con tamaños de una o más de una UAF.

Cuadro 39. Servicios públicos domiciliarios de la vivienda antes y después de la adjudicación⁹³

Tipo servicio público	Acceso SP antes de adjudicación baldío (%)	Casa Lote	Predio menor de 1 UAF	Predio 1 UAF o más	Acceso a los SP Actualmente (%)	Casa Lote	Predio menor de 1 UAF	Predio 1 UAF o más
Energía eléctrica	80,9%	89,8%	78,0%	58,4%	92,2%	96,4%	93,4%	68,2%
Acueducto	59,6%	74,3%	51,9%	37,8%	71,3%	83,5%	64,4%	55,4%
Alcantarillado	18,9%	25,8%	13,6%	17,9%	28,1%	37,9%	20,9%	24,9%
Gas natural conexión red pública	4,9%	6,3%	4,0%	3,9%	26,0%	48,4%	9,3%	19,3%
Gas natural de pipeta	58,7%	73,8%	48,7%	46,9%	54,6%	43,7%	64,4%	48,7%

⁹³ Se realizó una prueba Chi Cuadrado para probar la relación entre el acceso a servicios públicos y el tamaño del predio, identificando que existe una correlación estadísticamente significativa con un nivel de significancia inferior al 1%.

Tipo servicio público	Acceso SP antes de adjudicación baldío (%)	Casa Lote	Predio menor de 1 UAF	Predio 1 UAF o más	Acceso a los SP Actualmente (%)	Casa Lote	Predio menor de 1 UAF	Predio 1 UAF o más
Recolección de basuras	26,8%	34,7%	19,4%	32,4%	37,0%	44,8%	29,3%	44,2%
Televisión	65,5%	72,3%	64,9%	39,7%	82,4%	86,5%	84,1%	55,9%
Internet	2,4%	2,0%	2,5%	3,6%	4,1%	3,3%	4,1%	7,4%
Ningún servicio	11,8%	2,2%	15,6%	32,1%	4,5%	,8%	4,3%	21,1%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Al comparar con la disponibilidad actual de los mismos servicios se observa una mejoría en el acceso y cobertura de todos los servicios. También se resalta la disminución porcentual de las viviendas que actualmente no tienen ninguno de los servicios públicos domiciliarios (de 11,8% pasa al 4,5%).

El porcentaje de cobertura más alto corresponde a energía eléctrica (92,2%), y es similar al resultado nacional (95%) (UPME, 2010). Las participaciones en los servicios de alcantarillado (28,1%) y acueducto (71,3%) siguen siendo muy bajas en relación con los promedios nacionales.

La mayor proporción de viviendas con conexión a los servicios públicos se encuentra en los predios con casa lote y en los menores de una UAF. Es posible que a las casa lotes, por su localización en zonas o centros poblados, se les facilite la provisión y conexión domiciliaria de los servicios públicos.

En todos los casos la provisión de los servicios públicos domiciliarios mejoró de manera importante después de la adjudicación del baldío, pero las coberturas siguen estando muy por debajo de los promedios nacional y de la zona rural⁹⁴.

⁹⁴ Según el DANE y la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) de 2012 el promedio de cobertura de acueducto para el 2012: Urbano 97%. Rural: 73%. Promedio de cobertura de alcantarillado para 2012:

Las bajas coberturas en acueducto y saneamiento básico son un riesgo para la salud pública.

Disponibilidad y uso de otros servicios en la vivienda

Las condiciones de calidad de vida también tienen relación con la disponibilidad y uso del sanitario (existencia y tipo del sanitario y la conexión con el alcantarillado), con la fuente principal de donde se obtiene el agua para el consumo de los alimentos, con el número de cuartos dormitorios disponibles en la vivienda, y con el número de personas por cuarto.

Cuadro 40. Tipo y disponibilidad del servicio sanitario de la vivienda antes y después de la adjudicación del baldío

Tipo de servicio sanitario que tiene la vivienda	Antes de solicitar o recibir la adjudicación del baldío	Servicio de sanitario de la vivienda actualmente
Inodoro conectado a pozo séptico	61,5%	60,2%
Inodoro conectado a alcantarillado	16,6%	28,2%
No tiene servicio sanitario	14,1%	7,3%
Inodoro sin conexión	3,7%	2,9%
Letrina	3,5%	0,8%
Bajamar	0,6%	0,6%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La mayoría de las viviendas tenían y tienen un inodoro conectado a pozo séptico (61,5% y 60,2% respectivamente). Este tipo de sanitario predomina en los predios rurales. Antes de la adjudicación el 16,6% de las viviendas tenía conexión de inodoro al alcantarillado. Ahora la proporción es del 28,2%. Ha

Urbano 91%. Rural 68%. Tomado de: DNP, documento CONPES 3810: "Política para el suministro de agua potable y saneamiento básico en la zona rural". Bogotá 2014. Consultado en página web. DNP.

disminuido el uso de inodoros sin conexión, y el de letrinas. En general, se han reducido las viviendas que no tienen ningún tipo de servicio sanitario, al pasar del 14,1% al 7,3%.

La mayor parte de los entrevistados obtienen el agua para el consumo de los alimentos del acueducto por tubería (49,8% antes y 66,8% actualmente). De nuevo, los resultados son mejores en las casa lotes, y en los predios pequeños. El uso de otras fuentes de agua tiene una participación baja.

Cuadro 41. Fuente principal de obtención del agua para preparar los alimentos en la vivienda

Fuente principal del agua para cocinar los alimentos	Sistema de obtención de agua actualmente	Antes de solicitar o recibir la adjudicación del baldío
De acueducto por tubería	66,8%	49,8%
De otra fuente por tubería	5,1%	9,3%
De pozo con bomba	4,4%	6,7%
De pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barreno	9,3%	14,7%
Aguas lluvias	1,9%	2,3%
Río, quebrada, nacimiento o manantial	8,0%	12,3%
De pila pública	0,3%	0,5%
Carro tanque	0,1%	0,1%
Aguatero	0,1%	0,3%
Agua embotellada o en bolsa	1,0%	0,7%
Otra fuente, ¿Cuál? (Represa, "puntillo" y "carro mula")	3,0%	3,6%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

No obstante las mejoras, actualmente en el 33,2% de los hogares el agua para la preparación de alimentos se obtiene a través de procedimientos y sistemas de abastecimiento inapropiados.

En promedio el número de dormitorios por vivienda es de 2,5. El número de personas por hogar es, en promedio, de 4. El número de personas por habitación es de 1,9. Estos resultados indican que en los hogares entrevistados no hay hacinamiento crítico, que según el DANE es de tres personas por cuarto o dormitorio.

Mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación

El 39,2% de los beneficiarios afirma que su vivienda si mejoró después de la adjudicación. El 60,8% dice que la vivienda no mejoró. Las razones por las cuales no se mejoró la vivienda son: no fue posible construir o hacerle mejoras (58,9%), no pudo acceder a ningún tipo de ayuda para el mejoramiento de la vivienda (15,6%). Algunos afirman que vivían bien como estaban. Otros aducen la falta de recursos económicos y el hecho de no haber recibido la resolución.

Cuadro 42. Mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación de baldíos

Mejóro la vivienda después de recibir la resolución de adjudicación	Porcentaje
Si	39,2%
No	60,8%
Total	100,0%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El grupo de beneficiarios con la percepción más negativa sobre la posibilidad de mejorar la vivienda se localiza en los predios iguales o mayores a una UAF (71,0% perciben que no hubo mejoras en su vivienda después de la adjudicación del baldío)⁹⁵.

La adjudicación del baldío no es condición suficiente para mejorar la vivienda, y esta percepción se asocia con la falta de recursos económicos para emprender las mejoras o su construcción.

⁹⁵ Para determinar la relación entre la percepción de mejora y el tamaño del predio se realizó una prueba chi-cuadrado que arrojó un nivel de significancia inferior al 1%.

Resultados de los indicadores sintéticos de pobreza y vulnerabilidad y de las condiciones de la vivienda

El puntaje de SISBEN muestra que la mayoría de los hogares beneficiarios de la adjudicación son pobres y vulnerables. El 74% obtuvieron un puntaje SISBEN metodología III inferior a 34,79 ⁹⁶, que es el umbral de vulnerabilidad socioeconómica en la zona rural del país. El 73% de los hogares en los que la mujer es la beneficiaria principal son vulnerables (tienen un puntaje SISBEN III inferior a 34.79). Esta proporción es del 40% en los hogares en los que los beneficiarios principales son hombres.

Se construyó un índice sintético de las condiciones de la vivienda, que contrasta los cambios ocurridos antes y después de la adjudicación del predio. El índice resulta de promedio ponderado (con ponderaciones equivalentes entre ítems⁹⁷) de los aspectos relacionados con la calidad física de la vivienda (techos, paredes y pisos), el acceso a servicios públicos domiciliarios, el saneamiento básico y el hacinamiento crítico.

A partir de los resultados del índice se definieron 4 categorías: i) no se presentaron cambios; ii) mejoraron parcialmente sus condiciones de vivienda (valores del índice entre 1% y 33%); iii) mejoraron medianamente las condiciones de su vivienda (34% y 66%), y iv) Mejoraron significativamente las condiciones de su vivienda (Más del 66%).

Cuadro 43. Distribución de los predios según el cambio en el índice de mejoramiento de las condiciones de vivienda

Categoría	Beneficiario principal		Total
	Beneficiario principal Hombre	Beneficiario principal Mujer	
No hubo cambios (0%)	46,6%	46,5%	46,5%
Mejoraron parcialmente sus condiciones de	41,1%	41,0%	41,0%

⁹⁶ El puntaje SISBEN de la metodología SISBEN III se obtuvo por un cruce de información realizado por el DNP entre los adjudicatarios de baldíos y la encuesta SISBEN con corte a 2010.

⁹⁷ El uso de pesos equivalentes se basa en el enfoque derechos. De acuerdo con las Naciones Unidas los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles. Los componentes del índice apuntan al goce efectivo al derecho de un vivienda digna.

Categoría	Beneficiario principal		Total
vivienda (1% y 33%)			
Mejoraron medianamente las condiciones de su vivienda (34% y 66%)	10,7%	11,7%	11,2%
Mejoraron significativamente las condiciones de su vivienda (Más del 66%)	1,7%	0,8%	1,3%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El índice de condiciones de la vivienda muestra que el 53,5% de los hogares adjudicatarios mejoraron las condiciones de su vivienda después de la adjudicación del baldío. Sin embargo, es importante resaltar que sólo el 1,3% de los hogares, perciben un cambio significativo en sus viviendas después de la adjudicación.

Las diferencias según el sexo del beneficiario principal de la adjudicación son marginales, es decir, el comportamiento es similar entre los cambios percibidos en hombres y mujeres beneficiarios.

Cuadro 44. Distribución de los predios según el cambio en el índice de mejoramiento de las condiciones de vivienda.

Categoría	Extensión del predio baldío adjudicado			Total
	Casa Lote	Predio menos de 1 UAF	Predio 1 UAF o más	
No hubo cambios (0%)	39,3%	52,8%	43,8%	46,5%
Mejoraron parcialmente sus condiciones de vivienda (1% y 33%)	47,3%	35,2%	45,1%	41,0%
Mejoraron medianamente las condiciones de su vivienda (34% y 66%)	12,8%	10,4%	8,0%	11,2%
Mejoraron significativamente las condiciones de su vivienda (Más del 66%)	0,5%	1,6%	3,1%	1,3%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Se registran diferencias sustanciales en los cambios observados entre los predios casa lotes y predios ubicados en zona rural dispersa⁹⁸. El 60,7% de los adjudicatarios de casa lotes manifiestan mejoras en sus condiciones de vivienda, especialmente por el acceso a servicios públicos domiciliarios. En contraste el 47,2% de los predios inferiores a una UAF presentan mejoras en las condiciones de vivienda.

4.8.2 Percepción y condiciones de pobreza del hogar del beneficiario

A la pregunta “¿Usted se considera pobre?”, el 63,3% de los hogares entrevistados, considera que está en esta condición. El 70,9% de los adjudicatarios de casa lote se consideran pobres. El 61,2% de los entrevistados afirma que las condiciones económicas del hogar no han mejorado a partir de la adjudicación del baldío. El 38,8% considera que las condiciones económicas del hogar están mejor que antes de la adjudicación. Además, la percepción de pobreza es más alta en las mujeres titulares de baldíos (66,0%).

Cuadro 45. Percepción de las personas sobre las condiciones económicas de la familia

Percepción de las condiciones económicas		Porcentaje
El hogar que tiene hoy con respecto al que tenía antes de la adjudicación del baldío, vive económicamente:	Mejor que antes	38,8%
	Igual que antes	53,4%
	Peor que antes	7,8%
	Total	100,0%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El 48,1% de los entrevistados afirma que sus ingresos si mejoraron después de recibir la resolución de adjudicación. Entre las mujeres, 60,7% dice que los ingresos del hogar no han mejorado después de la titulación del baldío.

Cuadro 46. Percepción de las personas sobre las condiciones económicas del hogar⁹⁹

⁹⁸ Para determinar la relación entre las categorías del índice de condiciones de la vivienda y el tamaño del predio se realizó una prueba chi-cuadrado que arrojó un nivel de significancia inferior al 1%.

⁹⁹ Se concluye dependencia entre la percepción de mejoramiento en los ingresos después de recibir la resolución de adjudicación y el tipo de predio a un nivel de significancia del 1% (Chi-Cuadrado=111,53 ; p-valor= ,000*)

Tipo de predio	Mejoramiento de los ingresos después de recibir la resolución de adjudicación		
	Si	No	Total
Casa Lote	20,2%	79,8%	100%
Predio menor de 1 UAF	50,3%	49,7%	100%
Predio 1 UAF o más	50,1%	49,9%	100%
Total	48,1%	51,9%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El 40,4% de los hogares entrevistados afirma que los ingresos percibidos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos del hogar. Para el 54,1%, apenas alcanzan para cubrir los gastos mínimos. Sólo el 5,5% dice que los ingresos son suficientes para cubrir más que los gastos mínimos. La percepción más negativa es la de los beneficiarios localizados en los casa lote.

El 45,5% de los hogares beneficiarios afirma que el acceso a los alimentos ha mejorado con la adjudicación del predio. El 48,5% afirma que las condiciones de alimentación del hogar permanecen iguales o han empeorado (6,0%). Las razones que aluden los entrevistados para explicar que el acceso a los alimentos básicos no ha mejorado son, en su orden: por el aumento de los precios de los bienes y servicios (65,9%), porque bajaron los ingresos y tuvieron una pérdida económica significativa (10,8%), porque destinaron el gasto a otros bienes y servicios (5,8%), porque una o más personas del hogar perdieron el empleo (5,0%) y por el aumento de los miembros del hogar (3,2%).

Actualmente, las principales fuentes de ingresos de los hogares de los beneficiarios entrevistados provienen de las remuneraciones por actividades distintas a las productivas agropecuarias (45,8%). Siguen en su orden, los jornales (38,8%) y la venta de productos producidos en el predio (31,9%).

Se reportan otras fuentes como lo subsidios del gobierno (23,4%) y en menor proporción, las ayudas en dinero de un familiar (11,4%), o de personas

particulares (2,7%). También se menciona el arriendo de la parcela o de un inmueble.

Cuadro 47. Fuente principal de los ingresos del hogar del beneficiario del predio baldío actualmente

Fuente de Ingresos	Porcentaje
Remuneración por salario en actividades distintas a las productivas agropecuarias	45,8%
Remuneración por mano de obra (jornal) en actividades productivas del sector agropecuario	38,8%
La venta de los productos producidos en el predio adjudicado	31,9%
Recibe subsidios del gobierno	23,4%
Ayuda en dinero de familiares	11,4%
Ayuda en dinero de otras personas particulares	2,7%
Ingresos por otros conceptos	2,7%
Por arrendamiento de una parcela	1,1%
Por arrendamiento de inmuebles	1,1%
Ayuda a través de programas estatales o gubernamentales	0,7%
Ayudas o remesas provenientes de fuera del país	0,2%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La mayoría de los beneficiarios percibe que el sólo acceso a la tierra, no les ha mejorado de manera importante las condiciones económicas. Algunos (7,8%) manifiestan que sus condiciones empeoraron. La mayoría de los beneficiarios no están percibiendo ingresos por la explotación de la tierra adjudicada, y se dedican a actividades económicas distintas.

4.8.3 Síntesis de los resultados de calidad de vida y percepción de pobreza a partir de los resultados de la encuesta

Se ha dado un cambio positivo en las condiciones de vida de los beneficiarios. No obstante, los avances no son suficientes para superar las necesidades básicas insatisfechas y reducir sus condiciones de pobreza.

- El 75,3% de los beneficiarios actualmente tiene vivienda propia totalmente pagada. Antes de la adjudicación este indicador reporta el 56,9%.
- Se evidencian cambios significativos en el uso de materiales adecuados de la vivienda.
- También ha mejorado el uso de materiales en los techos pero en menor proporción.
- El acceso a los servicios públicos también mejora a partir de la adjudicación del baldío, pero las coberturas siguen siendo bajas y son inferiores al promedio nacional rural.
- El acceso al agua potable mejoró, y actualmente en el 71,3% de las viviendas el agua para el consumo del hogar se toma de tubería conectada a acueducto. Antes de la adjudicación el porcentaje era de 59,6%.
- El uso de sanitario con conexión a la red de alcantarillado pasa de 18,9% al 28,1% de los adjudicatarios.
- El 39,2% de los entrevistados percibe que su vivienda ha mejorado. El 48,1% afirma que sus ingresos han mejorado. El incremento de los ingresos lo atribuyen al aumento de la producción (83,1%), y a los beneficios derivados del crédito (19,8%).

Cuadro 48. Indicadores de las características de la vivienda y otros servicios

Indicador	Resultados Calidad de vida Beneficiarios de baldíos	
	Antes de solicitar o recibir la resolución de adjudicación	Después de la adjudicación del baldío Condiciones actuales
Porcentaje de adjudicatarios por tipo de vivienda	Casa: 95,1%	Casa: 99,2%
Porcentaje de adjudicatarios propietarios de la vivienda	Propia totalmente pagada: 56,9%	Propia totalmente pagada: 75,3%
Porcentaje de viviendas adecuadas por tipo de materiales	Viviendas con paredes adecuadas: 45,9%	Viviendas con paredes adecuadas: 67,6%
	Viviendas con pisos adecuados: 8,9%	Viviendas con pisos adecuados: 19,8%
	Viviendas con techos adecuados : 89,0%	Viviendas con techos adecuados: 95,5%
Porcentaje de viviendas de adjudicatarios con SPD (tipo de servicio)	Viviendas con SPD: 88,2%	Viviendas con SPD: 95,5%
	Viviendas sin SPD: 11,8%	Viviendas sin SPD: 4,5%
	Vivienda con servicio de energía: 80,9%	Vivienda con servicio de energía: 92,2%
	Viviendas con Acueducto: 59,6%	Viviendas con Acueducto: 71,3%
	Viviendas con Alcantarillado: 18,9%	Viviendas con Alcantarillado: 28,1%
	Viviendas con Gas natural red pública: 4,9%	Viviendas con Gas natural red pública: 26,0%
	Viviendas con Gas natural pipeta: 58,7%	Viviendas con Gas natural pipeta: 54,6%
	Viviendas con recolección basuras: 26,8%	Viviendas con recolección basuras: 37,0%
Porcentaje de	Viviendas con Sanitario:	Viviendas con Sanitario: 92,7%

Indicador	Resultados Calidad de vida Beneficiarios de baldíos	
	Antes de solicitar o recibir la resolución de adjudicación	Después de la adjudicación del baldío Condiciones actuales
viviendas que disponen de sanitario (% otro tipo)	85,9%	
	Vivienda sanitario conectado Alcantarillado: 16,6%	Vivienda sanitario conectado Alcantarillado: 28,2%
	Vivienda conectado pozo séptico: 61,5%	Vivienda conectado pozo séptico: 60,2%
	Vivienda sin conexión: 3,7%	Vivienda sin conexión: 2,9%
Hacinamiento de las personas del hogar (% personas por total habitaciones)	Promedio de personas por habitación: 1,9	
Percepción sobre el mejoramiento de la vivienda después de adjudicación	Percepción de mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación: 39,2%	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

- El 63,3% de los titulares adjudicatarios se percibe como pobre.
- El 55,5% de los adjudicatarios afirma que las condiciones de acceso a los alimentos permanece igual o peor que antes de la adjudicación. Esta situación la atribuyen al incremento en el costo de los alimentos.
- La principal fuente de ingresos de los hogares entrevistados son las remuneraciones por actividades distintas a las productivas agropecuarias. Los predios adjudicados no generan los ingresos necesarios para el sostenimiento del hogar. Entre los factores que pueden explicar esta situación, se destaca la falta de recursos y medios de producción, el tamaño reducido de los predios (menos de una UAF y casa lote), la localización. Esto puede estar relacionado con la inexistencia de un mecanismo institucional que permita hacer seguimiento al cumplimiento

de los requisitos de explotación y permanencia, una vez se adjudica el predio.

Cuadro 49 . Percepción de pobreza y condiciones económicas de los beneficiarios de baldíos

Indicador	Resultados percepción de pobreza y condiciones económicas de los adjudicatarios
Porcentaje de adjudicatarios que se consideran pobres	Adjudicatarios que se consideran pobres: 63,3%
	Adjudicatarios que NO se consideran pobres: 36,7%
Mejoramiento o empeoramiento de los ingresos del hogar después de la adjudicación del predio baldío	Los ingresos del hogar si han mejorado: 48,1%
	Los ingresos del hogar NO han mejorado: 51,9%
Mejoramiento o empeoramiento de las condiciones económicas del hogar	Mejor que antes: 38,8%
	Igual que antes: 53,4%
	Peor que antes: 7,8%
Mejoramiento o empeoramiento de las condiciones de acceso a los alimentos del hogar	Mejores: 45,5%
	Iguales: 48,5%
	Peores: 6,0%
Razones por las cuales NO mejora el acceso a los alimentos del hogar	Aumentaron los precios de los bienes y servicios que consume el hogar: 65,9% .
	Bajaron los ingresos tuvieron pérdida económica importante: 10,8%
	Una o más personas del hogar perdieron el empleo: 5,8%
Identificación de las principales fuentes de ingresos del hogar (%)	Remuneración por salario en actividades distintas a las productivas agropecuarias: 45,8%
	Remuneración por mano de obra (jornal) en actividades productivas del sector agropecuario: 38,8%
	La venta de los productos producidos en el predio adjudicado: 31,9%

Indicador	Resultados percepción de pobreza y condiciones económicas de los adjudicatarios
	Recibe subsidios del gobierno: 23,4%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

4.8.4 Calidad de vida con enfoque de género

Desde la década de los noventa se viene promoviendo con mayor fuerza, por parte de los organismos internacionales financiadores de programas y proyectos rurales, la formulación de la política pública con enfoque de equidad de género. Esta iniciativa ha llevado a que algunos países incorporen esta perspectiva en su legislación y en sus políticas.

El reconocimiento del derecho de la propiedad de la tierra para las mujeres se percibe como una reivindicación que se suma a otras demandas de la mujer en el ámbito rural: la protección y la unidad familiar, el acceso al crédito, la participación en las decisiones productivas, el derecho de asociación comunitaria, la participación política. El derecho a la propiedad de la tierra también es una medida de protección a las mujeres colombianas víctimas directas de la violencia y del conflicto armado: viudas que se convierten en madres cabeza de familia y mujeres despojadas y desplazadas. La propiedad también es una garantía para las mujeres rurales divorciadas o abandonadas, que enfrentan situaciones precarias. Estas garantías en muchos casos no se exigen porque la mujer no conoce sus derechos.

La Ley 160 de 1994 tiene un enfoque de género que no se observa en otros países latinoamericanos. La ley reconoce para hombres y mujeres el derecho de acceder a la tierra en las mismas condiciones de igualdad y equidad. En el artículo 1 determina:

Dotar de tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años, a las mujeres campesinas jefes de hogar (Artículo 1: inciso 2). Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo (Artículo 1: inciso 3).

Adicionalmente, la ley determina que el baldío se adjudica de manera conjunta a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que sean mayores de 16 años, sean jefes de familia y tengan el cuidado de sus hijos

(Artículo 70). La adjudicación conjunta favorece el papel de la mujer en el mantenimiento y conservación del hogar, fortalece su participación en las decisiones que se relacionen el uso de la tierra, y su producción.

Síntesis de resultados con enfoque de género de los hogares y las personas que conforman el hogar

- El 29,1% de los entrevistados se declara titular del predio. En este grupo, el 34,8% de las titulaciones se han asignado a los beneficiarios principales con sus respectivos cónyuges, parejas actuales o ex cónyuges. El 63,3% de los predios fueron adjudicados a beneficiarios solos (a pesar que la mitad tienen pareja).
- El 58,4% de los hombres que aparecen como único titular tienen cónyuge o pareja, y esta misma situación ocurre con el 44,4% de las mujeres que están registradas como única titular. En otras palabras, es más frecuente que el hombre omita a su pareja en la titulación en comparación con las mujeres.
- De los beneficiarios que se declaran titulares del baldío, el 49% son mujeres y 51% hombres. Existe un equilibrio en la adjudicación de los baldíos y, en este sentido, se estaría aplicando el enfoque de género. Sin embargo, en la resolución de adjudicación no se tiene en cuenta a las mujeres como parejas del titular.
- El 90,8% de los predios adjudicados son menores de una UAF (Casa lote: 39,2% y menor de una UAF: 51,6%). El mayor número de casas lote se han adjudicado a las mujeres (64,7%), mientras que los predios menores de una UAF se han adjudicado principalmente a los hombres (35,3%). Los predios mayores de una UAF (9,2%) se han adjudicado en mayor número a los hombres (68,9%).
- El 51,2% de las personas que se declaran víctimas son mujeres.
- El 31,5% de los adjudicatarios se dedica la mayor parte del tiempo a las labores del hogar.

- Se observa un equilibrio entre los hombres y mujeres del hogar que saben leer y escribir en español.
- Las mujeres y hombres mayores de cinco años, que conforman el hogar del beneficiario de baldíos, asisten de manera igualitaria a un centro educativo.
- Las mujeres tienen menor nivel educativo que los hombres adjudicatarios.
- Si bien la adjudicación de los predios baldíos ha sido equitativa entre hombres y mujeres, la participación y vinculación femenina en asociaciones comunitarias, productivas o gremios ha sido más baja que la de los hombres antes y después de la adjudicación. Del total de titulares que afirma estar vinculado a una asociación antes de la adjudicación, la mayoría son hombres.
- El 76,0% de las mujeres que pertenecen a una asociación participan en las JAC, los consejos comunitarios y las veedurías. La mayoría de los hombres están vinculados con organizaciones productivas.
- Son las mujeres las que tienen una percepción más negativa sobre la pobreza y las condiciones económicas del hogar. El 66,0% de las titulares principales se considera pobre mientras ello ocurre en el 60,8% de los hombres titulares. El 46,7% de las mujeres afirma que los ingresos actuales del hogar no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, frente al 34,4% de los hombres que opina lo mismo.

4.8.5 Síntesis de los resultados de calidad de vida diferenciados por tamaño UAF

La Ley 160 es explícita en determinar que la adjudicación de un baldío se realizará en UAF, y el predio no debe superar el tamaño de una (1) unidad, según los rangos o parámetros de superficies máximas y mínimas establecidas para este fin según la región y municipio.

La Ley 60 de 1994 también determina que los terrenos baldíos adjudicados no se pueden fraccionar en extensión inferior a una UAF, salvo los casos excepcionales previstos en la ley. Al respecto establece de manera explícita:

Que para todos los efectos se considera que la Unidad Agrícola Familiar UAF es una especie que no admite división material y serán nulos los actos que contravengan esta previsión. Determina también que en ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una UAF. La violación de esta prohibición es causal de caducidad. Se presume de mala fe a quien adquiera a cualquier título una UAF sin el lleno de los requisitos.

Desde la mirada del beneficiario de baldíos, la UAF se constituye en el medio que le garantiza la producción y explotación económica para la generación de excedentes y de mejores ingresos de la familia. El artículo 38 define así la UAF:

La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

Dada la importancia de la UAF es relevante preguntarse por la incidencia que tiene el tamaño del predio en el mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios. Se parte de la siguiente pregunta orientadora:

- **¿Existen diferencias en las variables de condiciones de vida entre los que recibieron adjudicaciones de una UAF y los que están por debajo de una UAF?**

Es preciso señalar que en la presentación y descripción de los resultados de la encuesta se hace una diferencia entre predios menores de una UAF, iguales a una UAF y mayores a una UAF.

De acuerdo con el marco normativo, no se podría adjudicar en tamaños menores de una UAF. Sin embargo, en la práctica se encuentra que buena parte de los predios adjudicados tienen tamaños o extensiones por debajo de esta medida (51,6%) y una proporción importante se han adjudicado como casa lote (39,2%). De otra parte, se encuentra que el 9,2% de los predios adjudicados tienen tamaños iguales o superiores a una UAF. Es decir, que desde cualquier punto de vista, al parecer se ha vulnerado la ley 160 de 1994 al titular predios menores de una UAF y superiores a esta.

Cuadro 50. Síntesis de indicadores de calidad de vida diferenciales según el tamaño del predio baldío en UAF¹⁰⁰

Indicador	Casa Lote	Predio menor de 1 UAF	Predio 1 UAF o más	Total
Viviendas sin servicios públicos actualmente	0,8%***	4,3%***	21,1%***	4,5%
Servicio actual de acueducto	83,5%***	64,4%***	55,4%***	71,3%
Servicio actual de alcantarillado	37,9%***	20,9%***	24,9%***	28,1%
Servicio actual de energía	96,4%***	93,4%***	68,2%***	92,2%
Servicio actual de recolección de basuras	44,8%**	29,3%**	44,2%**	37,0%
No tiene servicio sanitario	6,0%***	6,3%***	18,4%***	7,3%
Inodoro conectado a alcantarillado	36,2%***	21,4%***	29,8%***	28,2%
Inodoro conectado a pozo séptico	54,9%***	67,6%***	44,2%***	60,2%
Promedio de habitaciones uso exclusivo para dormir actualmente	2,3***	2,6	2,6	2,5
Promedio de personas que conforman el hogar (Hacinamiento)	2,1***	1,8**	2,0	1,9
Porcentaje de Hogares donde al menos un menor de 17 años trabaja	2,3%	3,4%	2,2%	2,9%
Porcentaje de Hogares con al menos una víctima	76,7%***	58,2%***	61,7%***	65,8%
Porcentaje de Hogares con al menos una persona mayor de 15 que no sabe leer ni escribir español	32,0%***	22,0%***	19,2%***	25,8%
Porcentaje de Hogares con al menos una persona entre 5 y 17 años que no asiste a	11,1%	11,6%	8,6%	11,2%

¹⁰⁰ Prueba Chi Cuadrado para los indicadores de proporción * implica nivel de significancia entre 6% y 10%; ** Entre 1% y 5% y *** <1%. Para el Promedio de habitaciones uso exclusivo para dormir actualmente se realizó una prueba t (Para diferencias entre casa lote y menor a 1UAF: t= -3,618; p-valor= 0,0002) (Para diferencias entre menor a 1UAF y 1 UAF o más: t= -1,57; p-valor= 0,117). Para Hacinamiento se realizó una prueba t (Para diferencias entre casa lote y menor a 1UAF: t= 3,89; p-valor= 0,0001) (Para diferencias entre menor a 1UAF y 1 UAF o más: t= 1,99; p-valor= 0,047)

centros educativos				
Porcentaje de Hogares con al menos una persona mayor de 18 años que busca trabajo	12,4%**	7,5%**	6,7%**	9,4%
Percepción positiva mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación (si)	41,1%**	39,5%**	29,0%**	39,2%
Percepción negativa mejoramiento de la vivienda después de la adjudicación (no)	58,9%**	60,5%**	71,0%**	60,8%
Percepción se considera pobre: Si	70,9%***	58,2%***	58,3%***	63,3%
Percepción se considera pobre: No	29,1%***	41,8%***	41,7%***	36,7%
Los Ingresos del Hogar No alcanzan para cubrir los gastos mínimos.	51,9%***	34,3%***	23,9%***	40,4%
Los ingresos del hogar Sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos.	46,0%***	58,1%***	67,4%***	54,1%
Los ingresos del hogar cubren Más que los gastos mínimos.	2,1%***	7,6%***	8,7%***	5,5%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Los resultados obtenidos con la encuesta muestran que existen diferencias significativas en las condiciones de vida de los adjudicatarios según el tamaño del baldío. Los predios casa lote no son productivos, pero sí tienen conexión de servicios públicos domiciliarios, acceso a la infraestructura de las cabeceras municipales.

Es indiscutible que la tenencia y titularidad del predio si cambia de manera positiva la vida de los beneficiarios. Es previsible que si se adjudican predios con tamaños y características adecuadas (tipo de suelo, disponibilidad de recursos hídricos, infraestructura vial y equipamiento básico) que permitan el desarrollo de actividades agropecuarias rentables y eficientes, apoyadas con servicios productivos y de infraestructura, la vida de los adjudicatarios puede cambiar de manera positiva.

4.8.6 Características de la composición del hogar beneficiario de baldíos

La estructura de edades muestra que la mayoría de la población que conforma los hogares es joven y menor de 40 años (61,4%). Los adultos mayores representan el 14,6% (mayores de 60 años).

De los hogares entrevistados, en el 28,8% hay, en promedio, un miembro que se reconoce como parte de un grupo étnico. En los hogares adjudicatarios el 20,9% de las personas se consideran afrodescendientes (negro, mulato) y el 5,8% dice pertenecer a una comunidad indígena.

El 46,3% de las personas se considera víctima y el 10,4% no tiene el Registro Único de Víctimas (RUV). De acuerdo con el indicador de víctimas construido con los resultados de la encuesta, en el 65,8% de los hogares entrevistados existe por lo menos un miembro que ha sido víctima de la violencia.

El 50,2% de las personas afectadas por el conflicto armado son mujeres. Este porcentaje es consistente con las cifras nacionales, en las que se reportan 3 millones de personas desplazadas desde 1985, donde el 52% son mujeres y el 44% son menores de edad¹⁰¹ (CODHES, 2007). Además se encuentra que las mujeres son más vulnerables a la violencia y el conflicto.

Buena parte de los predios adjudicados se localizan en las zonas donde la intensidad del conflicto ha sido y sigue siendo muy alta (Montes de María, Magdalena Medio, Urabá, Cauca, Nariño, etc.). En este escenario, las características del conflicto pueden estar incidiendo en los derechos de propiedad de los predios, en los niveles de productividad e ingresos generados en los predios adjudicados.

Estructura de edades de los miembros que conforman el hogar del beneficiario de predios baldíos

El promedio de edad de las personas que integran el hogar es de 33 años. El mayor grupo de personas (54,5%) está integrado por los mayores de 18 hasta los 59 años. Los niños y jóvenes (de 5 a 17 años) representan el 24,8% de los

¹⁰¹ MESA DE TRABAJO MUJER Y CONFLICTO ARMADO. Sexto informe: enero de 2002 – agosto 2006. VI Informe sobre violencia sociopolítica contra mujeres, jóvenes y niñas en Colombia 2002-2006. Tomado de: "Mesa nacional de incidencia por el derecho a la verdad, la justicia y la reparación con perspectiva de género documento público no. 3 análisis sociodemográfico de las víctimas del conflicto armado: brechas de género". Alianza Iniciativa de Mujeres Colombianas por la Paz - IMP, 2007. Bogotá.

entrevistados. La población menor de cinco años es del 6,1%, y el 14,6% son mayores de 60 años.

La distribución por sexo es equivalente: 49,2% son mujeres y el 50,8% hombres.

Cuadro 51. Estructura de edades de los miembros del hogar del beneficiario de baldíos

Rangos de edad	Porcentaje
Menor de 5	6,1%
De 5 a 11	13,5%
De 12 a 17	11,3%
De 18 a 25	14,0%
De 26 a 39	16,5%
De 40 a 49	13,3%
De 50 a 59	10,7%
Más de 60	14,6%
Total	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Máximo nivel educativo del beneficiario del baldío y los miembros del hogar

De la población mayor de cinco (5) años, el 89,4% afirma saber leer y escribir en español. Al indagar sobre el máximo nivel educativo alcanzado por los miembros del hogar, se encuentra que en el 8,0% de los hogares sus integrantes no terminaron ningún nivel educativo.

De las personas que logran culminar un nivel educativo, la mayoría (45,5%) terminaron el nivel completo de básica primaria, el 16,5% terminó la básica secundaria y el 18,3% culminó la educación media. Sólo en el 2,0% de los hogares, los niños de la primera infancia acceden al sistema educativo y culminan el nivel de preescolar. En los niveles de educación básica los mayores logros los obtienen los hombres que conforman el hogar.

El 4,1% de los integrantes alcanzaron el título de técnicos y tecnólogos y el 5,2% logró estudios superiores universitarios. En ambos casos las mujeres obtienen el mayor número de estos títulos (69,1% y 51,1% respectivamente).

Cuadro 52. Máximo nivel educativo de las personas que conforman el hogar del beneficiario del predio baldío.

Máximo nivel educativo de las personas que integran el hogar del beneficiario titular del predio baldío	
Nivel educativo	Porcentaje
Básica primaria de (1°-5°)	45,5%
Media (10°- 11°)	18,3%
Básica secundaria (6°-9°)	16,5%
Ninguno	8,0%
Superior o universitaria	5,2%
Técnica y/o tecnológica	4,1%
Preescolar	2,0%
NS/NR	0,3%
Total	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 53. Máximo nivel educativo por género de las personas que conforman el hogar del beneficiario del predio baldío.

Máximo nivel educativo por nivel	Ninguno	Preescolar	Básica primaria de (1°-5°)	Básica secundaria (6°-9°)	Media (10°-11°)	Técnica y/o tecnológica	Superior - universitaria	NS/NR	Total
Hombres	52,8%	36,4%	52,6%	52,7%	49,2%	30,9%	48,9%	61,2%	50,6%
Mujeres	47,2%	63,6%	47,4%	47,3%	50,8%	69,1%	51,1%	38,8%	49,4%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El nivel de formación y escolaridad de las personas que conforman el hogar del beneficiario es muy bajo, dado que la mayoría escasamente termina la primaria. De los hogares entrevistados y que reportan población mayor de 15 años, en el 25,8% existe por lo menos una persona que no sabe leer y escribir.

Teniendo en cuenta el indicador construido para este estudio a partir de los resultados de la encuesta, actualmente el 57,3% de los hogares registran población en edad escolar (5 y 17 años), y en el 11,2% de éstos tiene por lo menos un niño o joven que no asiste a la escuela.

En cuanto a las personas de los hogares entrevistados que asisten actualmente a un centro educativo (31,4%), se observa que la población de niños y jóvenes en edad escolar, de 5 hasta los 17 años, en su mayoría asiste a la escuela, mientras que la población de jóvenes entre los 18 y 25 años (65,8%), no asiste a un centro educativo.

Cuadro 54. Personas en edad escolar de los hogares de los beneficiarios del predio baldío que actualmente asisten a un centro educativo

Asiste actualmente a un centro educativo	Rangos de edad (Años)			
	De 5 a 11	De 12 a 17	De 18 a 25	Total
Si	96,7%	85,5%	33,8%	32,1%
No	3,0%	14,5%	65,8%	67,7%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Este comportamiento también manifiesta los rezagos de escolaridad de los jóvenes rurales y de la desigualdad en el acceso y permanencia de estos niños y jóvenes en el sistema educativo. Algunos de los factores asociados que explican esta situación en las áreas rurales son las difíciles condiciones socioeconómicas, la extraedad, el trabajo infantil, las dificultades en los desplazamientos a la escuela por la ubicación de los predios, el ser víctima del conflicto, el desplazamiento de las familias, entre otros.

Fuerza de trabajo de las personas que conforman el hogar de los beneficiarios de la adjudicación de baldíos

La ocupación por rama de actividad del titular del baldío muestra que la mayoría (31,5%) se dedica a los oficios del hogar. Una de las premisas de la adjudicación de los baldíos es que su titular se dedique a la explotación agropecuaria del predio. Esta situación se cumple en el 19,6% de los hogares.

Como se observa en el cuadro, el 28,0% de los miembros del hogar se dedican a estudiar. El 26,5% se ocupa en los oficios del hogar, el 7,7% trabaja en el baldío adjudicado y el 13,3% se ocupa en otro predio. El resto de las personas se dedican a los negocios comerciales (7,6%), a trabajar en una empresa privada (6,5%) o con el Estado (2,8%).

Los índices de trabajo infantil¹⁰² son importantes. De los hogares que registran población menor de edad (78,0%), en el 2,9% existe por lo menos un menor de 17 años que trabaja y el promedio de personas menores en esta condición es del 38,8%. Es decir, en promedio cerca de 4 de cada 10 niños y jóvenes menores de 17 años, trabaja. Las actividades que realizan tienen que ver con las labores y prácticas agropecuarias del sector rural (DPS, 2015)¹⁰³.

De los hogares entrevistados y con personas mayores de edad, en el 9,4% se registra al menos una persona mayor de 18 años buscando trabajo. El promedio de personas en esta condición es del 32,7%. Es decir que de los hogares que tienen personas mayores de 18 años, 3 de cada 10 está buscando trabajo. La mayoría de los desocupados y de los hogares con personas desocupadas se encuentran en los predios casa lote (12,4%).

En el 9,8% de los hogares entrevistados existe por lo menos una persona discapacitada y el promedio de estas personas es del 30,3%, es decir, uno de cada tres miembros del hogar es una persona con discapacidad.

¹⁰² La tasa de trabajo infantil (TTI) indica la relación porcentual de niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan por lo menos una hora a la semana con o sin remuneración respecto a la población total en ese grupo. Si se incluyen los niños, niñas y adolescentes que dedicaron 15 horas o más a oficios al interior del hogar se tiene la tasa de trabajo infantil ampliado (TTIA), tomado de DANE – Boletín trabajo infantil Principales resultados octubre diciembre 2013.

¹⁰³ “En Colombia existen 11.249.000 niños, niñas y adolescentes que representan el 24,5% de la población total. De ellos el 7,5% trabajan en la zona urbana mientras que en la zona rural el porcentaje alcanza el 15,8%”.

Cuadro 55. Principal actividad en la que el titular del baldío y cada persona que conforma el hogar de los beneficiarios del predio se ocupan

Actividad en la que se ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada	Porcentaje Personas del Hogar	Porcentaje Titular del predio
Trabajar en el baldío adjudicado	7,7%	19,6%
Trabajar en otro predio	13,3%	20,4%
Trabajador del Estado	2,8%	3,7%
Trabajar empresa privada	6,5%	7,3%
Negocio / comercio	7,6%	12,8%
Estudiar	28,0%	0,4%
Oficios del hogar	26,5%	31,5%
Discapacitado permanente	2,4%	1,8%
Pensionado	1,0%	1,9%
Buscando trabajo	3,1%	0,7%
No responde	0,6%	0,1%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Ingresos promedio del hogar del beneficiario de la adjudicación de baldíos

El ingreso promedio de los titulares del predio adjudicado es menor que un SMLMV para todas las actividades, excepto para los que trabajan con el Estado y la empresa privada que supera el SMLMV, pero por debajo de un millón de pesos mensual.

Para los miembros del hogar el ingreso promedio es menor y muy por debajo de un salario mínimo vigente¹⁰⁴ para aquellos que explotan el predio adjudicado (\$376.663), para los que trabajan en otro predio (\$342.134) y para los oficios del hogar siendo esta la remuneración más baja (\$113.977). Las personas que se dedican a los negocios y el comercio (\$618.688) y están vinculados con la empresa privada (\$676.026) tienen un ingreso promedio cercano a un salario mínimo vigente, mientras que los trabajadores del Estado tienen un ingreso promedio superior a un salario mínimo vigente pero menor a dos salarios mínimos (\$ 1.115.372). Los hogares donde la mayoría de sus miembros trabaja en el sector rural, tienen ingresos muy bajos, con valores promedios menores a un salario mínimo mensual legal vigente. Además, la pequeña proporción (17%) que tiene ingresos promedio mayores a un salario mínimo, no logra superar los dos salarios mínimos mensuales.

4.9 Organización y participación social de los beneficiarios

La organización social es un instrumento que amplía las posibilidades y oportunidades de las comunidades para acceder a los servicios sociales y productivos que ofrece el Estado. Se presume que el pertenecer a una asociación comunitaria o campesina los beneficiarios de las tierras baldías podrían obtener, además de la tierra, otros beneficios asociados a la explotación agropecuaria de los predios tal y como lo previó el espíritu de la Ley 60 de 1960. El estudio indagó sobre la vinculación de los beneficiarios a una organización social, antes y después de obtener las tierras baldías para observar si este mecanismo contribuyó de alguna forma en el proceso de acceso y en la mejora de las condiciones de explotación de los predios una vez fueron adjudicados.

El 10,5% de los adjudicatarios entrevistados pertenecía a una organización social antes de la adjudicación. De este pequeño grupo, el 63,4% de los beneficiarios estaba vinculado a una asociación comunitaria tipo JAC, Consejos, Veedurías entre otras y el 26,1% a una asociación de productores agropecuarios. Un grupo reducido (5,2%) estaba vinculado a organizaciones de comercializadores, empresas campesinas y cooperativas campesinas. El resto de los beneficiarios (5,3%) se encontraba vinculado a otro tipo de organización o gremio.

¹⁰⁴ Valor del Salario Mínimo Legal Vigente en Colombia para el 2015 es de \$ 644.350 pesos.

Cuadro 56. Vinculación del beneficiario de los predios baldíos a una organización social

Vinculación a una organización social	% de vinculación del beneficiario de baldíos a una organización social antes de la adjudicación del baldío	% de vinculación del beneficiario de baldíos a una organización social actualmente
No	89,5%	92,0%
Si	10,5%	8,0%
Total	100%	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

La principal motivación que señalaron para vincularse a la organización, fue la de obtener o lograr los servicios sociales relacionados con los sistemas educativos y de salud (56,9%). En menor proporción aluden a las posibilidades de mejorar las prácticas productivas sostenibles (10,6%), el acceso al crédito (9,9%), la asistencia técnica (6,7%), y la posibilidad de comercialización de productos (2,8%). Un grupo que representa el 13,0% señala otras motivaciones donde se destaca el compromiso y trabajo con la comunidad.

Cuadro 57. Beneficios recibidos por pertenecer a una organización social

Beneficios recibidos	Porcentaje
Hacer la solicitud de adjudicación	51,8%
Recibir la titulación del baldío	19,7%
Otro	18,7%
Explotar las 2/3 partes del baldío	9,7%
Total	100%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Del pequeño grupo que se encontraba en una organización social, el 51,8% manifiesta que el pertenecer a la asociación le ayudó y favoreció especialmente en la solicitud del baldío, para garantizar y cumplir el requisito de la explotación de las 2/3 partes del predio solicitado (9,7%), y para finalmente

recibir la adjudicación (19,7%). Un 18,7% de los beneficiarios señala otro tipo de beneficios recibidos, donde se destaca la agilización de los tiempos del proceso de adjudicación.

Con la misma tendencia, el 8,0% de los beneficiarios manifiesta que actualmente se encuentran vinculado, o es socio de una organización social. De éste grupo, el 54,5% pertenece a una asociación de productores, el 36,0% a una asociación comunitaria (JAC, veedurías, control social, etc.), el 2,6% a una cooperativa campesina, el 1,6% a una empresa campesina y el 1,4% a una asociación de comercializadores. El 4,0% dice pertenecer a otro tipo de organizaciones.

Se observa una disminución en el número de beneficiarios adjudicatarios vinculados a una asociación comunitaria tipo JAC, veedurías, entre otros, y un incremento importante en la vinculación a una asociación de productores. También se muestra que del total de adjudicatarios asociados actualmente (8,0%) el 68,8% son hombres y el 31,2% mujeres.

En los dos momentos de análisis se observa que las mujeres se han vinculado en menor proporción a una organización. Sin embargo, llama la atención que son las mujeres las que le dan mayor relevancia a la organización social como el instrumento que les ayuda o motiva a realizar la solicitud de un predio baldío (81,1%).

A la pregunta sobre si la adjudicación del baldío le ha permitido acceder a otros servicios del Estado a través del programa de reforma agraria, el 6,3% de los adjudicatarios asociados afirma que sí le ha favorecido para acceder a crédito. La asistencia técnica es el de mayor acceso (42,8%), quizás debido a que la mayoría están vinculados a asociaciones productivas.

En cuanto a los servicios y ayudas sociales también un 8,7% señala haber obtenido servicios de esta naturaleza. El 38,7% de los beneficiarios afirma el apoyo de otro tipo de servicios.

En este aspecto, los hombres asociados señalan que en el último año los principales beneficio recibidos, par parte del Estado, fueron los de asistencia técnica (59,7%), crédito (9,1%), mejoras en las prácticas productivas (9,2%), en comercialización de productos (6,5%), acceso a maquinaria (2,4%)y servicios sociales (2,5%). Mientras que las mujeres señalan que recibieron los siguientes servicios: servicios sociales (22,3%), mejoras en prácticas productivas (7,3%),

asistencia técnica (5,6%), comercialización de productos (4,7%), acceso a maquinaria (0,7%) y centros de acopio (0,7%).

Es importante resaltar que el 39% los encuestados manifestaron que no reciben ningún servicio de los señalados ("otros servicios").

Cuadro 58. Beneficios recibidos de parte del Estado en el último año

Beneficios recibidos	Porcentaje
Asistencia técnica	42,8%
Otros servicios, ¿cuáles? (ninguno de los servicios señalados)	38,7%
Mejoras en las prácticas productivas (prácticas sostenibles)	8,6%
Servicios sociales (ayudas educativas y de salud)	8,7%
Acceso al crédito	6,3%
Comercialización de productos	5,9%
Acceso a maquinaria	1,9%
Servicio del centro de acopio	0,2%

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Se observa un contraste importante entre los servicios recibidos frente a las motivaciones que tuvieron los beneficiarios para vincularse a una organización social. Los servicios recibidos se concentran en las ayudas o apoyos a las actividades productivas y las motivaciones están asociadas a los beneficios y ayudas en aspectos sociales. Los primeros ligados a beneficios por y para las actividades productivas y las motivaciones a favorecimientos de ayudas sociales.

Los bajos índices de organización social reportados por los adjudicatarios revelan que el ser socio o pertenecer a una asociación no facilita los procesos ni incide en los resultados de la adjudicación de un predio baldío. Realidad que es coherente con los principios de la ley 160 de 1994 que determina que la

titulación se hará en favor de personas naturales (Artículo 65). En el caso de la adjudicación de baldíos la organización social no es un requisito o condición *sine qua non* para acceder al predio, como sucede en otros programas y servicios que ofrece el Estado a la comunidad rural.

4.10 Los determinantes de productividad y de las condiciones de vivienda en los predios baldíos

Los determinantes de productividad y condiciones de la vivienda de los predios baldíos adjudicados se identifican a través de la definición teórica y empírica, con base en los resultados de la evaluación, de los principales factores que inciden en la producción y eficiencia del predio baldío (medida a través del rendimiento por cultivo comparado con estándares de producción nacionales) y a su vez aquellos que impactan las condiciones de la vivienda de los adjudicatarios. Cabe señalar que en los principios de la Ley 160 se hace énfasis en el mejoramiento de la productividad y las condiciones de vida de los beneficiarios de baldíos, de allí la importancia de analizar los factores asociados a estas variables con el fin de orientar acciones para el cumplimiento de dichos principios.

Para la estimación de los parámetros que indican la importancia de estos determinantes, se hace uso de los modelos multinivel y modelos de Mínimos Cuadrados Generalizados en caso que la explicación de la varianza sea nula en el primer nivel. En términos generales, el modelo multinivel es adecuado para estimar el efecto e incidencia de factores territoriales, en este caso el municipio, en comparación con las variables micro propias del predio o del adjudicatario.

4.10.1 Determinantes de la productividad

En el análisis de los determinantes de la producción se podría avanzar de dos maneras. Por un lado, se podría acudir a las comparaciones con el patrón de referencia (nacional o zonal). Por esta vía se tendría que observar con detalle la productividad media comparada (PMC), y a partir de allí sacar conclusiones dependiendo de si $PMC \geq 1$. Este camino supone que los cultivos comparados se producen en suelos de la misma fertilidad, y que las diferencias en productividad se explican por cambios en las relaciones tecnológicas. Pero como la homogeneidad en la fertilidad es una condición demasiado exigente, se supone que en el promedio, las diferencias de fertilidad se compensan y que

el proceso de convergencia es similar en la muestra de los predios que analizamos en la investigación, y en las áreas que utilizó el Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010) para obtener el promedio nacional. Si este supuesto se cumple, se superarían las dificultades inherentes a las asimetrías ocasionadas por la fertilidad.

Con la información disponible no se pueden hacer ejercicios estadísticos que permitan conocer la varianza de la productividad que se podría explicar por la fertilidad del suelo. No hay forma de estimar las rentas diferenciales de Ricardo (1817) y George (1881). Al suponer que no existe un problema inherente a las asimetrías de fertilidad, las comparaciones propuestas en el cuadro 32 son pertinentes.

A igual fertilidad, las variaciones en la *PMC* se explicarían por la estructura de costos de la producción. Es el fundamento de la función de producción. En la versión de Cobb y Douglas (1928), la totalidad del producto se explica por las relaciones factoriales (stock de capital y número de trabajadores), así que

$$\frac{\partial Y}{\partial K} K + \frac{\partial Y}{\partial N} N = Y$$

r w

y, por tanto, $rK + wN = Y$, siendo K el stock de capital, r la tasa de interés, y w el salario nominal. En esta formalización la relación entre los factores (K/N) tiene una incidencia determinante en el producto final. La captura de esta relación se puede hacer mediante (r/w) , dado que la tasa de interés (r) es igual a la productividad marginal del capital ($\partial Y/\partial K$), y que el salario (w) es equivalente a la productividad marginal del trabajo ($\partial Y/\partial N$).

En la presentación de Cobb y Douglas las productividades marginales de los factores se agotan en el producto

$$\frac{\partial Y}{\partial K} \frac{K}{Y} + \frac{\partial Y}{\partial N} \frac{N}{Y} = 1$$

Esta condición, permite suponer rendimientos constantes de la función, y homogeneidad de grado uno. Gracias a los postulados normativos de Cobb y Douglas se logra un cierre equilibrado entre la estructura de costos y el producto final.

En la realidad el producto no se agota en los dos factores como suponen Cobb y Douglas. Las apreciaciones de Solow (1957) marcaron una ruptura en la forma

como se había concebido la función Cobb-Douglas. El autor mostró que los factores de producción capital y trabajo apenas explican el 12,5% del producto final. El 87,5% es expresión de nuestra ignorancia (Solow 1957, p. 401). La nueva relación entre los factores y el producto debería ser $rK + wN + \theta = Y$. Teniendo en cuenta la advertencia de Solow, los factores relacionados con θ explicarían el 87,5% del producto, así que $\underbrace{rK + wN}_{12,5\%} + \underbrace{\theta}_{87,5\%} = Y$. Aceptando la invitación que

hace Solow, en los ejercicios siguientes no se pretende dar cuenta de todas las variables que inciden en los resultados del cuadro 32 “**Indicadores de las características de la vivienda y otros servicios**”. Hemos tomado aquellas que puedan tener relevancia y, sobre todo, que permitan diseñar instrumentos de política pública. La información obtenida a través de la encuesta no permite hacer una buenas estimación de las relaciones factoriales ($rK + wN$).

En general, tal y como observan Perfetti, Escobar, Castro, Cuervo, Rodríguez, Vargas, Martínez y Cortés (2012), las estructuras de costos en el sector rural son muy deficientes¹⁰⁵. Los propietarios no suelen incluir el valor del suelo en su estructura de costos. El suelo únicamente se valora cuando se arrienda.

Costos de arrendamiento de la tierra. Este tipo de costo indirecto es de mayor relevancia para los cultivos transitorios y pecuarios, que para los cultivos permanentes. Lo anterior debido a que en la producción de estos dos tipos de productos muchas veces se recurre al arrendamiento de tierras para adelantar la actividad productiva. De otro lado, en la producción de cultivos permanentes no es usual esta práctica debido a los largos períodos de tiempo requeridos para el establecimiento y el desarrollo del cultivo. En estos casos, por lo general, los mismos productores son los dueños del terreno donde se adelanta el cultivo” (Perfetti et al. 2012, p. 33).

La conclusión del estudio de Perfetti et al. (2012) tiene implicaciones relevantes para el análisis de los determinantes de la productividad de las fincas que corresponden a baldíos adjudicados. Si el campesino no tiene que pagar nada por el principal factor de producción que es la tierra, sus costos disminuyen y,

¹⁰⁵ “En conclusión, la información actualmente disponible de costos de producción agropecuarios presenta varios problemas entre los que sobresalen las dificultades de accesibilidad y la falta de representatividad estadística. Por consiguiente, cualquier ejercicio adicional que se realice para el levantamiento de estructuras de costos debe apuntar a superar estas dificultades” (Perfetti, et al., 2012)

por tanto, los excedentes deben aumentar. En este sentido, la propiedad del suelo favorece la rentabilidad de la producción. No obstante, desde el punto de vista contable, la ausencia de catastros actualizados no permite conocer el precio del suelo, ni la forma como incide en la estructura de costos.

Y en cuanto a los bienes de capital, la información es dispersa, y no se puede asociar a un proceso productivo específico. En la encuesta se preguntó por la propiedad de bienes de capital (guadaña, moto sierra, moto bomba, tractor, trapiche, etc.), e instalaciones (beneficiadero, establos, galpones, secadero, etc.), pero esta información no se puede incorporar en una función de producción.

La información sobre el número de personas vinculadas a una actividad agropecuaria específica y su salario, también es limitada, y los resultados de la encuesta no permiten establecer una asociación directa entre el trabajador, su ingreso y un cultivo específico. En parcelas pequeñas este vínculo se pierde. En la encuesta se le pregunta a la persona cuál fue la actividad que ocupó la mayor parte del tiempo la semana pasada. Entre las opciones de respuesta se mencionan: “trabajar en el baldío adjudicado”, “trabajar en otro predio” y “buscando trabajo”. Estas respuestas se utilizaron en el análisis de las condiciones de vida de las familias, y no en la estructura de la función de producción.

Estos comentarios sobre las estructuras de costos obligan a descartar el análisis sistemático del componente $(rK + wN)$ de la función de producción. Por tanto, se descarta la estimación de una función de producción en sentido estricto. Algunos componentes de θ se podrían asociar de manera indirecta a los resultados (Y). La relación general es $Y = f(\theta)$. No se pretende, entonces, hacer un análisis detallado de los determinantes de Y . En los ejercicios empíricos la relación se plantea en el momento actual. Es decir, después de la adjudicación del baldío. No se considera la situación anterior a la adjudicación. En cada finca se analiza el cultivo más importante, así que $Y_{z,t} = f(\theta_t)$. Los distintos componentes de θ no están asociados directamente al cultivo z . Los datos de θ también corresponden al momento t , después de la adjudicación del baldío.

Como lo reconoce la ley 160, la entrega del predio no es suficiente para mejorar las condiciones de ingreso y de productividad. Es necesario el acompañamiento del Estado, y la existencia de unas condiciones

“contextuales” propicias. Algunos de estos elementos se captan en la relación $Y_{z,t} = f(\theta_t)$.

Hacen parte de θ las siguientes variables: i) Acceso al crédito (*cred*). Incluye a las personas que efectivamente recibieron el crédito ¹⁰⁶ y, además, que lo utilizan en actividades agropecuarias: compra de insumos, capital de trabajo, instalación de cultivos, pago de mano de obra, obras de mantenimiento de infraestructura, compra de maquinaria de uso agrícola, pago de alquiler y otros servicios agropecuarios, compra de tierra, procesos de poscosecha. ii) Asistencia técnica (*atec*). Los predios que recibieron asistencia técnica. iii) Mejoramiento de infraestructura por parte del Estado (*infra*).

También incluye iv) mejoramiento de vías, adecuación de tierras, sistema de riesgo; v) apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos (*comer*). Incluye los centros de acopio, el apoyo a la comercialización, a la manipulación y al empaque. iv) Distancia y densidad del municipio, expresadas a través del índice de ruralidad (*IR*) ¹⁰⁷ ¹⁰⁸. vi) El índice de pobreza multidimensional (*IPM*). vii) variables relacionadas con el predio (*predio - tamaño del predio, distancia del predio al centro poblado y vía carretable, registro del predio ante la Oficina de Instrumentos Públicos*). viii) variables que caracterizan al adjudicatario (*adjudicatario - sexo del beneficiario, reconocido como víctima del conflicto armado*).

De acuerdo con estas variables, $Y_{z,t} = f(\theta_t)$ se expresaría como $Y_{z,t} = f(\text{cred}_t, \text{atec}_t, \text{infra}_t, \text{comer}_t, \text{IR}_t, \text{IPM}_t, \text{predio}_t, \text{adjudicatario}_t)$. El punto de referencia para determinar la variable dependiente son los resultados de los

¹⁰⁶ En la encuesta el 28% de los adjudicatarios solicitaron crédito.

¹⁰⁷ El PNUD (2011) estima el índice ruralidad a partir de los principios enunciados por el Banco Mundial (De Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdes 2005). El índice de ruralidad del municipio k es $IR_k = \ln \left[\frac{\text{Distancia}_k}{\text{Densidad}_k^2} \right]$.

En PNUD (2011) se normaliza, así que $IR_k^* = 100 \frac{I_k - \text{Min}(I_k)}{\text{Max}(I_k) - \text{Min}(I_k)}$. A medida que el índice aumenta la ruralidad es más alta. El municipio menos rural del país es Itagüí con $IR = 0$, y el más rural es Puerto Arica ($IR = 100$).

¹⁰⁸ Desde los estudios pioneros de Thünen (1851) se ha reconocido el papel que cumple la distancia y los costos de transporte en la determinación de la producción. “Es claro, en general, que cerca de la ciudad se deben cultivar los productos que tienen mucho peso, o son de gran volumen con respecto a su valor [...]. Pero a medida que nos alejamos de la ciudad, la tierra deberá producir necesariamente aquellos materiales que, con respecto a su valor, exigen gastos de transporte cada vez menores. Bajo el imperio de esta ley, alrededor de la ciudad se van delimitando unos círculos concéntricos, y en cada uno determinada planta será el producto principal” (Thünen 1851, p. 2). En el lenguaje de Thünen, $U = r(p - c) - rtd$, siendo U la renta, p el precio del producto, r el rendimiento, c el costo, t el costo del transporte, d la distancia.

cuadros de la sección de productividad. Se realizan dos tipos de ejercicios. El primero considera como variable dependiente la productividad media $PM_{ha,z,t} = f(cred_t, atec_t, infra_t, comer_t, IR_t, IPM_t, predio_t, adjudicatario_t)$ y el segundo la productividad media comparada, $PMC_{z,t} = f(cred_t, atec_t, infra_t, comer_t, IR_t, IPM_t, predio_t, adjudicatario_t)$. Para cada cultivo el parámetro de referencia es la última columna del cuadro 32

Las dos regresiones, $PM_{ha,z,t} = f(\theta_t)$ y $PMC_{z,t} = f(\theta_t)$ se pueden estimar con todas las variables independientes, o se puede construir un índice de condiciones contextuales (ICC), que se añade al índice de ruralidad y al IPM. El $ICC_t = g(cred_t, atec_t, infra_t, comer_t, predio_t, adjudicatario_t)$. Por tanto,

$$PM_{ha,z,t} = f\left(\overbrace{cred_t, atec_t, infra_t, comer_t, predio_t, adjudicatario_t}^{ICC}, IR, IPM_t\right)$$

$$PM_{ha,z,t} = f\left(\overbrace{ICC_t}^+, \overbrace{IR, IPM_t}^-\right)$$

En la parte superior se han incluido los signos esperados de la regresión. La productividad media aumenta si el ICC mejora, y si la ruralidad (IR) y el índice de pobreza multidimensional disminuyen.

$$PMC_{z,t} = f\left(\overbrace{cred_t, atec_t, infra_t, comer_t, predio_t, adjudicatario_t}^{ICC}, IR, IPM_t\right)$$

$$PMC_{z,t} = f\left(\overbrace{ICC_t}^+, \overbrace{IR, IPM_t}^-\right)$$

Tal y como fue definido, PMC los signos esperados son similares a los de la PM . Con el objeto de identificar los efectos marginales de cada uno de los factores explicativos se calcularon los modelos incluyendo todas las variables independientes. Para la medición de la productividad media, se realizaron modelos independientes para el volumen de producción agrícola (en toneladas año) y el volumen de producción pecuaria (toneladas año), toda vez

que los factores determinantes y el modelo de producción son diferenciales entre uno y otro. Posteriormente, se realizan los modelos utilizando como variable dependiente el volumen promedio por predio en cada sector tomando como unidad de medida la producción en toneladas año por hectárea.

Modelo 1: Volumen de producción pecuaria

Tal y como se describió en la metodología de diseño de los modelos, para identificar el mejor modelo, se hizo el ejercicio suponiendo que el modelo con intercepto aleatorio aporta varianza y, por ende, un mejor ajuste. Esta expectativa no se cumplió porque el aporte que hace el nivel municipal a la varianza apenas es de 2.2% ($\tau_{00} = 2$ y $\sigma^2 = 88.1$), con una fiabilidad de los promedios de los municipios de 0.18. Este resultado está muy por debajo del parámetro generalmente aceptado (0.7). Se concluye, entonces, que el nivel municipal no es relevante. Por tal razón, se decidió estimar un modelo ajustado por MCG.

La poca relevancia del municipio muestra que los gobiernos locales tienen poca incidencia en la productividad agropecuaria. La poca oferta de bienes y servicios públicos para el campo es un problema de la Nación y de los municipios.

Cuadro 59. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para el volumen de producción pecuaria

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	2329.094	2336.586	-1162.547		
null.model.mpio	2	3	2327.220	2338.459	-1160.610	1 vs 2	3.874232

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 60. Determinantes del volumen de producción pecuaria en predios baldíos (MCG)

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	-1.01	2.84	-0.36	0.72	
Tamaño Predio (< 1 UAF)	5.88	2.83	2.08	0.04	**
Tamaño Predio (1 UAF y +)	11.47	3.02	3.80	0.00	***
Sexo del beneficiario principal: Mujer	0.21	1.13	0.18	0.85	
Distancia a la vía carretable más	-0.39	1.37	-0.28	0.78	

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
cercana: <1 Km					
Distancia a la vía carretable más cercana: Entre 1 Km y 5 Km	-2.02	1.58	-1.28	0.20	
Distancia a la vía carretable más cercana: Más de 5 Km	-2.54	1.78	-1.42	0.16	
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	-1.34	2.68	-0.50	0.62	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	1.45	2.28	0.64	0.52	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	-2.38	2.40	-0.99	0.32	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	-2.12	2.39	-0.89	0.38	
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	-1.04	2.10	-0.49	0.62	
Acceso al crédito	4.77	1.56	3.06	0.00	***
Asistencia Técnica	-2.20	1.96	-1.13	0.26	
Mejoramiento de infraestructura por parte del Estado	0.35	2.06	0.17	0.86	
Apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos	1.08	3.40	0.32	0.75	
Jornales contratados	0.00	0.01	-0.10	0.92	
Registro del Baldío ante la ORIP	0.79	1.28	0.62	0.54	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Los resultados del modelo están acordes con la formulación y los signos teóricos esperados. A su vez indican que los factores que determinan la producción pecuaria, en orden de magnitud e impacto, corresponde al tamaño del predio y el acceso a crédito utilizado en las actividades agropecuarias.

A mayor tamaño del predio se tiene un mayor volumen de producción, y efectivamente los resultados muestran que la UAF, a pesar de las necesidades de su redefinición en algunas zonas del país tal y como se mostró en el componente de operaciones, representa un parámetro estructural en términos de la distribución de la tierra en pro de volumen e ingresos dignos para el productor. De acuerdo con el modelo, tener un predio baldío con una UAF o más implica una producción de casi el doble comparado con los predios inferiores a la UAF (pasa en promedio de 5,9 ton/año a 11,5 ton/año). Adicionalmente en las secciones previas se evidenció el impacto positivo que

tiene la producción de animales en los ingresos de los beneficiarios mostrando mejor rentabilidad en comparación con la producción agrícola y además su relación con mejores condiciones de vivienda.

De esta manera el hallazgo muestra la necesidad de realizar adjudicaciones de baldíos bajo el criterio de la UAF o de una unidad de tierra que permita obtener los ingresos mínimos de subsistencia y capitalización. Las adjudicaciones inferiores a una UAF tienen serias limitaciones en cuanto a la producción pecuaria, a los ingresos derivados de esta actividad y por ende a la calidad de vida de las familias campesinas adjudicatarias. Mientras no exista una política estructural que incentive y proteja la producción agrícola en el país, cada vez será más notorio el tránsito hacia la ganadería extensiva y para ello la extensión de la propiedad es fundamental. A la luz de estos resultados se trata de llamar la atención sobre la política de desarrollo rural para fortalecer la producción agrícola que cada vez es más escasa, y de hecho, cada vez más notorio el incremento de producción pecuaria en el campo y como consecuencia el conflicto del uso del suelo que es un antecedente sustancial en el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural en el país.

En segundo lugar, el acceso a crédito impacta positivamente en la producción pecuaria. Como se presentó en la sección de medios de producción, el acceso a crédito aún es reducido (tan solo el 28% ha solicitado un crédito) y a aquellos que se les ha otorgado, principalmente los adjudicatarios con una o más UAF, han incrementado su nivel de producción. De aquí yace la necesidad de potencializar el crédito y que haga parte de una política de transformación del campo pues a través de este canal se fortalece la producción agropecuaria.

Llama la atención que los otros medios de producción como la asistencia técnica, a pesar que el 20% ha sido beneficiado con ella, no tenga un impacto en la productividad del predio. Ello podría estar relacionado con la calidad y efectividad de la misma. Asimismo la reducida infraestructura productiva a nivel rural, principalmente vías, y el apoyo marginal del Estado en el almacenamiento y la comercialización de los productos no ha tenido impacto en la productividad de las familias adjudicatarias.

Finalmente no hay evidencia que la distancia del predio al centro poblado más cercano o a la vía carretable más cercana incida en la producción pecuaria. Igualmente no se observó un cambio significativo en la producción pecuaria

según el sexo del beneficiario principal, los jornales contratados en el último año y tampoco en el registro del predio ante la ORIP.

Modelo 2: Productividad media en el sector pecuario

Siguiendo la misma ecuación y parámetros de valoración de los modelos, se comparan los modelos nulos y se evidencia que el modelo con intercepto aleatorio es significativo y aporta varianza. La varianza explicada por el municipio es del 43% ($\tau_{00} = 16$ y $\sigma^2 = 22.1$) y adicionalmente el parámetro de fiabilidad es de 0.79, por encima del parámetro generalmente aceptado (0.7). Por tanto se ajusta un modelo multinivel.

La productividad media o rendimiento promedio de los predios baldíos en el sector pecuario está siendo explicado en gran medida por las dinámicas de mercado territoriales, lo cual ya es en sí mismo un hallazgo útil de política. Con esto se ratifica que existen economías intensivas y especializadas en la producción pecuaria que inciden en la productividad promedio de un predio rural, en este caso de un baldío. En el caso puntual del sector pecuario, la producción de ganadería extensiva es un reglón económico importante en buena parte de las zonas donde se adjudican baldíos y de allí las diferencias territoriales que advierte el modelo.

Cuadro 61. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la productividad media del sector pecuario

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	2016.245	2023.737	-1006.1225		
null.model.mpio	2	3	1975.666	1986.904	-984.8329	1 vs 2	42.57928 <.0001

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 62 Determinantes de la productividad media para el sector pecuario en predios baldíos (Multinivel)

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	17.02	4.64	3.67	0.00	***
Tamaño Predio (< 1 UAF)	-11.84	1.59	-7.43	0.00	***
Tamaño Predio (1 UAF y +)	-12.61	1.69	-7.48	0.00	***
Genero Ben. Prin.: Mujer	0.72	0.57	1.26	0.21	
Distancia a la vía carretable más cercana: <1 Km	-1.03	0.70	-1.48	0.14	
Distancia a la vía carretable más cercana:	-0.73	0.80	-0.92	0.36	

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Entre 1 Km y 5 Km					
Distancia a la vía carretable más cercana: Mas de 5 Km	-0.41	0.91	-0.45	0.65	
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	1.42	1.37	1.04	0.30	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	0.07	1.17	0.06	0.95	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	0.37	1.26	0.30	0.77	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	-0.08	1.28	-0.06	0.95	
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	0.11	1.27	0.09	0.93	
Acceso al crédito	1.50	0.81	1.83	0.07	*
Asistencia Técnica	-1.71	1.02	-1.68	0.09	*
Mejoramiento de infraestructura por parte del estado	-0.76	1.04	-0.74	0.46	
Apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos	0.80	1.75	0.46	0.65	
Jornales Contratados	0.00	0.00	-0.35	0.73	
Registro del Baldío ante ORIP	-1.19	0.76	-1.56	0.12	
Índice de Ruralidad	-0.07	0.05	-1.30	0.21	
Índice de Pobreza Multidimensional	1.25	6.57	0.19	0.85	
Puntaje Sisben	0.01	0.02	0.54	0.59	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Complementario al modelo anterior, los resultados del modelo de productividad señalan dos aspectos estructurales: 1. La subutilización de los predios baldíos por incapacidad técnica y de recursos y 2. El efecto notorio del crédito y de la asistencia técnica en la productividad del sector agropecuario.

En primer lugar el modelo identifica que existe una pérdida de eficiencia a medida que el predio baldío es más grande. Es significativo el efecto negativo según la extensión del predio, lo cual indica que los adjudicatarios con menos tierra son más productivos por hectárea que aquellos que tienen extensiones de tierra generosas. Ahora bien, aquí se crea una dualidad en la medida que los pequeños propietarios pueden ser más eficientes en cuanto al uso del suelo, pero como se mostró anteriormente el volumen de producción en predios muy pequeños no le permiten el mínimo de subsistencia. De esta manera es claro que se requiere un mínimo de extensión de tierra para garantizar la subsistencia

y capitalización de los adjudicatarios, pero a su vez es imperiosa la necesidad de que los baldíos adjudicados cuenten con los medios de producción, entre ellos el crédito y la asistencia técnica, para que se haga un uso eficiente de la tierra. No se puede simplemente entregar las tierras baldías del Estado sin garantizar una distribución equitativa y eficiente.

En segundo lugar el modelo ubica el crédito como el principal motor económico para la productividad en los predios baldíos. El crédito permite incrementar el volumen de producción, como se mostró en el anterior modelo, pero además permite incrementar la productividad.

Finalmente emerge un asunto relevante que concierne a la efectividad de la asistencia técnica. Como se discutió en los resultados del modelo anterior, a pesar de la cobertura e incremento temporal de la asistencia técnica, el coeficiente negativo en el modelo señala que la asistencia técnica debe ser reorientada en las zonas donde se adjudican los baldíos. La efectividad de la asistencia técnica en los adjudicatarios muestra un retroceso en términos de la productividad puede ser efecto de implementar prácticas productivas que requieren mayor acompañamiento o simplemente la coyuntura de tener una asistencia con baja efectividad que se confunde en el modelo con otros factores que afectan el rendimiento pecuario en los baldíos. En resumen, además del crédito, los campesinos requieren capacitación para mejorar su productividad.

Modelo 3: Volumen de producción agrícola

Al comparar los dos tipos de modelos nulos, se identifica que el modelo con intercepto aleatorio tiene un mejor ajuste, sin embargo, similar al modelo de producción pecuaria, al valorar el aporte de varianza que hace el nivel de municipios es de 7.2% ($\tau_{00} = 29.1$ y $\sigma^2 = 373.8$) con una fiabilidad de los promedios de los municipios de 0.49, lo cual indica que los municipios aportan a la varianza del modelo pero es marginal y por tanto se implementa un modelo ajustado por MCG. En la misma lógica del modelo del volumen de producción pecuaria, los resultados muestran la necesidad de una política integral y nacional para reactivar la actividad agropecuaria en el campo colombiano, no hay evidencia de los municipios de la muestra que tengan una dotación diferencial en cuanto a bienes y servicios públicos para la producción agropecuaria.

Cuadro 63. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para el volumen de producción agrícola

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	2876.459	2884.027	-1436.229		
null.model.mpio	2	3	2869.133	2880.484	-1431.566	1 vs 2	9.326465

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 64. Determinantes del volumen de producción agrícola en predios baldíos (MCG)

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	0.68	5.51	0.12	0.90	
Tamaño Predio (< 1 UAF)	5.58	5.52	1.01	0.31	
Tamaño Predio (1 UAF y +)	9.30	6.60	1.41	0.16	
Sexo del beneficiario principal: Mujer	2.87	2.38	1.20	0.23	
Distancia a la vía carretable más cercana: <1 Km	-4.70	2.63	-1.79	0.07	*
Distancia a la vía carretable más cercana: Entre 1 Km y 5 Km	-0.44	3.48	-0.13	0.90	
Distancia a la vía carretable más cercana: Mas de 5 Km	-5.99	5.14	-1.16	0.25	
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	-0.79	5.03	-0.16	0.88	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	-0.64	4.36	-0.15	0.88	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	1.05	4.54	0.23	0.82	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	6.76	4.76	1.42	0.16	
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	8.19	4.85	1.69	0.09	*
Acceso al crédito	2.15	2.64	0.82	0.42	
Asistencia Técnica	-1.26	2.54	-0.50	0.62	
Mejoramiento de infraestructura por parte del Estado	-0.24	3.33	-0.07	0.94	
Apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos	2.72	4.04	0.67	0.50	
Jornales contratados	-0.01	0.04	-0.38	0.70	
Registro del Baldío ante ORIP	2.09	2.49	0.84	0.40	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Los determinantes en la producción agrícola están centrados en la distancia de éste al centro poblado. La distancia del predio al centro poblado parece no tener un efecto a nivel de producción agrícola, de hecho se observa una mayor producción para predios ubicados a más de 20 kilómetros del centro poblado más cercano. No obstante, esta si es una variable determinante en términos de rentabilidad en la medida que los costos de transporte se incrementan y por tanto dichos costos se mitigan con un mayor volumen de producción.

Algo importante de señalar es que la adjudicación de predios baldíos no relaciona extensión de tierra con dispersión en cuanto a la ubicación del predio, de hecho el 18% de los predios baldíos ubicados a más de 20 kilómetros del centro poblado más cercano son predios con más de una UAF, es decir, el 82% de los predios alejados de los centros poblados son menores de una UAF. Ello muestra una de las principales falencias de la adjudicación por demanda en la cual se le adjudica a una familia campesina un predio alejado y con una extensión de tierra reducida (inferior a una UAF).

Los resultados del modelo también muestran que los medios de producción no inciden en la producción agrícola. Este resultado se debe principalmente al atraso en cuanto a la disponibilidad de bienes y servicios para la producción en el campo que son estructuralmente necesarios para la producción agrícola, en comparación con actividades agropecuarias como la ganadería.

Modelo 4: Productividad media en el sector agrícola

El análisis de los modelos indica que los municipios explican una parte de la variabilidad de la productividad media. El aporte de varianza que hace el nivel de municipios es de 17.7% ($\tau_{00} = 39.1$ y $\sigma^2 = 180.8$) con un parámetro de fiabilidad de 0.6, lo cual indica que a pesar de la explicación de varianza su efecto no es significativo. No obstante dada su cercanía con el parámetro de referencia (0.7), se realiza el modelo multinivel para poder explorar el efecto de las otras variables explicativas en presencia de los efectos territoriales.

Cuadro 65. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la productividad media del sector agrícola

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	2655.519	2663.086	-1325.759		
null.model.mpio	2	3	2651.011	2662.363	-1322.505	1 vs 2	6.507872

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 66. Determinantes de la productividad media en el sector agrícola en predios baldíos (Multinivel)

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	0.03	9.91	0.00	1.00	
Tamaño Predio (< 1 UAF)	-2.56	3.85	-0.66	0.51	
Tamaño Predio (1 UAF y +)	-6.90	4.74	-1.46	0.15	
Genero Ben. Prin.: Mujer	2.58	1.67	1.54	0.12	
Distancia a la vía carretable más cercana: <1 Km	1.08	1.83	0.59	0.56	
Distancia a la vía carretable más cercana: Entre 1 Km y 5 Km	5.29	2.46	2.15	0.03	**
Distancia a la vía carretable más cercana: Mas de 5 Km	1.01	3.83	0.26	0.79	
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	-2.12	3.56	-0.60	0.55	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	-1.01	3.09	-0.33	0.74	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	-1.47	3.27	-0.45	0.65	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	4.95	3.46	1.43	0.15	
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	-2.03	3.83	-0.53	0.60	
Acceso al crédito	-0.11	1.94	-0.06	0.96	
Asistencia Técnica	0.00	1.82	0.00	1.00	
Mejoramiento de infraestructura por parte del estado	0.04	2.34	0.02	0.99	
Apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos	-0.64	2.93	-0.22	0.83	
Jornales Contratados	-0.01	0.03	-0.23	0.82	
Registro del Baldío ante ORIP	-0.81	1.81	-0.45	0.65	
Índice de Ruralidad	-0.08	0.10	-0.83	0.42	
Índice de Pobreza Multidimensional	14.65	12.81	1.14	0.27	
Puntaje Sisben	0.00	0.06	-0.07	0.94	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

A pesar de la implementación del modelo, el efecto municipal es estadísticamente no significativo. Una vez más es evidente que la precariedad del desarrollo rural en las zonas de adjudicación de baldíos es homogénea a nivel territorial, tanto en el volumen de producción como en el rendimiento por hectárea.

La única variable significativa del modelo corresponde a la cercanía del predio a una vía carretable, lo cual hace énfasis en la necesidad de adjudicar baldíos que cuenten con infraestructura vial pues de lo contrario, se tiene grandes extensiones de baldíos, alejadas de los nodos productivos, con volúmenes importantes derivados de la extensión del predio pero con bajos niveles de rendimiento por hectárea.

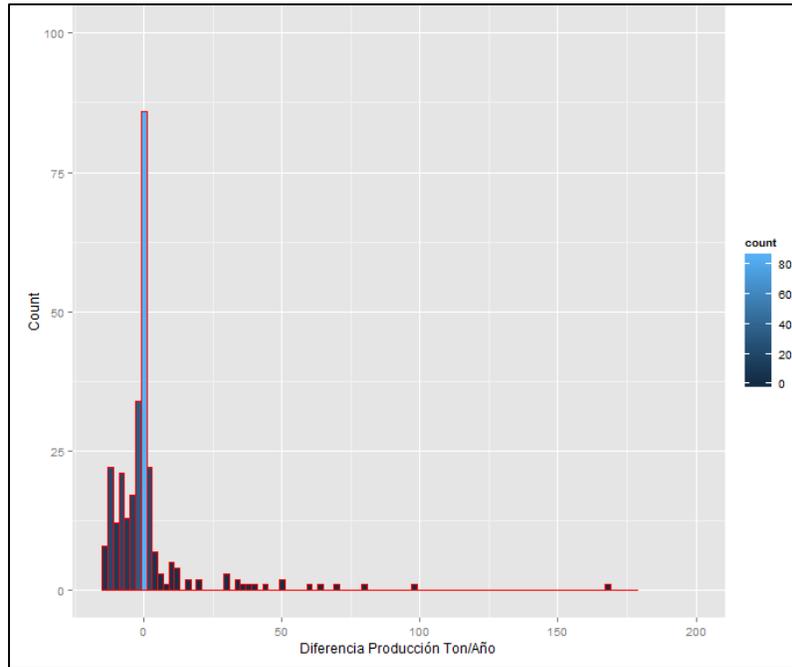
Modelo 5: Productividad Comparada

La variable respuesta de este modelo corresponde a la diferencia entre el rendimiento promedio del predio baldío de su principal producto agrícola (medida en toneladas por hectárea al año) y el rendimiento promedio de ese cultivo a nivel nacional según del Anuario Estadístico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010)¹⁰⁹. De esta manera el modelo pretende medir los factores que inciden en la eficiencia de la producción de los predios baldíos comparada con el promedio nacional.

Tal y como se presentó en la sección de productividad la mayoría de predios baldíos son ineficientes comparado con el rendimiento promedio nacional, de hecho el 70% de los predios baldíos (comparados) están por debajo del rendimiento medio nacional lo cual se evidencia con los valores negativos presentados en el siguiente histograma (en el histograma el valor de 0 indica que el rendimiento del baldío es igual al rendimiento nacional). En este modelo, se trata de identificar los factores que hacen eficiente la explotación agrícola en los predios baldíos.

¹⁰⁹ Cultivos comparables. No todos los cultivos identificados en la evaluación estaban en el anuario estadístico.

Gráfico 22. Histograma de la productividad comparada



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Una vez se realizan los análisis de ajuste del modelo, se evidencia que el nivel de municipio no aporta a la varianza general, dado que el intercepto aleatorio es no significativo, por lo tanto se desarrolló un modelo por MCG. De lo anterior se concluye que la ineficiencia en términos de la producción agrícola en los municipios de estudio es similar, no se observa ningún municipio que tenga un efecto significativo en la productividad de los predios baldíos.

Cuadro 67. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para la producción agrícola comparada

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	2362.322	2369.556	-1179.161		
null.model.mpio	2	3	2363.199	2374.049	-1178.599	1 vs 2	1.123501

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 68. Determinantes de la producción agrícola comparada (rendimiento en toneladas/hectárea/año) en predios baldíos (MCG)

Variable	Estimación	Error estándar	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	-6.42	4.75	-1.35	0.18	
Tamaño Predio (< 1 UAF)	6.18	4.96	1.24	0.21	
Tamaño Predio (1 UAF y +)	7.66	5.98	1.28	0.20	
Sexo beneficiario principal: Mujer	2.27	2.05	1.11	0.27	
Distancia a la vía carretable más cercana: <1 Km	-6.33	2.30	-2.75	0.01	***
Distancia a la vía carretable más cercana: Entre 1 Km y 5 Km	-4.75	2.99	-1.59	0.11	
Distancia a la vía carretable más cercana: Mas de 5 Km	-8.99	4.00	-2.25	0.03	**
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	3.15	4.59	0.69	0.49	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	2.50	4.24	0.59	0.56	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	4.73	4.30	1.10	0.27	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	9.60	4.42	2.17	0.03	**
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	7.39	4.43	1.67	0.10	*
Acceso al crédito	1.61	2.26	0.71	0.48	
Asistencia Técnica	-1.53	2.34	-0.65	0.51	
Mejoramiento de infraestructura por parte del Estado	1.07	2.93	0.36	0.72	
Apoyo del Estado (local o nacional) en el almacenamiento y la comercialización de los productos	0.57	3.74	0.15	0.88	
Jornales contratados	-0.01	0.03	-0.40	0.69	
Registro del Baldío ante ORIP	-0.40	2.13	-0.19	0.85	

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

En contraste con los modelos anteriores, se evidencia que el rendimiento promedio de los predios baldíos no depende del tamaño del predio. El rendimiento promedio por hectárea no es diferencial entre los predios con menos de una UAF y los que tienen una o más UAF. Este resultado es interesante en la medida que los predios tienen una producción proporcional a la extensión de la tierra adjudicada, es decir, explotan una proporción similar de la tierra adjudicada pero su rendimiento es igual independiente del tamaño.

Los factores determinantes en términos del rendimiento de la producción tienen que ver con la ubicación del predio. Los predios son más eficientes en términos de su producción por hectárea en la medida que están más cerca de una vía carretable, y no necesariamente más cerca de un centro poblado. Esto releva la necesidad que tienen las familias campesinas de contar con vías de acceso a su predio que son variables estructurales para la producción y comercialización de sus productos agrícolas.

No se observa ningún efecto en el rendimiento promedio en cuanto al acceso a crédito, la asistencia técnica, la infraestructura estatal y medios para la comercialización. Esto nuevamente llama la atención en medios de producción como la asistencia técnica que tiene una atención mayoritaria para los adjudicatarios pero no logra tener impacto en la productividad de los campesinos adjudicatarios de baldíos.

4.10.2 Determinantes de las condiciones de la vivienda

Bajo el principio de la Ley 160 de mejorar el bienestar y las condiciones de vida de los adjudicatarios de baldíos, es necesario precisar los efectos directos e indirectos que tiene la adjudicación de tierra en las condiciones de vida de las familias campesinas. Tal y como se presentó en la sección de calidad de vida de esta evaluación, se espera que la adquisición de la tierra tenga una relación directa con la vivienda y los ingresos de la familia adjudicataria, toda vez que a través de este activo productivo puede construir su vivienda y explotar el predio para actividades agropecuarias u otras que le permitan generar ingresos de manera autónoma. Ahora bien, si incrementan sus ingresos derivados de la titulación del baldío, se espera que mejoren las condiciones de vida que dependen de sí mismo, especialmente las relacionadas con su hábitat, el acceso a servicios públicos y la alimentación.

De esta manera este estudio se concentra en la evaluación de los cambios en las condiciones de calidad de vida que dependen de la familia y que son impactadas por la adjudicación del baldío, es decir, se contempla la medición de las condiciones físicas de la vivienda, el acceso a servicios públicos y el hacinamiento crítico; y la relación de éstas con variables como el ingreso, el

capital humano en el hogar, la principal actividad económica del predio y la ubicación del mismo¹¹⁰.

Es necesario aclarar que en términos de los principios de la Ley 160, el Estado debe garantizar los medios para mejorar las condiciones de vida y la productividad en las zonas donde se realice reforma agraria, lo cual incluye la adjudicación de baldíos. Por lo anterior se espera que una familia campesina cuente con las garantías para la realización de los derechos fundamentales como educación, salud, vivienda, alimentación y generación de ingresos. La titulación de un predio tan solo impacta directamente algunos de estos derechos y los otros derechos deben ser garantizados por el gobierno nacional y territorial. En los modelos que se desarrollan más adelante se involucra el índice de pobreza multidimensional como proxy para estimar las dotaciones sociales y las garantías para el cumplimiento de los derechos fundamentales y su relación con las condiciones de vivienda.

Para el análisis de las condiciones de la vivienda se construyó un indicador sintético que determina si la vivienda tiene total o parcialmente condiciones adecuadas del material de las paredes, pisos y techo; acceso a servicios públicos, acueducto y alcantarillado y que no cuente con hacinamiento crítico.

Las condiciones de vida (CV) dependen de la posibilidad de ampliar el espacio de las capacidades (CA), así que $CV = f(CA)$. A medida que el conjunto de capacidades aumenta, la persona puede lograr las metas que se propone. Las capacidades se manifiestan, entonces, en realizaciones. El conjunto de capacidades

$$CA = \{alimentacion, vivienda, educacion, salud, movilidad, comunicaciones, \dots\}$$

responde a un ordenamiento lexicográfico, en el que prima la satisfacción de las necesidades básicas. Las capacidades de la persona reflejan las combinaciones de realizaciones que puede alcanzar. En las sociedades contemporáneas, la ampliación de las capacidades depende de la combinación de bienes públicos y privados. Las capacidades de la persona i (CA_i) se pueden expresar como

¹¹⁰ En la evaluación se incluyeron algunas preguntas de percepción sobre la alimentación, más no se realizó una medición profunda que permitiera su valoración integral y completa.

$$CA_i = g(\underbrace{x_1, x_2, \dots, x_{10}}_p; \underbrace{y_1, y_2, \dots, y_{10}}_{cp})$$

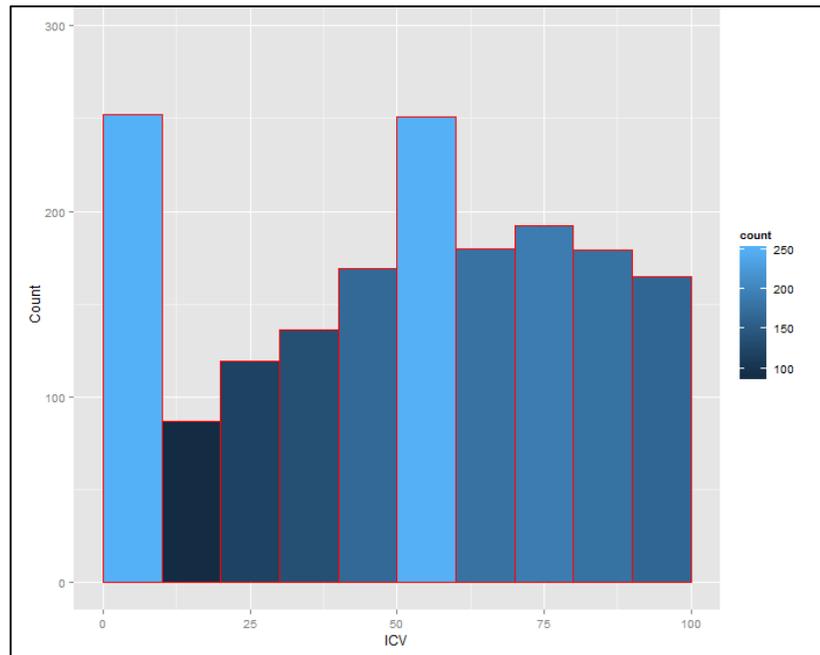
x son bienes privados, y y son bienes públicos. En el lenguaje de (Samuelson, The pure theory of public expenditures, 1954), p son los precios, cp los cuasi precios, que se igualan a los impuestos (T).

$$CA_i = g(\underbrace{x_1, x_2, \dots, x_{10}}_{\substack{p_1 \\ p_2 \\ \vdots \\ p_{10}}}; \underbrace{y_1, y_2, \dots, y_{10}}_{\substack{cp_1 \rightarrow T \\ cp_2 \rightarrow T \\ \vdots \\ cp_{10} \rightarrow T}})$$

Los impuestos indican que los bienes públicos no hacen parte de las dinámicas de mercado, y que su cantidad y calidad se determina en la esfera política. Los bienes baldíos que reciben las familias son un bien público, y en la medida en que aumentan, el espacio de las capacidades se amplía, y ello se refleja en un mejoramiento de las condiciones de vida. En la estimación del indicador se le ha dado especial relevancia al impacto que tiene la vivienda, que es uno de los y .

A partir del siguiente histograma se observa que el valor promedio del indicador es de 49 puntos y el 75% de las familias campesinas están por debajo de 73 puntos, esto implica que el indicador tiene un comportamiento equitativo entre el porcentaje acumulado de la población y el puntaje agregado del índice.

Gráfico 23. Histograma del indicador de condiciones de la vivienda



Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Para identificar y estimar la magnitud del efecto de factores asociados a las condiciones de vivienda se utiliza la ecuación teórica: $Y_{z,t} = f(\theta_t)$. Hacen parte de θ las siguientes variables: i) ingreso del hogar (*ingresos - derivados de la actividad agropecuaria y otros ingresos adicionales*); ii) sexo del beneficiario principal (*sexo*); iii) nivel educativo del beneficiario principal (*educa*); iv) edad del beneficiario principal (*edad*); v) tamaño del hogar (*tam*); vi) tipo de explotación del predio (*produc - producción agrícola o producción pecuaria*); vii) tamaño del predio (*tamp - casa lote, menos de una UAF y una o más UAF*); viii) ubicación del predio (*distan - Distancia al centro poblado más cercano y distancia a la vía carretable*); ix) distancia y densidad del municipio, expresadas a través del índice de ruralidad (*IR*); x) el índice de pobreza multidimensional (*IPM*); xi) registro del predio ante la ORIP (*registro*); xii) víctima del conflicto armado (*victima*).

De acuerdo con estas variables, $Y_{z,t} = f(\theta_t)$ se expresaría como $Y_{z,t} = f(\text{ingresos}_t, \text{sexo}_t, \text{educa}_t, \text{produc}_t, \text{tamp}_t, \text{tam}_t, \text{distan}_t, \text{IR}_t, \text{IPM}_t, \text{registro}_t, \text{victima}_t)$.

Modelo 6: Condiciones de vivienda

El primer paso, tal y como se definió anteriormente, es evaluar si los municipios aportan a la explicación de la varianza global. De acuerdo con los resultados

de las pruebas de ajuste, al comparar el modelo MCG (1) frente al modelo multinivel (2), éste último aporta a la varianza y por tal motivo indica que el municipio tiene un efecto en la estimación del indicador de condiciones de la vivienda y por ende es adecuado ajustar un modelo multinivel.

En cuanto a la varianza que aportan los municipios (intercepto: τ_{00}) es 85.3 y la varianza dentro de cada municipio (σ^2) es de 408.7 con lo que el CCI es de 17.2%, es decir este es el porcentaje de aporte de los municipios a la varianza global. Por otro lado el indicador de fiabilidad de los promedios municipales es de 0.84 indicando que son fiables (superior a 0.7) y por ende se debe ajustar un modelo multinivel donde el primer nivel corresponde al municipio.

Cuadro 69. Parámetros de evaluación del modelo multinivel para las condiciones de vivienda

Modelo	df	AIC	BIC	logLik	Test	L.Ratio	p-valor
null.model	1	2	13921.28	13931.94	-6958.642		
null.model.mpio	2	3	13602.36	13618.34	-6798.182	1 vs 2	320.9203 <.0001

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

Cuadro 70. Determinantes de las condiciones de vivienda en predios baldíos (multinivel)

Variable	Estimación	Error estándar	DF	t-valor	p-valor	Significancia
Intercepto	83.83	9.95	1472	8.42	0.00	***
Producción pecuaria	-0.62	1.62	1472	-0.38	0.70	
Producción agrícola	-1.75	1.58	1472	-1.11	0.27	
Tamaño Predio (< 1 UAF)	-4.06	2.08	1472	-1.95	0.05	*
Tamaño Predio (1 UAF y +)	-0.45	2.85	1472	-0.16	0.87	
Sexo del beneficiario principal: Mujer	-0.63	1.11	1472	-0.57	0.57	
Distancia a la vía carreteable más cercana: <1 Km	-0.10	1.30	1472	-0.07	0.94	
Distancia a la vía carreteable más cercana: Entre 1 Km y 5 Km	2.38	1.90	1472	1.25	0.21	
Distancia a la vía carreteable más cercana: Mas de 5 Km	-2.63	2.51	1472	-1.05	0.29	
Distancia al centro poblado más cercano: <1 Km	2.89	2.46	1472	1.18	0.24	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 1 Km y 5 Km	-0.82	2.25	1472	-0.36	0.72	

Variable	Estimación	Error estándar	DF	t-valor	p-valor	Significancia
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 5 Km y 10 Km	-3.24	2.39	1472	-1.35	0.18	
Distancia al centro poblado más cercano: Entre 10 Km y 20 Km	0.05	2.55	1472	0.02	0.99	
Distancia al centro poblado más cercano: Más de 20 Km	-4.98	2.46	1472	-2.02	0.04	**
Ingreso (producción agropecuaria)	4.80E-08	0.00	1472	0.85	0.40	
Ingresos adicionales del hogar	1.08E-06	0.00	1472	3.47	0.00	***
Nivel Educativo Beneficiario: Preescolar/Primaria	0.91	1.58	1472	0.57	0.57	
Nivel Educativo Beneficiario: Secundaria	6.96	2.24	1472	3.11	0.00	***
Nivel Educativo Beneficiario: Media	6.25	2.05	1472	3.05	0.00	***
Nivel Educativo Beneficiario: Técnica/Superior	8.30	2.55	1472	3.25	0.00	***
Edad Beneficiario	0.01	0.01	1472	0.89	0.38	
Tamaño del Hogar	-0.79	0.28	1472	-2.78	0.01	***
Registro del Baldío ante ORIP	0.49	1.27	1472	0.39	0.70	
Titular del baldío reconocido como víctimas del conflicto según el RUV	0.15	1.33	1472	0.12	0.91	
Índice de Ruralidad	-0.11	0.12	24	-0.90	0.38	
Índice de Pobreza Multidimensional	-28.71	14.50	24	-1.98	0.06	*

Fuente. Elaboración propia con base en Encuesta de operaciones y resultados del instrumento de titulación de baldíos, 2015

El factor determinante en las condiciones de vivienda está relacionado con las diferencias territoriales. De acuerdo con los parámetros de ajuste del modelo multinivel, el municipio explica el 17.2% de la varianza, con una relación inversamente proporcional, es decir, a medida que incrementa la pobreza multidimensional se reducen las condiciones dignas de la vivienda. Este resultado enfatiza en la relación intrínseca que tienen los derechos y de esa manera en el efecto significativo que tiene el contexto territorial en las condiciones de vida de las familias campesinas.

En segundo lugar, los ingresos y el capital humano en el hogar tienen efectos positivos en el incremento de las condiciones de la vivienda. Es evidente la diferencia de las condiciones de vivienda entre los beneficiarios cuyo máximo nivel educativo es preescolar o primaria comparado con aquellos que son bachilleres (educación media) o tienen semestres aprobados de educación superior. Los ingresos y las condiciones de la vivienda tienen una relación estrecha, comprobando una de las hipótesis de estudio. Las condiciones de la vivienda mejoran a medida que incrementan los ingresos y especialmente los derivados de los ingresos adicionales complementarios a los ingresos agropecuarios.

Otro hecho relevante es que las condiciones de vivienda son peores para los adjudicatarios con extensiones inferiores a la UAF, exceptuando los casa lotes. Como se ha venido demostrando, la adjudicación de predios inferiores a una UAF tiene serias limitaciones en la producción, los ingresos y por consiguiente en las condiciones de la vivienda. Esto sintetiza la necesidad de replantear la adjudicación de baldíos a predios inferiores a la UAF.

Las condiciones de la vivienda también son afectadas por la distancia del predio al centro poblado. Cuanto más alejado el predio del centro poblado menor acceso a bienes públicos como la energía eléctrica, el acueducto y alcantarillado. La situación de las condiciones de la vivienda también se agrava a medida que el tamaño del hogar se incrementa.

V. CONCLUSIONES

5.1 Componente de operaciones

1. ¿Cómo funciona en la práctica el mapa de procesos de la Titulación de Baldíos a familias campesinas (actores, roles, procedimientos y articulación)?

- En la práctica el mapa de procesos de titulación de baldíos a familias campesinas, funciona de la siguiente manera: El procedimiento se inicia en la mayoría de los casos (a excepción de cuando se adelanta barrido) a través de una solicitud hecha por la persona interesada que se incorpora en el “aplicativo de baldíos”, un sistema de información creado por el Instituto, sobre el cual los servidores entrevistados tienen una percepción positiva. Inmediatamente la información del solicitante se

debe confrontar con 7 bases de datos (SISPRO, IGAC, ORIP, DIAN, INCORA – INCODER, Departamento Administrativo de la Función Pública y RUPTA); este es un primer cuello de botella, en tanto las oficinas territoriales no tienen acceso a esta información y si lo tienen no existe certeza de que esta información sea confiable y se encuentra actualizada.

- A continuación se realiza el levantamiento topográfico, que en el 90% de los casos es realizado directamente por el INCODER. La información cartográfica generada es percibida como de buena calidad tanto por los funcionarios del INCODER como por los beneficiarios. El plano se remite al nivel central donde la Dirección Técnica de Baldíos lo revisa y aprueba. Este paso es percibido por la mayoría de los servidores del Instituto entrevistados como otro cuello de botella.
- Posteriormente se revisan los requisitos del predio para lo cual se tiene previsto que se realicen cruces con las siguientes capas de información: Zonas de Reserva Forestal de Ley 2º, Parques Naturales Nacionales, declaratorias de protección colectiva, tierras de comunidades étnicas, propiedad privada, planes viales, títulos de extracción minera y explotación de hidrocarburos. Estos cruces se realizan también de manera centralizada en Bogotá, pero el nivel central no cuenta con la mayoría de esta información en bases de datos y si la tiene no se encuentra actualizada. Adicionalmente, estos cruces que se proponen en el mapa de procesos del INCODER son insuficientes para revisar la situación del predio y determinar si este es adjudicable ya que no se contemplan cruces como los siguientes: declaratorias de protección colectiva, otras áreas protegidas aparte de los PNN, territorios ancestrales de comunidades étnicas, territorios colectivos solicitados en constitución, ampliación y saneamiento, información sobre predios de propiedad privada, planes viales, instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, explotación de hidrocarburos. Todo esto genera una gran incertidumbre en relación con los baldíos que se adjudican.
- Con posterioridad se realiza el paso que es visto como el “alma del proceso”: la inspección ocular. A pesar de su importancia, pocas veces se cuenta con la presencia del Procurador y de las autoridades ambientales. También se pudo evidenciar que los servidores del INCODER

no aprovechan esta diligencia al máximo. De acuerdo con las encuestas realizadas en menos de la cuarta parte de las visitas los servidores del INCODER aplicaron una encuesta, verificaron los cultivos o animales que tenían los solicitantes, verificaron que más de la mitad del predio estuviera cultivada o con cría de animales, revisaron acceso a agua, revisaron infraestructura productiva (construcciones, maquinaria, equipo) revisaron el cumplimiento de los requisitos ambientales. En pocas palabras, a pesar de su importancia, la inspección ocular es asumida como un mero requisito de trámite.

- Con posterioridad se realiza la fijación en lista para permitir que se presenten oposiciones. Las oposiciones no son para nada comunes y solo se dan en el 0,8% de los casos. A continuación se realiza una revisión jurídica del expediente y se decide si el predio puede ser adjudicado. Cualquiera que sea la decisión que se tome (adjudicar o no adjudicar) esta se notifica personalmente a las partes. La notificación se ha convertido en otro cuello de botella y muchas resoluciones con las que culminan los procesos de adjudicación de baldíos se encuentran sin notificar. Aunque las jornadas masivas de notificación parecen ser una forma óptima de lograr la notificación como lo demuestran las encuestas realizadas, de acuerdo con las cuales en el 44,2% de los casos la resolución de adjudicación había sido notificada en jornada masiva de notificación.
- El penúltimo paso es el registro de la resolución de adjudicación. Este es un paso crítico si se tiene en cuenta que de acuerdo con información suministrada por el INCODER, el 62% de las titulaciones de baldíos podrían encontrarse sin registrar, en especial las adjudicaciones hechas años atrás. Las encuestas realizadas permitieron comprobar que el 32,9% de los adjudicatarios entrevistados que tenían la resolución no ha realizado el trámite de registro del baldío ante la ORIP, y que casi la mitad de ellos no lo había hecho por desconocimiento. Las jornadas de registros masivos parecen ser una solución al tema de la formalización, sin embargo solo se pueden realizar en los municipios donde la adjudicación de baldíos está exenta del pago del impuesto de registro.
- El último paso corresponde a la realización de seguimiento y acciones de mejora. Al respecto se encontró que el seguimiento se realiza antes de

expedirse la resolución de adjudicación y salvo contadas excepciones, una vez el baldío es adjudicado ni el INCODER ni las autoridades ambientales lo vuelven a monitorear.

2. ¿La articulación entre el nivel central del INCODER y las direcciones territoriales e instituciones departamentales permite que el proceso de titulación se de forma ágil y transparente? ¿Existe algún mecanismo de seguimiento a las direcciones territoriales por parte del nivel central?

- Las entrevistas permitieron establecer que existen múltiples mecanismos de seguimiento y formas de articulación entre el Nivel central del INCODER y las Direcciones Territoriales, como el aplicativo de baldíos, la revisión de planos, los cruces con capas de información, la asignación de padrinos, las visitas a las oficinas territoriales, los comités de gerencia, el seguimiento a través de metas, el seguimiento a requerimientos hechos por órganos de control, congresistas, ciudadanos, servidores y beneficiarios, las auditorías internas y externas y los planes de mejoramiento. Sin embargo estos mecanismos no garantizan que la titulación de baldíos se dé de forma ágil ni transparente. Lo anterior si se tiene en cuenta que dentro del proceso de adjudicación de baldíos adelantado por el INCODER han ocurrido múltiples hechos de corrupción, como lo han puesto de manifiesto los organismos de control, y que el proceso se demora mucho más de los 9 meses establecidos en el mapa de procesos y en las normas.

3. ¿Cómo se articulan los instrumentos de planificación para el ordenamiento social y productivo de la propiedad dentro del proceso de la titulación de baldíos y con los planes de ordenamiento territorial? ¿Cómo participan las autoridades pertinentes (UPRA, Autoridad ambiental, Procuraduría ambiental y agraria y autoridades locales y otros organismos del gobierno involucrados) en este proceso?

- Dentro del mapa de procesos no existen pasos específicos donde se prevea articular la adjudicación de baldíos con los instrumentos de planificación y ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio. Esto quiere decir que la adjudicación de baldíos se está haciendo sin tener en cuenta instrumentos como: el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial, los Planes de Desarrollo

municipales y departamentales, los Planes de Manejo Ambiental, Planes de Competitividad y Planes de Acción Forestal, entre otros.

- Hasta el momento la UPRA no participa dentro del proceso de adjudicación de baldíos.
- Por su parte las autoridades municipales lo hacen de manera tangencial contribuyendo en algunas ocasiones a que los ocupantes presenten la solicitud de adjudicación del baldío ante el INCODER o colaborando con la notificación del acto administrativo de adjudicación. Las autoridades municipales tampoco tienen en cuenta a los baldíos de la Nación dentro sus instrumentos de planificación. Una revisión de los POT/PBOT/EOT de los municipios intervenidos permitió establecer que solo en 11 de 27 POT/PBOT/EOT se hizo mención a los baldíos de la Nación más sin embargo, las menciones que se hacen son superfluas lo que demuestra que los baldíos no son considerados como una fichas clave dentro del ordenamiento o la planeación estratégica del territorio.
- Las autoridades ambientales tampoco participan activamente, aunque deberían tener un rol clave ya que a ellas les corresponde verificar que se esté dando una adecuada explotación y la utilización de las aguas y de las tierras rurales.

4. ¿Cómo se articulan los instrumentos de desarrollo rural con el proceso de la titulación de baldíos?

Se puede constatar que los diferentes instrumentos de desarrollo rural no se articulan con la titulación de baldíos. Las entrevistas y encuestas realizadas permitieron comprobar que los baldíos se entregan sin acompañarse de los otros componentes del desarrollo rural (como vías, créditos, asistencia técnica, distritos de riego, etc.).

Lo anterior a pesar de que el artículo 2º de la Ley 160 de 1994 crea el Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como un mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad

de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos.

Para ello los organismos que componen el sector están organizados en 6 subsistemas: a) de adquisición y adjudicación de tierras; b) de organización y capacitación campesina e indígena; c) de servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social; d) de investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos; e) de mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial y f) de financiación.

El ejecutor exclusivo de las actividades relacionadas con el subsistema de adquisición y adjudicación de tierras es el INCODER. Pero en las actividades de los otros subsistemas participan una gran cantidad de entidades. No obstante lo anterior, dentro del procedimiento de adjudicación de baldíos no se prevé ningún mecanismo de articulación con estos subsistemas y entidades.

Tampoco se contempla la articulación al interior del mismo INCODER que cuenta con diferentes instrumentos de desarrollo rural, a través de cuatro macro-procesos misionales presentes en su Plan de Acción: 1) Generación de ingresos, 2) Ordenamiento social y acceso a tierras rurales, 3) Institucionalidad para el desarrollo rural territorial y 4) Provisión de bienes y servicios públicos (Entrevista Nivel Central D. I., 2015).

La titulación de baldíos se encuentra completamente aislada de los demás componentes y actividades que componen el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Este aislamiento se origina en hechos diversos como el modelo de titulación por oferta vigente, la falta de articulación de la adjudicación de baldíos con los diferentes instrumentos de planificación existentes, como los planes de desarrollo, planes sectoriales y de competitividad, la desarticulación al interior del INCODER y la falta de contundencia en la actuación de las instancias de planificación existentes como la UPRA. En el sentir de los servidores entrevistados esto es algo que se debe mejorar.

5. ¿Qué fortalezas y debilidades jurídicas, técnicas, administrativas y logísticas existen para llevar a cabo la titulación de baldíos en el INCODER, SNR, IGAC y DIAN?

Las principales fortalezas y debilidades encontradas se sintetizan en los siguientes cuadros:

Cuadro 71. Fortalezas Institucionales en el proceso de titulación de baldíos

Fortalezas	Incoder	Supernotariado – ORIP	IGAC
Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> - Suscripción de convenios para el intercambio de información con IGAC, supernotariado y URT. - Realización de actuaciones conjuntas con otras instituciones, han permitido aclarar dudas jurídicas en el procedimiento. - La UAF evita, en alguna medida, la conformación de latifundios. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tiene convenio de intercambio de información a nivel nacional con el Incoder. -Expedición de Circulares e Instrucciones conjuntas junto con el Incoder. 	<ul style="list-style-type: none"> -Tiene convenio de intercambio de información a nivel nacional con el Incoder. - Ha venido participando en la elaboración de una metodología que permita avanzar en la conformación del inventario de baldíos.
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> -Aplicativo de baldíos -Actuaciones conjuntas con otras entidades han permitido fortalecer el proceso, superar cuellos de botella y actuar con mayor celeridad frente a asuntos que son de importancia para el gobierno nacional 	<ul style="list-style-type: none"> Apoya el proceso a través de 193 ORIP. De las entidades que participan en el proceso es la que cuenta con más territoriales. Sistema Información Registral-SIR permite el acceso en línea y tiempo real a los certificados de tradición y libertad. Creación de una herramienta para evitar el registro de resoluciones falsas. 	<ul style="list-style-type: none"> -Creación de una Mesa interinstitucional sobre políticas públicas para la protección de bienes de uso público y baldíos -Estableció una metodología para el inventario de baldíos del INCODER (Entrevista Meta, 2015) - Realización de mesas conjuntas de trabajo en torno al tema de baldíos y actuación coordinada en asuntos que son de importancia para el gobierno nacional, en los que se requiere identificar y formalizar baldíos.
Administrativas y Logísticas	<ul style="list-style-type: none"> -Se mantienen buenas relaciones los servidores de otras instituciones que sirven para superar dificultades, por ejemplo a la hora de realizar los intercambios de información. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoya el procedimiento de adjudicación de baldíos a través de 193 ORIP. 	

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 72. Debilidades jurídicas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	DIAN	Procuraduría
Debilidades Jurídicas	<ul style="list-style-type: none"> -Tope de 1000 salarios mínimos para los adjudicatarios es demasiado alto y contraría el espíritu de la Ley 160 -Se permite la venta del baldíos inmediatamente después de la adjudicación -Falta de mención de varias entidades dentro del macroproceso de adjudicación de baldíos a familias campesinas: UPRA, Ministerio de Ambiente, UAESPNN, Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, departamentos y municipios. Mención no detallada de las funciones y responsabilidades de la Procuraduría en el proceso 	<ul style="list-style-type: none"> - Exenciones al impuesto de registro dependen de los municipios 	<ul style="list-style-type: none"> -No tiene convenio de intercambio de información con el Incoder. - Información solicitada a veces es negada 	<ul style="list-style-type: none"> -Diferencias en criterios jurídicos con el Incoder, conllevan a la suspensión de procesos

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 73. Debilidades técnicas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	IGAC	Autoridades ambientales	Upa
Debilidades Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> -Dificultades para obtener información actualizada y completa que permita verificar las condiciones del solicitante y del predio -Excesiva centralización de pasos y funciones -Inexistencia de un inventario de baldíos. - 95% de predios sin georeferenciación - Cálculo de la UAF desactualizado. -Bosque en pie se considera improductivo; su conservación no permite cumplir con el requisito de la explotación económica. -No se están haciendo procesos de reconversión -No hace seguimiento posterior a la adjudicación del baldíos 	<ul style="list-style-type: none"> -Las Direcciones Territoriales del INCODER no tienen acceso al sistema de SNR para verificar la información del registro -Imposibilidad de registrar la propiedad de la tierra rural con coordenadas. La información de registro no está georeferenciada. -Falta de interrelación catastro - registro en todo el país 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de un catastro multipropósito. - Información catastral (catastro rural) desactualizado -Falta de interrelación catastro - registro en todo el país 	<ul style="list-style-type: none"> -Inasistencia a la inspección ocular -CAR no expiden el Plan de Manejo Ambiental en zonas donde es prerequisite para poder realizar la adjudicación de baldíos -Tampoco realizan seguimiento a los baldíos después de que son adjudicados. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desconocimiento de las labores de esta entidad en el nivel territorial.

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

Cuadro 74. Debilidades administrativas y logísticas en el proceso de titulación de baldíos

	Incoder	Supernotariado - ORIP	IGAC	Autoridades ambientales
Debilidades Administrativas y Logísticas	<p>-Falta personal de planta. La adjudicación de baldíos, recae principalmente en personal vinculado mediante contrato de prestación de servicios</p> <p>-No se hacen anticipos del dinero de los viáticos. En algunas DT los servidores tienen que prestar y luego la entidad les reembolsa.</p> <p>-El acceso de los predios puede ser difícil por las distancias, topografía, mal estado de las vías y por falta de transporte para realizar los desplazamientos.</p> <p>-Recursos limitados o que no llegan a tiempo.</p> <p>-Falta de equipos e insumos de papelería.</p> <p>-Mala conexión a internet.</p>	<p>En algunas territoriales las fallas del servicio de internet dificultan las tareas básicas</p>	<p>-Las 43 oficinas territoriales, no cuentan con suficientes recursos ni personal para atender las necesidades del INCODER</p> <p>- Realización del levantamiento topográfico por parte del IGAC, en riesgo de generar un nuevo cuello de botella en el procedimiento.</p>	<p>-Falta de personal. Debilidad institucional</p>

Fuente. Elaboración propia con base en entrevistas y grupos focales realizados en las 17 Direcciones Territoriales

6. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades de los procesos de titulación por barrido y de titulación por demanda (estudio de caso-Oriente Antioqueño)?

- La evaluación permitió establecer que la estrategia de formalización por barrido es percibida como positiva. Esta estrategia se posiciona como una solución plausible a la falta de articulación entre la adjudicación de baldíos, el desarrollo rural y el ordenamiento territorial.
- También se puede utilizar para evitar que los predios baldíos se adjudiquen de manera dispersa, como ha venido ocurriendo hasta la fecha y debe servir para jalonar una oferta de bienes y servicios a las zonas tituladas.
- El barrido también puede contribuir para lograr una mayor articulación entre las entidades, en especial las territoriales.

- Entre las debilidades se encontró que estos procesos y estrategia no se conocen en todos los lugares donde se hicieron las entrevistas y grupos focales.

7. ¿Cómo es la ruta del beneficiario (experiencias y procesos de los beneficiarios) en la titulación de baldíos?

- El 97,8% de los encuestados manifestó que ninguno de los requisitos del proceso de titulación fue difícil de cumplir. En ese sentido, ni los requisitos del beneficiario, ni los requisitos sobre el predio constituyen una barrera de acceso a las familias campesinas que buscan la titulación de baldíos.

El 59,3% de los beneficiarios que mencionan haber tenido alguna dificultad dentro del proceso de titulación, consideran la demora en los trámites como la más relevante.

- Los beneficiarios manifestaron que la principal motivación para solicitar la adjudicación es formalizar la ocupación (67,9%)
- El 95,4% califica el trato de los funcionarios como bueno o excelente.
- Solo el 0,7% de los encuestados manifiesta haber conocido casos de corrupción.
- El 97,8% de los encuestados manifiestan haber recibido la visita de un funcionario de INCODER en los predios antes de la entrega de la resolución y al 16,6% le aplicaron una encuesta.
- De los que no registraron el predio ante la oficina de registro e instrumentos públicos, el 48,3% no lo hizo porque no sabía que debía hacer dicho trámite, mientras que el 31,6% afirma que no lo había hecho por falta de dinero.
- El 47,2% de los beneficiarios manifiesta no haber tenido que pagar ningún costo. De los costos que tuvieron que pagar se destacan viajes (pasajes transporte, comidas y estadías) desde y hacia el predio (28,7%), copias y certificados de todos los documentos que adjuntó (22,0%) y pagos directamente al INCODER por la adjudicación (19,6%).

- El 44,2% manifiesta que obtuvo su resolución en jornada masiva de notificación coordinada por INCODER, el 21,9% mediante citación de notificación en la oficina de INCODER, al 13,9% se lo trajo al predio un funcionario del INCODER, el 9,0% fue notificado a través de un aviso en la cartelera de la Alcaldía y al 3,5% se lo trajo al predio un funcionario de una entidad diferente al INCODER.

5.2 Componente de resultados

1. ¿Con qué frecuencia se han realizado adjudicaciones a población no pobre?

- Con la información recolectada en campo, no es posible afirmar que la titulación de baldíos se ha realizado a población no pobre. Los resultados de la encuesta muestran que si bien se observa un cambio en las condiciones de vida y bienestar de los beneficiarios, más de la mitad de los adjudicatarios (63,3%) se consideran pobres y perciben que los ingresos del hogar no alcanzan para cubrir las necesidades básicas. Esta percepción se asocia con los resultados del puntaje SISBEN, que indica que la gran mayoría de los beneficiarios de baldíos (74%) están por debajo del umbral que se define de vulnerabilidad socioeconómica en la zona rural del país. Es decir que las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de baldíos son altamente vulnerables.
- Si bien se han documentado algunos casos de titulación a población no pobre (Noticias Uno, 2015) no disponemos de otros casos documentados. Sin embargo, referenciamos los casos documentados sobre la acumulación ilegal de predios baldíos, especialmente en la altillanura, por parte de los organismos de Control (Contraloría General de la República, 2011) (Procuraduría General de la Nación, 2015) y en el marco de los debates de control político en el Congreso (Rugeles, G, 2013).

2. ¿Qué proporción de los adjudicatarios o sus familias siguen siendo propietarios, residen y explotan los predios adjudicados? ¿Qué factores afectan estas proporciones?

- El 85,8% del total de beneficiarios explotan y/o viven en el predio. El 13,2% de los predios baldíos adjudicados fueron vendidos, abandonados o arrendados; el 1% de los predios no están siendo utilizados en este momento pero tampoco fueron reportados como abandonados. El 6,5% de los

adjudicatarios vendieron el predio principalmente por necesidad económica y ofrecimientos llamativos, el 4,5% abandonó el predio principalmente porque lo obligaron a hacerlo y el 2,2% arrendó el predio a razón de necesidades económicas y por no contar con los recursos para explotarlo de manera directa.

- Buena parte de los predios se ha entregado por debajo de la UAF y en muchos casos estas extensiones no tienen las características adecuadas para una explotación de generación de excedentes, como es el caso de los predios casa-lotes.
- La titulación de baldíos no se ha acompañado de los mecanismos e instrumentos para proveer los servicios productivos necesarios para asegurar la explotación del predio y garantizar así los aumentos de productividad y mejoramiento de la calidad de vida del beneficiario. Esta situación ha incentivado y motivado a los titulares a vender el predio.

3. ¿Qué expectativas tiene el beneficiario con respecto al uso eficiente de la tierra y si éstas están en función del ordenamiento social y productivo de la tierra en el marco del ordenamiento territorial? ¿Qué diferencias hay en estas expectativas cuando se aplican o no las excepciones de la UAF?

- La primera condición de la eficiencia productiva es tratar de explotar, al máximo, las potencialidades del predio. Las personas que recibieron una casa lote no pueden aspirar a tener una explotación productiva. En estos casos no cabe ninguna reflexión sobre eficiencia de la explotación. Las familias perciben un mejoramiento de sus condiciones de vida cuando reciben la casa lote, pero ello no significa que sus ingresos mejoren de manera significativa. Incluso, pueden continuar por debajo de la línea de pobreza. Si la UAF se concibió como el área que garantiza las condiciones de explotación mínimas, un predio inferior a la UAF sería, por definición, ineficiente. Al adjudicar fincas que tienen una extensión inferior a la UAF se está negando, de entrada, la posibilidad de que sean económicamente eficientes. Este diagnóstico se agrava si además de un área relativamente pequeña, la familia no dispone de servicios básicos, como crédito y asesoría técnica, ni de infraestructura, como vías terciarias, sistemas de riego, entre otros, cómo se ha evidenciado que sucede con las personas que han sido beneficiarias de la titulación de

baldíos. Por la falta de acceso a medios de producción, los adjudicatarios sub-explotan el suelo siendo económicamente ineficientes en la medida en que la producción por hectárea es inferior al promedio nacional.

- Casi que por definición, la unidad de producción eficiente, es aquella que explota al máximo una área de extensión similar a la UAF. Si este principio básico es aceptado, cualquier área inferior a la UAF no permite una explotación eficiente. Y de acuerdo con los resultados de la encuesta, por las características de los cultivos, por la tecnología, y por el número de personas que trabajan en la finca, se trata de pequeñas producciones.
- Las personas reciben el baldío sin que necesariamente sus expectativas sobre la explotación sean las mismas que están presentes en la ley 160. Las familias buscan mejorar su ingreso pero sin que hayan elementos contextuales que converjan hacia los propósitos loables de la Ley 160. En la encuesta no se preguntó por las expectativas que tienen las familias una vez que se les adjudica el baldío de forma directa, pero del análisis de las respuestas sí se pueden sacar dos conclusiones. Primero, cuando se asigna el baldío, no hay ninguna garantía de que el uso del suelo corresponda a su vocación, ni a un proceso de ordenamiento territorial previamente definido. Hemos recomendado que la adjudicación de baldíos se enmarque en una política global de ordenamiento territorial. Por esta razón, es importante que la UPRA pueda contribuir a la articulación de los planes de ordenamiento territorial, y la regulación y regularización de la ocupación del territorio. Es evidente la asimetría que existe en el país entre la vocación y el uso del suelo. Y no hay evidencia de que la política de asignación de baldíos esté contribuyendo a corregir este desbalance
- Una de los expectativas del uso eficiente de la tierra por parte del beneficiario es la posibilidad de explotar el predio adjudicado en su totalidad, generar los excedentes y recursos necesarios para el sostenimiento familiar y asegurar el consumo de alimentos básicos. De esta manera el beneficiario percibe que mejora su nivel de ingresos, su bienestar y su calidad de vida.

- La expectativa de las personas a quienes les adjudican casa-lotes, es diferente. Quien solicita la titulación de este tipo de predios percibe que es un mecanismo para acceder la vivienda rural y no una forma de acceder a tierra para producción agropecuaria.
- La falta de planificación de las zonas objeto de titulación no se ha articulado con el ordenamiento social, productivo y ambiental. En ese sentido, como se recalcó en el componente de operaciones, no hay una relación entre el uso del suelo y las prácticas laborales aplicadas por parte de los beneficiarios (en muchos casos por falta de información y de conocimiento) y el ordenamiento social y productivo de la tierra en el marco del ordenamiento territorial.
- La falta de medios de producción de las familias beneficiarias les ha hecho tomar decisiones racionalmente económicas en detrimento de decisiones ambientalmente sostenibles. Por ejemplo, algunas familias beneficiarias han optado por la compra de ganado en la medida en que esta actividad representa una menor inversión en relación con algunos cultivos (preparación de la tierra, utilización de tractor, arado, compra de semillas, químicos, contratar mano de obra). Además de la leche que obtienen para alimentarse y vender, tienen el capital representado en cada res. Esto ha impactado en la sobre-utilización de ganadería en tierras aptas para agricultura, afectando la oxigenación del suelo y la utilización de ese territorio como despensa alimentaria.

4. ¿Con qué medios cuenta la familia adjudicataria para explotar las tierras adjudicadas?

- Los adjudicatarios no cuentan con los medios de producción necesarios para explotar de manera adecuada y eficiente el predio y, al parecer, las posibilidades de acceso a estos servicios es muy limitada ya sea por desconocimiento, falta de información, o por los requisitos que deben cumplir para acceder a éstos.
- Aunque buena parte de los predios son casa-lote y sus posibilidades de producción agropecuaria son mínimas, la disponibilidad de medios sigue siendo muy baja en los predios rurales menores de una UAF e iguales o mayores a una UAF.

- Los resultados muestran que, aunque la solicitud de créditos por parte de los adjudicatarios de baldíos es relativamente baja (27,5%), si se evidencia que la titulación es una garantía fundamental para acceder a dichos recursos. De hecho los beneficiarios que hicieron la solicitud y no les fue aprobada (11,2%) señalan como principal limitante no tener el registro del predio adjudicado (34,9%).
- De los adjudicatarios que solicitan crédito (27,5%), el 88,8% de los beneficiarios adjudicatarios afirma que el crédito les fue aprobado. La mayoría de los beneficiarios (34,9%) afirma que utilizó los recursos del crédito para la compra de insumos (semillas, insecticidas, plaguicidas, alimentos para animales) y para fortalecer el capital de trabajo (34,0%). En menor proporción el crédito se destinó a la compra de animales (27,1%) y a la instalación de cultivos (18,4%). En proporciones muy bajas (8,6%) el crédito es utilizado para actividades distintas a las agropecuarias (pago de deudas 4,6% y mejoramiento de vivienda 4,0%). Una proporción muy pequeña (1,2%) señala que los recursos del crédito los utilizaron en otras actividades como "montar un negocio" y para la compra de un carro. En este mismo grupo algunos afirman que los dineros del crédito no han sido desembolsados.
- En relación con otros servicios que el Estado puede ofrecer a los adjudicatarios de baldíos para mejorar las actividades agropecuarias, se observa que al comparar la situación antes y después de la adjudicación del predio, existe una mejoría en la prestación y acceso a los servicios de asistencia técnica (de 12,6% a 19,9%) y de adecuación de tierras (de 3,1% a 5,9%), en la modalidad de sistemas y distritos de riego. Mejoran en menor proporción los servicios de abastecimiento de insumos (de 1,4% a 4,4%) y de maquinaria (de 0,7% a 2,4%).
- Los servicios relacionados con los procesos de post-cosecha, como los sistemas de comercialización de productos y los centros de acopio, no han mejorado con la adjudicación del predio baldío.
- Si bien se evidencia una mejoría en el acceso a los servicios productivos, éstos siguen siendo de muy baja cobertura para el sector. El acceso a bienes agropecuarios para la explotación del predio ha mejorado

después de la adjudicación principalmente para guadañadora (de 1,5% a 15,0%), establos (2,9% a 4,4%), beneficiaderos (de 0,5% a 2,0%) y secaderos (1,0% a 1,9%). Sin embargo, el acceso a tractor además de marginal no ha aumentado después de la adjudicación (del 1,4% al 1,4%). Mientras en el acceso a trapiche es marginal y ha disminuido (de 1,3% a 1,0%).

5. ¿De qué manera la adjudicación de baldíos ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios (ingresos y gastos, pobreza, producción agropecuaria)? ¿Por qué? (tenga en cuenta el enfoque de género) ¿existen diferencias en estas variables entre los beneficiarios que reciben adjudicaciones de una UAF y por debajo de una UAF?

- Los propósitos de la Ley 160 de 1994 son loables en cuanto que pretendía organizar, dinamizar y regular la distribución y el mercado de tierras en el país, así mismo, promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra a través de la adjudicación y obtener como resultado el mejoramiento de las condiciones de calidad de vida de la población beneficiaria. Estas disposiciones se enmarcan dentro de la política agraria y del desarrollo rural.
- Sin embargo, la implementación de la norma muestra vacíos importantes que conllevan resultados no muy positivos. En muchos casos la aplicación de la norma no se ajusta a las realidades regionales del país donde se concreta el procedimiento de la adjudicación. Por ejemplo, la dispersión de las titulaciones, el tamaño de los predios por debajo de una UAF, las características y usos de suelo, las distancias de los centros poblados y mercados locales y regionales, la disponibilidad de los recursos naturales como el agua, el manejo de bosques, la infraestructura y capacidad institucional para responder oportunamente a las demandas de los adjudicatarios, entre otros aspectos.
- A pesar de los esfuerzos por extender y garantizar la adjudicación de los predios baldíos a la población campesina más pobre y vulnerable, los resultados valorados no son los esperados ni en la magnitud deseada, particularmente en la provisión de las condiciones de vida dignas para los beneficiarios.

- Los resultados de la encuesta y de los indicadores sintéticos construidos para este estudio, ponen en evidencia que los beneficiarios de baldíos si han mejorado su calidad de vida a partir de la titulación pero no en la magnitud deseada debido a que los indicadores siguen siendo muy bajos, en relación con los referentes utilizados (SISBEN metodología III) y los promedios nacionales y de las zonas rurales según el caso. Es importante recordar que los predios analizados se encuentran en las zonas rurales del país y que sus características y dinámicas productivas y sociales de comportamiento, son similares a las encontradas en lo que reconocemos como zona rural y zona rural dispersa.
- Se encuentra también que la calidad de vida de los beneficiarios entrevistados en este estudio no muestra diferencias significativas según el tamaño del predio titulado. Es decir que las condiciones son inestables y deficientes en cualquiera de los tamaños de predios adjudicados: casa lote, menos de una UAF e igual o mayor a una UAF. Esta situación puede indicar que la adjudicación del predio no es condición suficiente para que sea rentable, genere los alimentos necesarios para el autoconsumo y garantice la seguridad alimentaria y los excedentes comercializables para el incremento de los ingresos y de paso se mejore la calidad de vida y el bienestar de los beneficiarios.
- Si bien la explotación agropecuaria previa del predio solicitado y adjudicado es un requisito para acceder al título, parece ser que el cumplimiento, estabilidad y continuidad de este, es ineficiente y por ello los resultados en la calidad de vida no son los esperados. Quizás parte de la explicación se encuentre en que los adjudicatarios manifiestan tener dificultades para proveerse de otros servicios productivos y financieros como la asistencia técnica, la adecuación de tierras, los centros de acopio, los créditos, y los procesos de comercialización. En todos estos servicios el acceso de los adjudicatarios es muy bajo y los apoyos del Estado para facilitarlos también.
- Las principales manifestaciones de mejoramiento en la calidad de vida de los beneficiarios de baldíos, se presentan en el incremento en el uso y manejo de materiales adecuados en la vivienda (paredes, pisos y techos), en el aumento de las conexiones de los servicios públicos domiciliarios, en el uso de otros servicios como sanitario y en utilización

adecuada de la fuente de obtención del agua para el consumo de alimentos. El incremento de la cobertura de los servicios públicos domiciliarios redundará de manera directa en la salud de las personas y en el estado de bienestar de las familias, al disfrutar de ambientes de convivencia más saludables.

- Si bien se observa un cambio en las condiciones de vida y bienestar de los beneficiarios, es necesario señalar que más de la mitad de los adjudicatarios (63,3%) se consideran pobres y perciben que los ingresos del hogar no alcanzan para cubrir las necesidades básicas. Esta percepción se puede asociar con los resultados del puntaje SISBEN que indica que la gran mayoría de los beneficiarios de baldíos (74%) están por debajo del umbral que se define de vulnerabilidad socioeconómica en la zona rural del país. Es decir que las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios de baldíos son altamente vulnerables.
- La ley 160 de 1994 predice que los predios baldíos adjudicados no deben tener extensiones menores a la Unidad Agrícola Familiar. Esta unidad se determina de acuerdo con los criterios metodológicos por Zonas Relativamente Homogéneas. En la práctica y según los resultados de este estudio, se encuentra que la mayoría de los predios adjudicados tienen extensiones por debajo de la UAF por lo que la implementación del procedimiento de baldíos no cumple con este requisito normativo. En el mismo sentido, también se adjudican predios con extensiones superiores a la UAF.
- El proceso de adjudicación de baldíos en Colombia es uno de los primeros que incorporó la perspectiva de género en su aplicación. Aunque todavía se presentan rezagos y dificultades en el reconocimiento de las mujeres como titulares y como parejas o cónyuges de los titulares, éste es un hecho destacable del proceso. La adjudicación se ha realizado de manera equitativa entre hombres y mujeres.
- Es indiscutible que la tenencia y titularidad del predio cambian de manera positiva la vida de los beneficiarios. La propiedad de la tierra propicia y estimula el imaginario colectivo de seguridad, estabilidad y arraigo cultural por parte de algunos beneficiarios. Esta dimensión cualitativa de la calidad de vida vincula o relaciona la percepción de

bienestar que sienten los adjudicatarios en relación con el entorno. En este caso el entorno de seguridad por el derecho de propiedad que se deriva de la titulación es un resultado invaluable. El derecho de propiedad incentiva un cambio de actitud en el beneficiario porque motiva y genera un estado mayor de bienestar, de estabilidad y unidad familiar.

- La adjudicación del baldío no ha sido un mecanismo de motivación para crear o pertenecer a una organización social de base o de segundo grado. Es muy bajo el número de beneficiarios que se encuentran vinculados a una organización. Al parecer no perciben este mecanismo como una posibilidad de participación y de ampliación de posibilidades para solicitar y recibir beneficios del Estado en lo productivo, económico y social.

6. ¿Cómo ha contribuido la titulación de baldíos al acceso progresivo de la propiedad de la tierra?

- La titulación de baldíos ha favorecido al pequeño campesino y, sin duda, contribuye a la distribución de la propiedad. Pero este proceso no es suficiente para contrarrestar otras políticas gubernamentales que estimulan la concentración del ingreso y de la riqueza. No se le puede pedir a la ley 160 que resuelva un problema estructural de la economía colombiana, que no ha sido atendido por la política fiscal (impuestos y subsidios). Como bien lo señalan (Carbacho & Fretes, 2013) los impuestos no son solamente para recaudar. Deben ser diseñados pensando, además de los ingresos, en su incidencia en el aparato productivo, y en las relaciones factoriales. En este sentido la propuesta del (PNUD, 2011) es clara. Las grandes extensiones de tierra improductiva se pueden combatir mediante impuestos. Si, por ejemplo, la ganadería extensiva de los valles del Sinú y San Jorge es castigada con un predial del 20%, a los propietarios sólo les queda dos alternativas: vender o mejorar la productividad. En estas condiciones, los impuestos logran el doble propósito de aumentar el recaudo y modificar la relación factorial, con técnicas productivas que sean más eficientes, y que favorezcan la distribución equitativa de la tierra. Es evidente que la ley 160 no puede, por sí sola modificar los procesos que se derivan en una mayor la concentración.

7. ¿En qué medida la titulación de baldíos a familias campesinas puede contribuir a mejorar la distribución y formalización de la propiedad?

- La adjudicación de predios baldíos tiene serias limitaciones para impactar en la distribución equitativa y concentración de la propiedad rural. Primero porque el 90,8% de los predios son inferiores a una UAF; la segunda, porque buena parte son casa lotes (39,2% del total de predios); tercero, porque cerca del 14,2% de los adjudicatarios no explota ni vive actualmente en el predio baldío adjudicado; y cuarto porque el proceso de titulación no se realiza de manera masiva y concentrada. Los predios baldíos adjudicados se realizan por demanda y por ello existe una dispersión geográfica significativa en los predios adjudicados. Esta dispersión va en detrimento de concentrar los bienes y servicios del Estado para dotar a las familias beneficiarias e impactar en el acceso progresivo a la propiedad.
- Los resultados de la evaluación indican que la mitad de los beneficiarios adjudicatarios de baldíos entre 2008 y 2013 realizaron el registro de su predio (53,3% del total de adjudicatarios). Ahora bien, el 20,6% de los beneficiarios no tenían la resolución de adjudicación de su predio, por ende no habían realizado el trámite del registro. En esa medida, de aquellos que conocían la resolución de adjudicación (79,4% del total de adjudicatarios), el 67,1% realizaron el trámite de registro.
- Es evidente que uno de los cuellos de botella para realizar la adjudicación es la notificación y entrega de la resolución. Para que aquellos que contaban con la resolución de adjudicación las principales razones por las cuales no han realizado el proceso de registro del predio están relacionadas principalmente con el desconocimiento de la realización de este trámite y por la falta de recursos para hacerlo: El 48,3% de los beneficiarios no habían realizado el trámite de registro porque “no sabían que tenían que hacer este trámite”, el 31,6% manifestó “No tengo plata para hacer el registro” y el 13,7% no ha hecho el trámite por razones de tiempo.
- Otro hecho destacable es que las mujeres campesinas adjudicatarias mostraron menor probabilidad de registrar su predio en comparación con los hombres titulares. Mientras el 72% de los titulares hombres realizaron el

registro ante la ORIP, el 61,7% de las mujeres hicieron este trámite. Ello alerta sobre una reproducción inequitativa en términos de los derechos de propiedad y legalización de predios baldíos en detrimento de la mujer campesina.

VI. BIBLIOGRAFÍA

6.1 Documentos e informes

Abel, A., & Bernanke, B. (2001). *Macroeconomics*. Wesley, New York.

Agencia Nacional Minera, F. (Mayo de 2015).

Barco, C. (2013). *Política del Sistema de Ciudades de Colombia. Documento Técnico de Soporte, Misión de Consolidación del Sistema de Ciudades*. DNP, Bogotá.

Becker, G. (1981). Altruism in the Family and Selfishness in the Market Place. *Económica*, 48 (189), 1-15.

Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione? *Revista de Economía Institucional*, 4 (6).

Bliese, P. D. (1998). Group size, ICC values, and group-level correlations: A simulation. *Organizational Research Methods*, 1.

Bliese, P. D. (2000). Within-Group agreement, non-independence, and reliability: Implications for data aggregation and Analysis. In K. J. Klein, & S. W. Kozlowski, *Multilevel Theory, Research and Methods in Organizations: Foundations, extensions, and new directions* (pp. 349-381). Jossey-Bass Inc.

Bryk, A. S., & Raudenbush, S. W. (1992). *Hierarchical linear models*. Newbury Park, CA: Sage.

Cárdenas, M. (2012). *Reforma Tributaria 2012*. Ministerio de Hacienda.

Contraloría General de la República. (2011). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*. Bogotá.

Corbacho, A., & Fretes, V. L. (2013). *Recaudar no basta. Los impuestos como instrumento de Desarrollo*. (BID, Ed.) Washington.

Corbacho, A., Fretes, V., & Lora, E. (2013). *Recaudar no basta. Los Impuestos como Instrumento de Desarrollo*. Washington: BID.

Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014.

Corte Constitucional. Sentencia C-604 de 2009

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. From <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>

De Soto, H. (2000). *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*. New York: Basic Books.

Decreto Ley 2811 de 1974. (1974). Código nacional de recursos naturales renovables y protección del medio ambiente.

DIAN, D. (8 de Abril de 2015).

DIAN, D. N. (8 de Abril de 2015).

DIAN. (2015). *Jurisdicción*. From <http://www.dian.gov.co/DIAN/12SobreD.nsf/pages/Laentidad?OpenDocument>

Diaz-Callejas, A. (2006). *La reforma Agraria en Colombia, Venezuela y Brasil*. Bogotá, Colombia: D'vinni Ltda.

DNP. (2015). *Proyecto de Ley. Por la cual se Expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País"*. DNP, Bogotá.

Dornbusch, R., & Fischer, S. (1985). *Macroeconomía*. MacGraw Hill, Madrid.

DPS. (2015). *Oportunidades para la prevención del trabajo infantil en Colombia*. From Boletín técnico N° 5: www.dps.gov.co/documentos/11511_Boletin_tecnico_DPS_No.5.pdf

El Espectador. (2014). ¿El ocaso de las FARC y el ELN? *El Espectador* .

El Tiempo. (2015). La fiebre del oro envenena el agua de 17 departamentos. *El Tiempo*

Fajardo Montaña, D. (2009). *Territorios de la Agricultura Colombiana*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Fajardo, D. (1989). *Estado, Sociedad y Campesinos. Análisis Político (7)*.

Fals Borda, O. (1975). *Historia de la cuestión agraria en Colombia. Publicaciones de la Rosca* .

Fals Borda, O. (2009). *Conducta política como reflejo de lo agrario. Antología de Fals Borda* .

Fals Borda, O. (2015). *Conducta política como reflejo de lo agrario. Antología de Fals Borda*. Bogotá.

Gambetta, D. (2010). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México: Fondo de cultura económica.

George, H. (1881). *The Land Question and Related Writings. Viewpoint and Counterviewpoint on the Need for Land Reform*. New York: Robert Schalkenbach Foundation.

González, J., & Bonilla, E. (2014). *Mercado de Tierras Rurales Productivas en Colombia. Caracterización, Marco Conceptual, Jurídico e Institucional*. UPRA, Bogotá.

Hardin, G. (1968). *The Tragedy of the Commons* (Vol. 162). (Science, Ed.)

IGAC, CEDE-UniAndes, UniAntioquia, & Gobernación de Antioquia. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad en Colombia*. Bogotá.

IGAC. (2012). *Estudio de Conflictos de Usos*. Bogotá.

IGAC. (2015). *Oficinas de atención al ciudadano*. Obtenido de http://www.igac.gov.co/wps/portal/igac/raiz/iniciohome/nuestraentidad!/ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hHT3d_JydDRwN3t0BXA0_vUKMwf28PIwNHc6B8JG55T1MCur30o9Jz8pOA9oSdbMZvEkjeAAdwNMCv39FI388jPzdVvyA3ojLYU9cRAGauxKo!/dl3/d3/L0IDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUlpQ2dBek15cUEhL1ICSIAXtkMxTktfMjd3ISEvN19BSUdPQkixQTA4RIFFMEILSFJHTkozMjBBMQ!!/?WCM_PORTLET=PC_7_AIGOB1A08FQE0IKHRGNJ320A1_WCM&WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Web+-+Nuestra+Entidad/Nuestra+Entidad/Nuestra+Entidad/Oficinas+de+Atencion+al+Ciudadano/

IGAC. (2015). *Vocación, uso y conflictos de suelos*.

INCODER. (2012). *Balance de gestión*.

INCODER. (2014). *Estudio técnico para la reformulación de las Unidades Agrícolas Familiares*.

INCODER. (2014). *Informe de gestión*. INCODER.

INCODER. (2015). *Base de datos histórica de la titulación de baldíos*. INCODER.

INCODER. (2015). Obtenido de http://www.incoder.gov.co/documentos/299_Programas_Y_Proyectos_2011.pdf

INCODER. (2015). Obtenido de Programas y proyectos: http://www.incoder.gov.co/documentos/299_Programas_Y_Proyectos_2011.pdf

INCODER. (2015). *Plan de Acción 2015. Paz, Equidad, Educación*. Obtenido de http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2015/Gestion_Incoder/Planes%20de%20Acción/Plan_Accion.pdf

James, R. (13 de Diciembre de 2014). *¿Cómo modernizar a Colombia?* (E. Tiempo, Productor) Obtenido de www.eltiempo.com: <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/modernizar-colombia-articulo-532967>

Krugman, P. (1991). *Geografía y Comercio*. Antoni Bosch, Barcelona.

Krugman, P. Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy* , 99 (3).

Ley 130. (1998).

Ley 388 de 1997. Plan de Ordenamiento Territorial.

López, D. (2012). *Disponibilidad de Alimentos Básicos en Colombia 2000-2010 ¿Producción Nacional o Importaciones?* Tesis de Grado, Magister en Economía, Universidad Nacional, Bogotá.

Machado, A. (2009). *La Academia y el Sector Rural 4*. Bogotá: Universidad Nacional.

Machado, M., & Suárez R. (1999). *El Mercado de Tierras en Colombia ¿una alternativa viable?* Bogotá, Colombia: Tercer Mundo Editores.

Meadows, D., Meadows, D., Randers, J., & Beherens III, W. (1972). *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Univers Book, New York.

Ministerio de Ambiente. (2013). *Guía Técnica*. Obtenido de http://www.dgihminambiente.com.co/infografias/LIN_INF_001_V10_CO/images/guia_tec_res_1907_271213.pdf

Ministerio de Medio Ambiente. (2015). Obtenido de POMCA: <https://www.minambiente.gov.co/index.php/content/article?id=536:plantilla-gestion-integral-del-recurso-hidrico-23>

Minsiterio de Ambiente y Desarrollo Rural. (2015). *Base de datos de beneficiarios de proyectos productivos*.

Mnisiterio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *Base de datos de beneficiarios de proyectos productivos*.

Movimiento Bolivariano. (2015). Obtenido de La organización en marcha: las conferencias de las FARC: <http://mbolivariano.blogspot.com/2007/12/la-organizacion-en-marcha-las.html>

Noticias Uno. (21 de Junio de 2015). *El principado de Vichada*. Obtenido de Noticias Uno Red Independiente: noticiasunoredindependiente.com

Ocampo, J. (2014). *La Macro y la Mesoeconomía de la Economía Verde. Análisis (10)*.

Ocampo, J. (2014). *Saldar la Deuda Histórica con el Campo. Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. DNP, Bogotá.

Ocampo, J. (2014). *Saldar la Deuda Histórica con el Campo. Marco Conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*. DNP, Bogotá.

OCDE. (2011). *Hacia el Crecimiento Verde. Un Resumen para los Diseñadores de Políticas*. OCDE, París.

Ostrom, E. (2009). *Más allá de los mercados y los Estados: gobernanza policéntrica de sistemas económicos complejos*. (P. Arturo, Trans.)

Otros, B. A. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. *CEPAL Serie Desarrollo Productivo* , 109.

Pérez, J. M. (2010). *Luchas campesinas y reforma agraria. Memorias de un dirigente de la ANUC en la costa Caribe*. Bogotá: Punto aparte editores.

Perfetti, J., Escobar, D., Castro, F., Cuervo Beatriz, Rodríguez, M., Vargas, J., et al. (2012). *Costos de Producción de 12 Productos Agropecuarios*. Bogotá: Fedesarrollo.

PNUD. (2003). *El Conflicto, Callejón Con Salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. PNUD, Bogotá.

PNUD. (2011). *Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá.

PNUD. (2011). *Índice de Desarrollo Humano*.

PNUD. (2011). *Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011*. PNUD, New York.

Procuraduría Delegada Ambiental y Agraria, F. (Abril de 2015).

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Obtenido de [procuraduria.gov.co: http://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Cartilla%20descentralización .pdf](http://www.procuraduria.gov.co:procuraduria.gov.co:portal/media/file/Cartilla%20descentralización.pdf)

Procuraduría General de la Nación. (2015). *Reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia. Informe preventivo*. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá.

Reyes, A., & Duica, L. (2007). *La extinción de dominio de los bienes rurales en Colombia*. Centro de Estudios y Observatorio de Driga y Delito, Facultad de Economía. Bogotá: Universidad del Rosario y Open Society Institute.

Salgado, C. (2010). *Situación y Problemática de la Población Campesina*. PNUD, Bogotá.

Samuelson, P. (1954). The pure theory of public expenditures. *Review of economics and statistics* , 36 (4), 387-389.

Samuelson, P. (1993). Altruism as a Problem Involving Group versus Individual Selection in Economics and Biology. *American Economic Review* , 82 (2), 143-149.

Sanchez, F., & Villaveces, J. (20 de 06 de 2014). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *DOCUMENTOS* .

Simon, H. (1993). Altruism and Economics. *American Economic Review* , 83 (2), 156-161.

Solow, R. (1957). *Progreso Técnico y Cambio de la Productividad*.

Superintendencia de Notariado y Registro. (13 de Noviembre de 2014). Instrucción conjunta 13 y 125.

Superintendencia de Notariado y Registro, & INCODER. (2014). Circular 249.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2015). Circular 249. Asunto: Modificación actos administrativos de adjudicación de baldíos que imponen restricción a actores de compraventa, su respectiva inscripción y efecto.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2015). *Directorio Círculos registrales*. Obtenido de https://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/index.php?option=com_content&view=article&id=101:directorios&catid=43:directorios&lang=es

Superintendencia de Notariado y Registro. (Abril de 2015).

Superintendencia de Notariado y Registro, & INCODER. (13 de Noviembre de 2014). Instrucción conjunta 13 y 251.

Superintendencia de Notariado y Registro. (2014). Circular 249.

Tomas, F. (1994). La ciudad y las estrategias socio-espaciales. *Revista Mexicana de Sociología* , 56 (4), 209-225.

Unidad de Parques Nacionales Naturales. (2015). Bogotá.

UPME. (2010).

UPRA, ICA, AUNAP, INCODER, IGAC, IDEAM. (2015). *Ordenamiento productivo*. Obtenido de <http://www.upra.gov.co/web/guest/uso-y-adequacion-de-tierras/ordenamiento-productivo>

UPRA. (2015). *Ordenamiento social y productivo*. Obtenido de <http://www.upra.gov.co/web/guest/ordenamiento-y-mercado-de-tierras/pospr/estructura>

Villaveces, J., & Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. *Serie Documentos de Trabajo* (179).

Walras, L. (1987). *Elementos de Economía Pura (o Teoría de la Riqueza Social)*. Alianza Madrid.

Zamosc, L. (1992). Transformaciones agrarias y luchas campesinas en Colombia: Un balance retrospectivo (1950-1990). *Análisis político* (15).

6.2 Entrevistas y grupos focales

Entrevista Agencia Nacional Minera, F. (Mayo de 2015).

Entrevista Antioquia, T. I. (18 de Marzo de 2015).

Entrevista Antioquia, D. I. (18 de Marzo de 2015).

Entrevista Arauca, D. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Atlántico, T. I. (3 de Junio de 2015).

Entrevista Atlántico, J. I. (3 de Junio de 2015).

Entrevista Bolívar, J. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Bolívar, T. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Bolívar, T. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Caquetá, T. I. (2 de Julio de 2015).

Entrevista Casanare, J. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Casanare, T. I. (Mayo de 2015).

Entrevista Chocó, T. I. (14 de Mayo de 2015).

Entrevista Cundinamarca, J. I. (20 de Mayo de 2015).

Entrevista Cundinamarca, J. I. (20 de Mayo de 2015).

Entrevista Cundinamarca, T. I. (20 de Mayo de 2015).

Entrevista Guaviare, J. I. (Junio de 2015).

Entrevista Guaviare, T. I. (Junio de 2015).

Entrevista Huila, D. I. (29 de Abril de 2015).

Entrevista Huila, T. I. (29 de Abril de 2015).

Entrevista IGAC, N. (28 de Abril de 2015).

Entrevista INCODER, N. (2015).

Entrevista Meta, D. I. (Junio de 2015).

Entrevista Meta, J. I. (Junio de 2015).

Entrevista Meta, T. I. (Junio de 2015).

Entrevista Meta, T. I. (Junio de 2015).

Entrevista Nariño, T. I. (Junio de 2015).

Entrevista Nivel Central, C. I. (2015).

Entrevista Nivel Central, D. C. (2015).

Entrevista Nivel Central, D. I. (2015).

Entrevista Nivel Central, F. I. (2015).

Entrevista Nivel Central, F. I. (2015).

Entrevista Nivel Central, T. I. (2015).

Entrevista Nivel Central, T. I. (2015).

Entrevista Parques Naturales, F. (2015). Bogotá.

Entrevista Parques Naturales, N. C. (2015).

Entrevista Procuraduría Delegada Ambientnal y Agraria, F. (Abril de 2015).

Entrevista Putumayo, J. I. (13 de Julio de 2015).

Entrevista Putumayo, T. I. (13 de Julio de 2015).

Entrevista Santander, D. I. (13 de Mayo de 2015).

Entrevista Santander, D. I. (13 de Mayo de 2015).

- Entrevista Santander, J. I. (13 de Mayo de 2015).
- Entrevista Santander, T. I. (13 de Mayo de 2015).
- Entrevista Santander, T. I. (13 de Mayo de 2015).
- Entrevista Santander, T. I. (13 de Mayo de 2015).
- Entrevista Sucre, F. I. (21 de Mayo de 2015).
- Entrevista Superintendencia de Notariado y Registro, N. C. (Abril de 2015).
- Entrevista Tolima, D. I. (Mayo de 2015).
- Entrevista Tolima, D. I. (Mayo de 2015).
- Entrevista UPRA, D. (Marzo de 2015).
- Entrevista Vichada, T. I. (9 de Junio de 2015).
- Grupo focal Caquetá. (13 de Julio de 2015).
- Grupo focal Casanare. (8 de Mayo de 2015).
- Grupo focal Guaviare. (Junio de 2015).
- Grupo focal Meta. (Junio de 2015).
- Grupo focal Nariño. (13 de Julio de 2015).
- Grupo focal Putumayo. (14 de Julio de 2015).
- Grupo focal Sucre. (22 de Mayo de 2015).

VII. ANEXOS

Anexo 1: Glosario de Términos

AIS	Agro Ingreso Seguro
ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional Infraestructura
ANM	Agencia Nacional Minera
ANUC	Asociación Nacional de Usuarios Campesinos
CAR	Corporación Autónoma Regional
CDS	Corporación de Desarrollo Sostenible
CyT	Ciencia y Tecnología
DIAN	Dirección de Impuestos Nacionales
DMI	Distrito de Manejo Integrado
DRI	Desarrollo Rural Integrado
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FINAGRO	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
FNA	Fondo Nacional Agrario
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
ICARE	Interrelación Catastro-Registro
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INAT	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras
INPA	Instituto Nacional de Pesca y Agricultura
LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
OCAD	Órganos Colegiados de Administración y Decisión
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ORIP	Oficina de Registro e Instrumentos Públicas
OT	Ordenamiento Territorial
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
POMCA	Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas y Aguas
POT	Planes de Ordenamiento Territorial
SIR	Sistema Integrado de Registro
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAESPNN	Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UPRA	Unidad De Planificación Regional Agropecuaria
ZRH	Zonas Relativamente Homogéneas

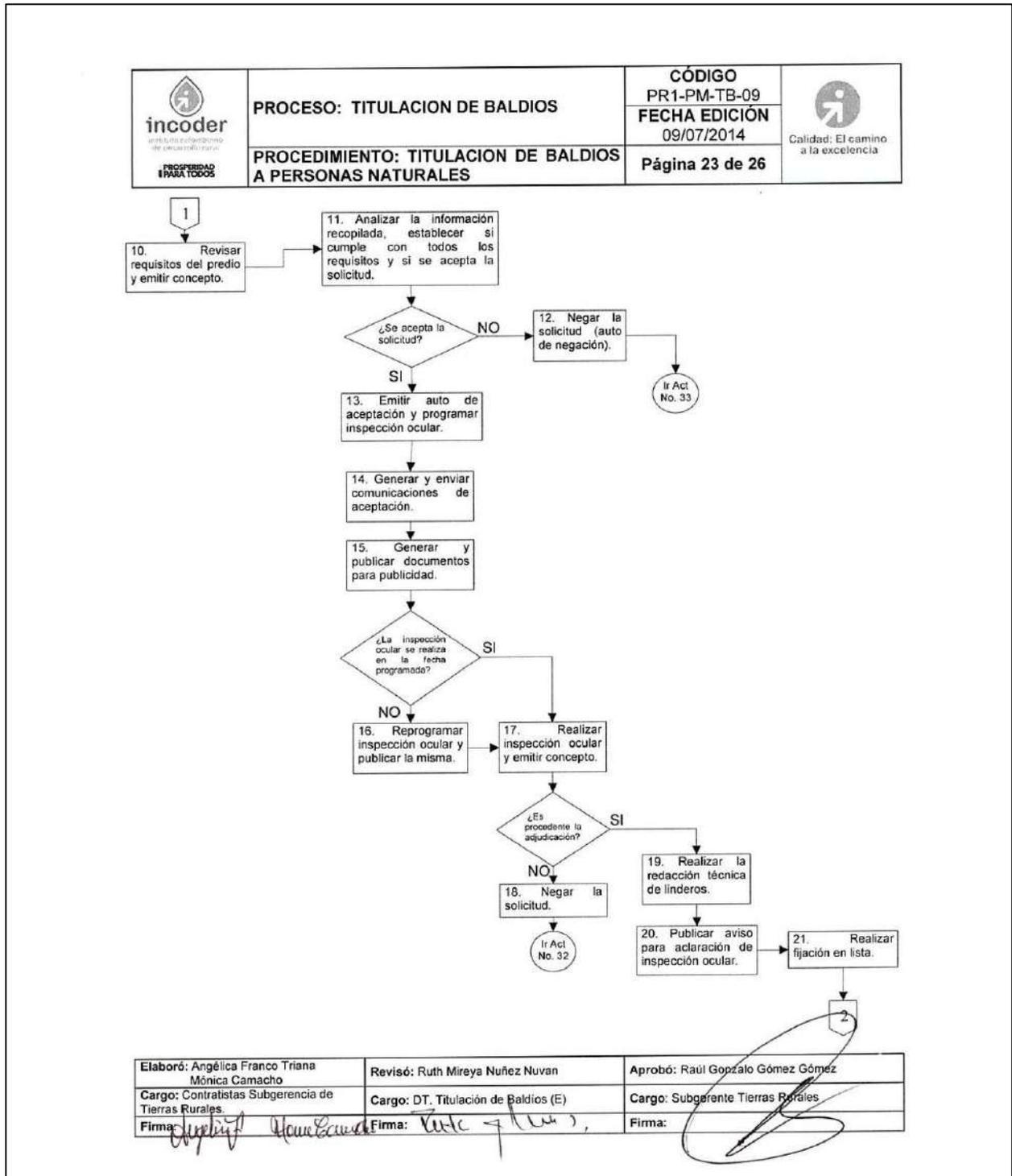
Anexo 2: Pasos que involucran al beneficiario en el mapa de procesos

PASOS DEL PROCESO DE TITULACION QUE PUEDEN INTERESAR AL BENEFICIARIO		
No.	PASOS QUE PODRÍAN INTERESAR AL BENEFICIARIO	No. DE PASO DE ACUERDO AL PROCESO DE TITULACION
1	RECIBIR SOLICITUD QUE FUE TRAMITADA	(PASO 1 PROCESO)
2	REALIZAR ESTUDIO PARA REVISAR EL CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS	(PASO 5 PROCESO)
3	PLANO DE LEVANTAMIENTO DE INFORMACIÓN Y REDACCIÓN TÉCNICA DE LINDEROS	(PASO 6 PROCESO)
4	REVISAR SITUACIÓN DEL PREDIO (QUE NO HAYA CRUCES CON ZONAS DE RESERVA, TERRITORIOS COMUNIDADES)	(PASO 10 PROCESO)
5	ESTABLECER SI SE CUMPLEN REQUISITOS	(PASO 11 PROCESO)
6	ACEPTAR LA SOLICITUD Y PROGRAMAR VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR	(PASO 13 PROCESO)
7	INCODER REALIZA VISITA DE INSPECCIÓN OCULAR	(PASO 17 PROCESO)
8	INCODER ELABORA REDACCIÓN TÉCNICA DE LINDEROS O RECONOCIMIENTO PREDIAL	(PASO 19 PROCESO)
9	DECRETAR Y PRACTICAR PRUEBAS Y TOMAR DECISIÓN SOBRE LA OPOSICIÓN	(PASO 27 PROCESO)
10	ACEPTAR/RECHAZAR LA OPOSICIÓN Y CONTINUAR	(PASO 28 Y 29 PROCESO)
11	EMITIR RESOLUCIÓN DE ADJUDICACIÓN O NEGACIÓN DE LA ADJUDICACIÓN	(PASO 32 PROCESO)
12	NOTIFICAR ACTO ADMINISTRATIVO AL MINISTERIO PÚBLICO Y AL INTERESADO	(PASO 33 PROCESO)
13	NOTIFICAR POR AVISO	(PASO 34 PROCESO)

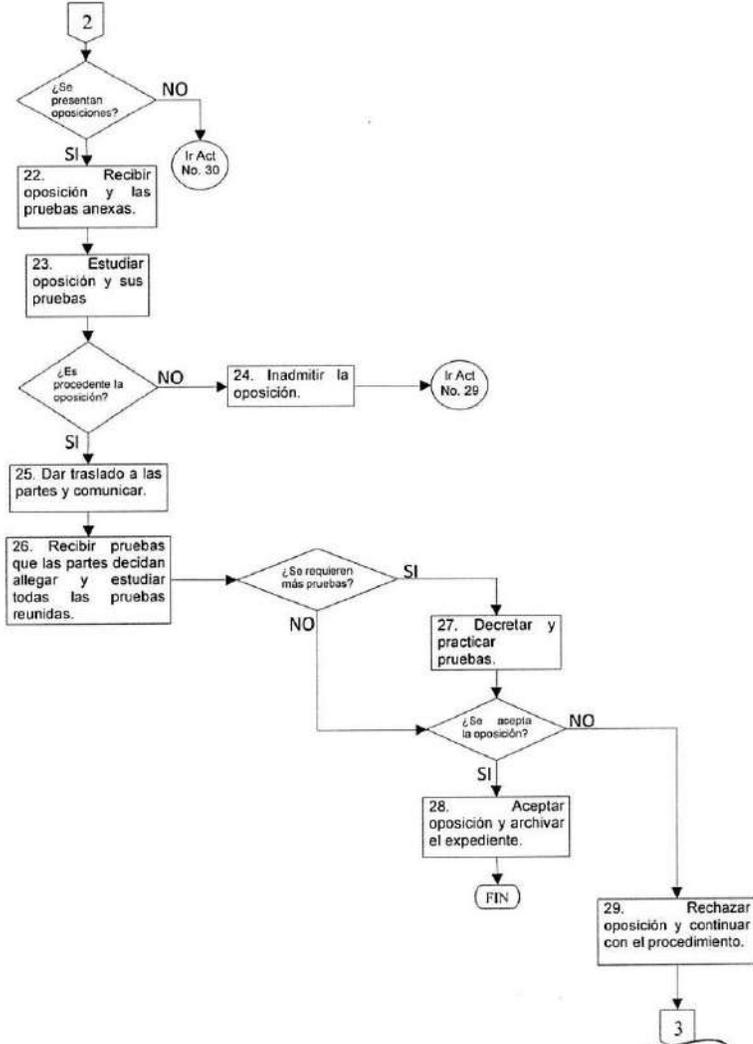
Anexo 3: Estimaciones, niveles de error e intervalos de confianza de los principales indicadores de la evolución

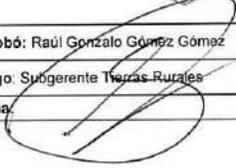
Var	Label	Ty	N (est/real)	P est	Error Estándar	CVE
v3	p79. ¿Usted ha vendido parte o la totalidad del predio baldío que le adjudicaron?	1.717	26.376	7%	0,00	1,53
V4_1	Tamaño propietario - Pequeño	22.693	24.978	91%	0,23	25,67
V4_2	Tamaño propietario - Mediano	1.939	24.978	8%	0,23	294,07
v5	p66. ¿Usted realizó el trámite de registro del baldío adjudicado ante la Oficina de Registro e Instrumentos públicos?	14.050	20.939	67%	0,29	43,78
v6	p112. Después de recibir la resolución de adjudicación (o después de solicitar la adjudicación del predio), ¿aumentó su producción?	6.046	12.366	49%	0,32	64,99
v7	Incremento del Rendimiento	7.646	9.732	79%	0,26	33,15
v8	p116. En el predio baldío adjudicado, adicional a la mano de obra familiar permanente, ¿contrató jornales adicionales para las actividades agropecuarias en el último año?	5.308	12.366	43%	0,30	70,07
v9	Vivienda propia	4.904	23.465	21%	0,26	122,46
v10	Mejoramiento Vivienda (NBI)	14.312	23.465	61%	0,30	48,66
v11	p118. Después de recibir la resolución de adjudicación, ¿mejoraron sus ingresos?	5.943	12.366	48%	0,33	68,74
v12	p70. ¿Tuvo que pagar por los trámites de registro del baldío adjudicado?	10.973	14.050	78%	0,35	45,06
V13_1	Distancia del predio al centro urbano más cercano - Está ubicado en el centro poblado	9.467	26.376	36%	0,00	0,53
V13_2	Distancia del predio al centro urbano más cercano - Entre 1 km y 10 km	10.440	26.376	40%	0,00	0,55
V14_1	Victima del conflicto armado - Si, con registro en el RUV	8.697	23.350	37%	0,36	95,32
V14_2	Victima del conflicto armado - Si, sin registro en el RUV	2.596	23.350	11%	0,18	160,64
v22	p106. Después de la entrega de la resolución de adjudicación (o después de la solicitud de adjudicación) ¿solicitó crédito o financiación para el predio baldío?	3.403	12.366	28%	0,27	99,23
v23	p107. ¿El crédito o financiación solicitado para el predio adjudicado le fue aprobado?	3.023	3.403	89%	0,27	30,10
v24	p110. Acueducto veredal.	1.998	12.366	16%	0,27	167,47
v25	p110. Asistencia técnica	2.464	12.366	20%	0,24	122,77
v26	p110. Adecuación de tierras	731	12.366	6%	0,18	299,40
v27	p110. Centro de acopio	349	12.366	3%	0,15	542,69
v28	p110. Sistema de riego	547	12.366	4%	0,17	395,29
v29	p110. Distritos de riego	259	12.366	2%	0,12	591,37
v30	p110. Servicio de maquinaria	293	12.366	2%	0,14	593,32
v31	p110. Abastecimiento de insumos	548	12.366	4%	0,15	348,32
v32	p110. Reproducción animal (inseminación o préstamo de padrote)	129	12.366	1%	0,10	952,09
v33	p110. Comercialización de productos (mercados internos locales y externos, regionales, nacionales e internacionales)	611	12.366	5%	0,19	380,85
v34	p110. Manipulación y empaque de los productos	109	12.366	1%	0,08	952,37
v35	p110. Mejoramiento de infraestructura productiva (beneficiaderos, silos, secadoras, despulpadoras etc.)	417	12.366	3%	0,16	484,54
v36	p110. Mejoramiento de vías, movilidad y transporte de productos	1.342	12.366	11%	0,23	209,92
v37	p110. Servicios tecnológicos	213	12.366	2%	0,10	599,24
V43_1	Nivel educativo - Ninguno	2.880	23.350	12%	0,19	155,46
V43_3	Nivel educativo - Básica primaria de (1°-5°)	14.082	23.350	60%	0,24	40,41
V43_4	Nivel educativo - Básica secundaria (6°-9°)	2.029	23.350	9%	0,16	184,48
V43_5	Nivel educativo - Media (10°- 11°)	2.440	23.350	10%	0,19	181,18
V43_6	Nivel educativo - Técnica y/o tecnológica o Superior o universitaria	1.858	23.350	8%	0,19	241,08
v46	Vocación productiva - Sólo Huerta Casera	581	12.366	5%	0,19	410,63
v47	Cultivos	10.533	12.366	85%	0,26	31,08
v48	Animales	5.517	12.366	45%	0,39	87,28
v49	Otros	669	12.366	5%	0,21	386,21
V50_1	Casa Lote	10.020	26.376	38%	0,00	0,45
V50_2	Predio Rural	16.356	26.376	62%	0,00	0,28
v51	p146. ¿Usted se considera pobre?	14.863	23.465	63%	0,27	43,15
V52_1	Los ingresos de su hogar - No alcanzan para cubrir los gastos mínimos.	9.485	23.465	40%	0,25	60,62
V52_2	Los ingresos de su hogar - Sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos.	12.692	23.465	54%	0,23	42,12
V53_1	Vive económicamente - Mejor que antes	9.104	23.465	39%	0,23	58,61
V53_2	Vive económicamente - Igual que antes	12.522	23.465	53%	0,22	41,60
V54_1	Las condiciones de alimentación de los miembros del hogar son - Mejores.	10.680	23.465	46%	0,24	52,36
V54_2	Las condiciones de alimentación de los miembros del hogar son - Iguales	11.383	23.465	49%	0,22	45,80
v55	p156. Actualmente, ¿Usted pertenece, está afiliado o es socio de una organización campesina?	1.883	23.465	8%	0,19	236,93
V52A	p52. ¿Le entregaron la resolución de adjudicación del predio baldío solicitado?	20.939	26.376	79%	0,00	24,83
V125_1	p125. Energía eléctrica - Actualmente	21.639	23.465	92%	0,23	24,83
V125_2	p125. Acueducto - Actualmente	16.725	23.465	71%	0,31	44,17
V125_3	p125. Alcantarillado - Actualmente	6.600	23.465	28%	0,32	113,07
V125_4	p125. Gas natural de conexión a red pública - Actualmente	6.096	23.465	26%	0,29	109,92
V125_5	p125. Gas natural de pipeta - Actualmente	12.805	23.465	55%	0,32	57,89
V125_6	p125. Recolección de basuras - Actualmente	8.677	23.465	37%	0,31	83,75
V125_7	p125. Televisión - Actualmente	19.342	23.465	82%	0,22	27,11
V125_8	p125. Internet - Actualmente	954	23.465	4%	0,14	343,00
V125_9	p125. Ningún servicio - Actualmente	1.049	23.465	4%	0,18	398,74
V101_3	Explota el predio baldío - Nunca lo he explotado directamente pero he vivido/vivo en el predio	11.100	26.376	42%	0,00	0,46
V101_4	Explota el predio baldío - No, Nunca he vivido en el predio ni lo he explotado	2.911	26.376	11%	0,00	1,06
V126_1	Agua para cocinar los alimentos - De acueducto por tubería	15.671	23.465	67%	0,33	49,14
V126_4	Agua para cocinar los alimentos - De pozo sin bomba, aljibe, jagüey o barro	2.184	23.465	9%	0,21	228,19
V126_6	Agua para cocinar los alimentos - Río, quebrada, nacimiento ó manantial	1.885	23.465	8%	0,21	258,86

Anexo 4: Mapa del proceso de titulación de baldíos a personas naturales del INCODER

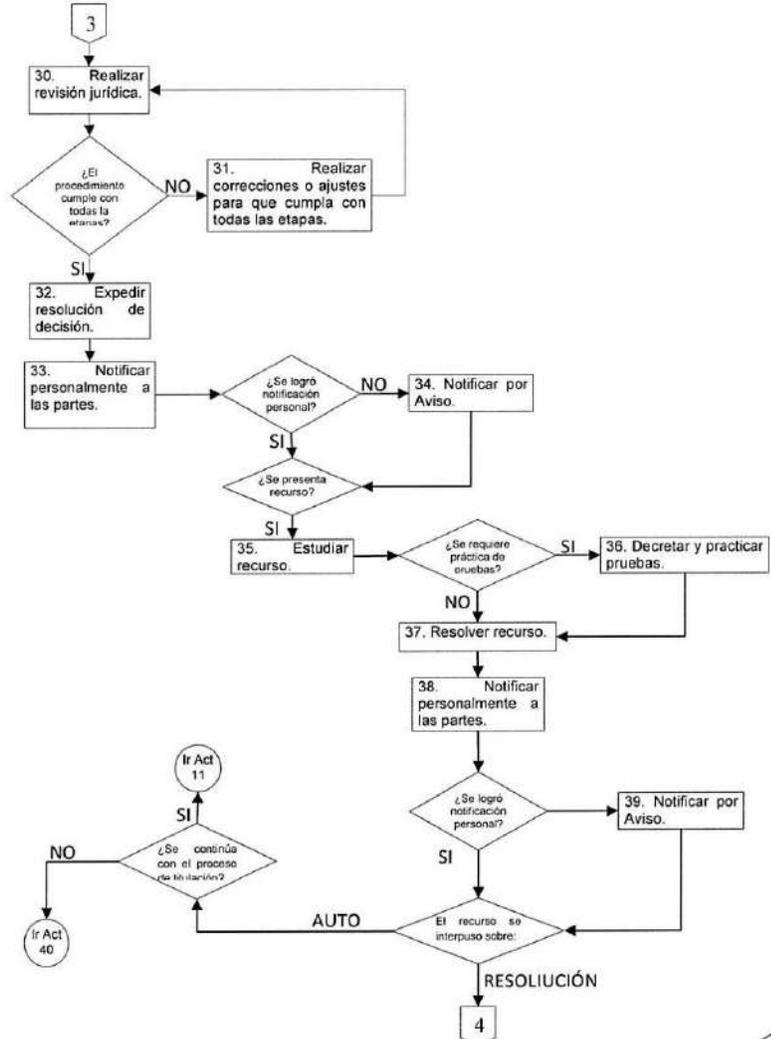


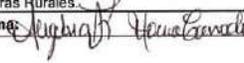
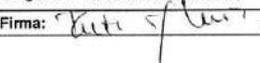
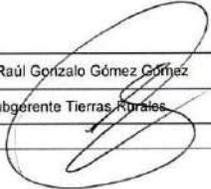
 <p>incoder Instituto Colombiano de Desarrollo Rural PROSPERIDAD PARA TODOS</p>	<p>PROCESO: TITULACION DE BALDIOS</p>	<p>CÓDIGO PR1-PM-TB-09</p>	 <p>Calidad: El camino a la excelencia</p>
	<p>PROCEDIMIENTO: TITULACION DE BALDIOS A PERSONAS NATURALES</p>	<p>FECHA EDICIÓN 09/07/2014</p>	



Elaboró: Angélica Franco Triana Mónica Camacho	Revisó: Ruth Mireya Nuñez Nuvan	Aprobó: Raúl Gonzalo Gómez Gómez
Cargo: Contratistas Subgerencia de Tierras Rurales	Cargo: DT, Titulación de Baldíos (E)	Cargo: Subgerente Tierras Rurales
Firma: 	Firma: 	Firma: 

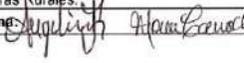
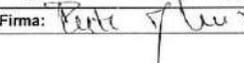
 <p>incoder INSTITUTO COLOMBIANO DE CUANTIFICACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS RURALES</p>	<p>PROCESO: TITULACION DE BALDIOS</p>	<p>CÓDIGO PR1-PM-TB-09</p>	 <p>Calidad: El camino a la excelencia</p>
	<p>PROCEDIMIENTO: TITULACION DE BALDIOS A PERSONAS NATURALES</p>	<p>FECHA EDICIÓN 09/07/2014</p>	



<p>Elaboró: Angélica Franco Triana Mónica Camacho</p>	<p>Revisó: Ruth Mireya Nuñez Nuvan</p>	<p>Aprobó: Raúl Corzalo Gómez Gómez</p>
<p>Cargo: Contratistas Subgerencia de Tierras Rurales.</p>	<p>Cargo: DT. Titulación de Baldíos (E)</p>	<p>Cargo: Subgerente Tierras Rurales</p>
<p>Firma: </p>	<p>Firma: </p>	<p>Firma: </p>

 incoder <small>INSTRUMENTO DE CALIFICACIONES DE TIERRAS RURALES</small> PROGRESIDAD PARA TODOS	PROCESO: TITULACION DE BALDIOS	CÓDIGO PR1-PM-TB-09	 Calidad: El camino a la excelencia
	PROCEDIMIENTO: TITULACION DE BALDIOS A PERSONAS NATURALES	FECHA EDICIÓN 09/07/2014	



Elaboró: Angélica Franco Triana Mónica Camacho	Revisó: Ruth Mireya Nuñez Nuvar	Aprobó: Raúl Gonzalo Gómez Gómez
Cargo: Contratistas Subgerencia de Tierras Rurales.	Cargo: DT. Titulación de Baldíos (E)	Cargo: Subgerente Tierras Rurales
Firma:  	Firma: 	Firma: