

¿“De eso tan bueno no dan tanto”? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional

* **Camilo Acero Vargas**, politólogo y magíster en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del grupo Conflicto e Instituciones en una Perspectiva Comparada de la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: caacerov@unal.edu.co

* **María Mónica Parada Hernández**, abogada, socióloga y magíster en Derecho de la Universidad del Rosario. Investigadora del Grupo de Derecho Público de la Universidad del Rosario. Correo electrónico: mariam.parada@urosario.edu.co

* Este artículo se inscribe en la investigación realizada en el marco del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, financiado por Colciencias (proyecto Formalización de derechos de propiedad agraria e (in)seguridad: ¿una relación de doble vía? Contrato 052 de 2017), y del Convenio 519 de 2017 entre la Agencia Nacional de Tierras y la Pontificia Universidad Javeriana sede Cali. Agradecemos la revisión de versiones previas del documento por parte de Francisco Gutiérrez Sanín.

RESUMEN

Desde los noventa, los gobiernos colombianos han invertido en la formalización de la tenencia de tierras rurales con el propósito de impulsar el desarrollo, dinamizar el mercado de tierras y mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales. No obstante, la relación entre la formalización y las promesas que se esgrimen en su nombre no es del todo clara, pues las experiencias internacionales muestran que los efectos positivos de dichos programas aparecen en unas condiciones determinadas que suelen ser pasadas por alto por los tomadores de decisiones. Este texto tiene como objetivo reflexionar sobre los avances y problemas de la formalización de tierras rurales en Colombia a la luz de la revisión de los debates académicos y de política en materia de derechos de propiedad. Este ejercicio nos permite plantear algunas implicaciones sobre el futuro de las políticas de tierras y la importancia de la implementación de la Reforma Rural Integral como parte del Acuerdo de paz.

Palabras clave: derechos de propiedad; formalización de tierras; seguridad en la tenencia; Acuerdo de paz.

“THAT’S SO GOOD THEY DON’T GIVE SO MUCH”? THE COLOMBIAN EXPERIENCE IN LAND FORMALIZATION IN LIGHT OF INTERNATIONAL EVIDENCE

ABSTRACT

Since the 1990s, Colombian governments have invested in the formalization of land tenure rights seeking to promote development, stimulate the land market and improve the living conditions of rural dwellers. However, the relationship between the formalization and the promises made on its behalf is not entirely clear since international experiences show that the positive effects of these programs appear under certain conditions that are often overlooked by decision makers. The purpose of this paper is to reflect on the progress and setbacks of the land tenure formalization programs in Colombia in the light of the review of academic and policy debates on property rights. This research allows us to show some implications about the future of land policies and the importance of the implementation of Integral Rural Reform as part of the Peace Agreement.

Keywords: property rights; peace agreement; land titling; land tenure systems; formalization.

[82]

Fecha de recepción: 28/02/2019

Fecha de aprobación: 29/04/2019

INTRODUCCIÓN

Desde los noventa, los sucesivos gobiernos colombianos han optado por la formalización de los derechos de propiedad sobre tierras rurales como uno de los instrumentos predilectos para garantizar seguridad en la tenencia¹ y, por ese medio, impulsar el desarrollo rural y mejorar las condiciones de los campesinos. En esa misma línea, los equipos de negociación de paz en La Habana acordaron que la formalización es una medida que permite democratizar el acceso y el uso adecuado de la tierra, y por ello optaron por incluir la formalización de siete millones de hectáreas dentro de los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI).

Así, los tomadores de decisiones han considerado que la formalización de la tierra es una política deseable, ya que si se otorga seguridad a los derechos de propiedad se consigue un paquete de resultados virtuosos: mercado de tierras dinámico, inversiones agrarias a largo plazo, acceso al crédito y otros bienes y servicios por parte de los productores, y prevención de actividades ilícitas. Sin embargo, la evidencia internacional arroja serias dudas acerca de si realmente con la formalización de tierras se obtienen los objetivos deseados en materia de desarrollo rural e inclusión social.

Tres ideas centrales de la revisión de literatura internacional son relevantes para repensar la apuesta por la formalización de tierras en Colombia. Primera, el vínculo entre la seguridad de los derechos vía formalización y el desarrollo económico no se ha podido corroborar del todo empíricamente. Segunda, la formalización no es la única manera de garantizar seguridad en la tenencia, y no necesariamente es la menos costosa. Tercera, las políticas de formalización de derechos de propiedad rurales no funcionan en todo contexto y lugar, y sus efectos positivos solo aparecen una vez se acompañan con otras políticas de inclusión social y productiva de los campesinos.

En este texto proponemos una reflexión sobre los esfuerzos del Estado colombiano por formalizar los derechos de propiedad rurales examinados a la luz de la revisión de los debates académicos y de política que han estado por fuera del radar de los tomadores de decisiones y expertos nacionales. Específicamente, en la primera parte revisamos los trabajos académicos que se ocupan de la conexión entre los derechos de propiedad rurales y uno de los objetivos antes mencionados –el desarrollo económico–, e identificamos la evolución de la agenda de política del Banco Mundial (BM) en esta materia. En la segunda sección describimos los distintos programas de formalización impulsados desde los años noventa en el país y los contrastamos con los hallazgos de la revisión de la literatura internacional para identificar los avances y límites de la experiencia colombiana en este campo. En la sección de conclusiones postulamos algunas implicaciones de este debate para el futuro de la política de tierras.

Consideramos que este texto es relevante porque cuestiona los lugares comunes que giran en torno a los programas de formalización, los cuales, como lo indica su inclusión en los acuerdos de La Habana y los anuncios del nuevo gobierno nacional, seguirán siendo una de las apuestas en el

¹ En la siguiente sección se definen los conceptos de derecho de propiedad, seguridad en la tenencia y formalización.

futuro inmediato. Además, el artículo introduce una literatura sobre los derechos de propiedad rurales que no ha sido con suficiencia estimada por los académicos locales a la hora de pensar el problema agrario del país.

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD RURALES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO: LA EVIDENCIA INTERNACIONAL

Antes de revisar la literatura creemos pertinente definir algunos conceptos que son fundamentales para aclarar los términos del debate. Estos conceptos son: (i) derechos de propiedad, (ii) seguridad de los derechos de propiedad y (iii) formalización de derechos de propiedad.

Los *derechos de propiedad* como han sido entendidos por la economía², se refieren a los medios de control que una persona (o un grupo de ellas) tiene sobre un bien y la manera en que se puede beneficiar del mismo (Vendryes, 2014, p. 4). Según esa perspectiva, el derecho que alguien posee sobre un bien comporta realmente la existencia de al menos tres clases de derechos distintos que no necesariamente van juntos: el derecho de usar el bien de forma exclusiva, el derecho de apropiarse de su valor económico y el derecho a vender o alienar dicho bien (Trebilcock y Veel, 2008; Vendryes, 2014). Así, cuando se habla de derechos de propiedad se está haciendo alusión a un “paquete” de derechos que comprende –al menos³– estas tres categorías.

La *seguridad de los derechos de propiedad* –o, de modo más genérico, la seguridad en la tenencia– señala una situación en la que existe certeza por parte del titular del derecho de que tiene la facultad exclusiva para usar, beneficiarse o transferir un bien. En contraste, la inseguridad en la tenencia aparece cuando no se tiene certeza de que los derechos sobre un bien serán protegidos una vez se encuentren en riesgo de ser expropiados por el Estado o particulares (Trebilcock y Veel, 2008). De acuerdo con la literatura, las diferencias en los países del primer y tercer mundo a la hora de garantizar la seguridad de los derechos de propiedad es uno de los factores que explican por qué los primeros alcanzaron un mayor desarrollo económico que los segundos.

Finalmente, la *formalización*⁴ atañe al proceso que conduce al establecimiento de un *sistema formal de derechos de propiedad* por medio del cual se asegura la tenencia. Este sistema se crea cuando los arreglos que regulan el uso, el acceso a las ganancias y la capacidad de alienar un predio son arreglos jurídicos definidos y garantizados por el Estado (Trebilcock y Veel, 2008). En términos gruesos, la formalización está asociada con el desempeño de tres funciones por parte del Estado.

Primera, la definición sin ambigüedades y la protección de los derechos de propiedad. Segunda, la provisión de información confiable que reduzca los costos de transacción asociados con la toma de

² En esta revisión adoptamos esa definición porque desde ella es que se ha buscado relacionar la seguridad de los derechos de propiedad con el desarrollo económico. Otra forma de comprender los derechos de propiedad es en una dimensión político-legal. Esta aproximación señala que lo crucial de estos derechos no es tanto el control y beneficio que alguien puede obtener de un bien, sino las relaciones políticas y sociales que se derivan de los mismos (Lund, 2011). Así, los derechos de propiedad implican dos cosas. Por un lado, un proceso mediante el cual los sujetos reconocen y le otorgan legitimidad a la autoridad política (sea el Estado o el que haga sus veces en los contextos locales) que garantiza esa prerrogativa. Y, por otro, denotan el reconocimiento que la autoridad política le concede a los sujetos y que define su pertenencia a la comunidad.

³ Ostrom (2003) incluye en este “paquete de derechos” elementos adicionales.

⁴ En este artículo utilizamos regularización como sinónimo de formalización.

decisiones en los mercados de tierras. Y, tercera, una administración eficiente de las externalidades asociadas con la tierra (Deininger y Feder, 2009). Estas funciones suponen, por tanto, la puesta en marcha de distintas medidas como son: la identificación de todos los poseedores de derechos sobre la tierra y su uso, el reconocimiento legal de esos derechos vía titulación, la demarcación de las propiedades y el establecimiento de un sistema de registro para documentar y verificar la propiedad (Abdulai y Owusu-Ansah, 2014; Dwyer, 2015).

Las discusiones sobre la relevancia de los derechos de propiedad para el fortalecimiento de las economías y, de modo más general, para la consolidación de las sociedades se remiten a los clásicos del pensamiento liberal. No obstante, es quizá hasta los años sesenta que la problemática se instaura propiamente en la agenda de la ciencia económica. Los trabajos seminales de Coase (1960) y Demsetz (1967) abrieron la senda de entrada de la teoría económica en los debates sobre los derechos de propiedad.

El punto de partida que proponen los autores es la pregunta por las condiciones en que aparecen los derechos de propiedad privada. De acuerdo con estos académicos, en una situación de acceso libre a la tierra, donde los cultivadores pueden explotar el suelo y desplazarse a otro terreno cuando la fertilidad del primero haya disminuido, no existe la necesidad de afirmar la propiedad sobre la parcela. Debido a que la disponibilidad de tierras hace que los efectos negativos que trae ese proceder del cultivador sobre los demás sean muy pequeños (todos pueden acceder a nuevas tierras), los beneficios de forzarlo a que asuma las posibles consecuencias negativas de su comportamiento –vía derechos de propiedad– no son más altos que los costos de establecer dichos derechos (Fitzpatrick, 2006).

Siendo así, los derechos de propiedad emergen en respuesta a las transformaciones de ese análisis costo-beneficio, es decir, cuando los beneficios son mayores que los costos (Demsetz, 1967). El autor señala dos caminos para que esto ocurra. El primero es un alza en los valores del recurso que incrementen los beneficios de capturar las rentas que ofrecen los derechos de propiedad hasta el punto de superar los costos de establecer y hacer respetar esos derechos. La otra vía es una disminución de los costos de establecer los derechos como resultado de una innovación institucional o tecnológica (p. ej. cable de púas o una administración estatal de las tierras) (Demsetz, 1967; Fitzpatrick, 2006).

Los derechos de propiedad “se desarrollan para internalizar las externalidades cuando los beneficios de la internalización son más grandes que el costo de la internalización” (Demsetz, 1967). En otras palabras, los derechos de propiedad se configuran como una estructura de decisiones que permite que los agentes tengan en cuenta ciertos costos y beneficios que por lo común no toman en consideración por ser externos al proceso mismo de la producción o el consumo⁵.

Para Demsetz, los derechos de propiedad privada aparecen cuando aumentan los beneficios que reportaría establecer los derechos de propiedad o cuando se disminuyen los costos de hacerlo. Así, una vez se altera el contexto económico los agentes preferirán la implementación de los derechos exclusivos de propiedad privada como la solución más eficiente. Demsetz –y más tarde North–

⁵ Demsetz (1967) se refiere específicamente a los costos asociados con la supervisión, la exclusión y el “efecto derrame” del uso del recurso.

indica que el cambio en las circunstancias económicas que alteran el cálculo de los agentes puede darse por factores como el crecimiento demográfico, el progreso tecnológico o el fortalecimiento del intercambio comercial, los cuales incrementan los valores de la tierra y, por consiguiente, aumentan los beneficios de establecer derechos de propiedad privada (Demsetz, 1967; Vendryes, 2014). Esta visión “evolucionista” que postula que el advenimiento de los derechos de propiedad privada viene a ser un resultado de los acuerdos entre privados, fue complementada por autores posteriores que llamaron la atención sobre el papel de las instituciones estatales a la hora de propiciar dicho proceso (Fitzpatrick, 2006).

Un argumento clave que posicionó la literatura fundacional tiene que ver con la supuesta eficiencia en el uso de los recursos que hace posible los derechos de propiedad privada. La internalización de los costos y beneficios previene a los usuarios que poseen derechos de propiedad sobre el recurso incurrir en comportamientos como los que aparecen en el uso de los recursos comunes. Las ineficiencias que se ligan con la “tragedia de los bienes comunes” (Hardin, 1968), como son la sobreexplotación, la apropiación en poco tiempo para evitar la competencia de los demás y las reparticiones subóptimas de los activos no se presentan cuando hay fuertes derechos de propiedad que les permiten a los individuos percibir la remuneración por sus esfuerzos (Trebilcock y Veel, 2008).

Estas visiones tempranas de algunos economistas tuvieron un correlato en las alternativas de política recomendadas por las agencias internacionales. En 1975 el BM sentó las bases de lo que sería el paradigma de la reforma rural. Asumiendo que los derechos de propiedad privada eran el arreglo institucional más eficiente, una de las principales prescripciones de la agencia internacional sería justamente la de privatizar los sistemas de propiedad comunal⁶ por medio de programas de titulación y formalización (Banco Mundial, 1975).

[86]

La intervención del BM era consistente con la idea de que la formación de derechos de propiedad privada por más de que dependiera de un incremento del valor de la tierra, igual podía apoyarse en la intervención de agentes externos que tuvieran la experticia técnica y pudieran reducir los costos del proceso (Vendryes, 2014).

Las recomendaciones de política del BM se apoyaban en el argumento de que la ambigüedad y el carácter negociable de los derechos en un sistema de tenencia por costumbre o comunal llevaban a inversiones con poco impacto en la productividad. De tal modo, se abogaba por formas de adjudicación que permitieran transformar los derechos por costumbre en derechos de propiedad reconocidos por el Estado (Chimhowu y Woodhouse, 2006). La evaluación negativa de los sistemas de derechos de propiedad comunales era frecuente para ese entonces, varios académicos sostenían que este tipo de sistemas impedían la modernización del campo en la medida en que, imponían enormes restricciones a los individuos y no garantizaban con suficiencia la seguridad en la tenencia. Ambos aspectos bloqueaban entonces las inversiones en el desarrollo agrícola, lo cual era en últimas un obstáculo para el crecimiento económico (Bentley y Oberhofer, 1981; Ike, 1984; Migot-Adholla, Hazell, Blarel y Place, 1991).

⁶ En un sistema de propiedad comunal, los derechos exclusivos se conceden a un grupo de individuos. Por lo general la exclusividad se predica respecto a personas extrañas al grupo, y aunque en este sistema pueden existir restricciones en el derecho individual a alienar la tierra, los derechos de uso y apropiación de los beneficios suelen asignarse individualmente (Feder y Feeny, 1991).

No obstante, la posición del BM fue controvertida por otro grupo de académicos que rechazaba el carácter estático que se le atribuía a los derechos basados en la costumbre. Más allá de las acusaciones de etnocentrismo que se le hacían a la literatura económica (Neale, 1985), un grupo de estudiosos recurría a la propuesta de Demsetz y aducía que los arreglos cimentados en la costumbre eran dinámicos y respondían al cambio en circunstancias económicas como el alza de precios. Así, lo que encontraban una vez se fortalecía la comercialización agrícola y aumentaba la presión poblacional en las regiones donde imperaban los arreglos comunales era que se daba una “individualización espontánea de los derechos de propiedad” (Migot-Adholla *et al.*, 1991).

Las recomendaciones de política que se derivaban de esa interpretación de los derechos de propiedad comunales y su paulatina transformación endógena tenían que ver entonces con cuestionar la necesidad de implementar costosos programas de registro y titulación de tierras, y más bien pensar en salidas más útiles para facilitar ese proceso de adaptación (Migot-Adholla *et al.*, 1991).

Resulta llamativo que este debate, que generó una copiosa literatura y tuvo un impacto considerable en la formulación de políticas de tierras en el ámbito internacional, no se llevó a cabo sobre la base de suficientes análisis sustentados en evidencia empírica (Migot-Adholla *et al.*, 1991). Empero, la situación cambiaría con la extensión de las técnicas econométricas y los modelos formales a este campo de estudio.

NUEVA EVIDENCIA, NUEVOS INSTRUMENTOS Y NUEVOS HALLAZGOS

El acceso a un nuevo material empírico sobre la tenencia de la tierra en países africanos y asiáticos –dado, entre otras cosas, por los programas de reforma implementados por los Estados en el curso de estos años–, y el uso extendido de distintas técnicas econométricas hicieron posible que para finales de los años ochenta e inicios de los noventa se lograra un refinamiento de las discusiones acerca de las consecuencias económicas de los derechos de propiedad en la ruralidad.

Una serie de trabajos aparecidos en los noventa tuvo gran impacto en la problemática objeto de revisión. Un elemento clave que estas publicaciones introdujeron fue la distinción entre la seguridad en la tenencia y el derecho de transferir una propiedad (derecho a alienar el bien). El problema económico central no estaba dado por la capacidad de los individuos de transferir libremente la tierra como se creía antes, sino por la inseguridad respecto de los otros dos derechos que conformaban el “paquete de derechos”: el uso y la apropiación económica (Trebilcock y Veel, 2008)⁷.

El argumento económico que se empezó a perfilar era que la incertidumbre que generaba la inseguridad de los derechos de propiedad desalentaba las inversiones productivas, puesto que los productores no tenían certeza de que en el futuro podrían apropiarse de los beneficios de su inversión a causa de una posible expropiación. Sumado a esto, la seguridad en la tenencia podía tender a mejoras en la inversión al darle al productor un mejor acceso al crédito (Besley, 1995; Carter, Wiebe y Blarel, 1994).

⁷ Por ello se planteó que era factible la existencia de sistemas de derechos comunales que restringieran la transferencia de la tierra pero que garantizaran plenamente la seguridad en los derechos de uso (Hoff, 1991).

Con el desarrollo de estos planteamientos el debate académico y de política referenciado atrás entre los partidarios de los derechos de propiedad privada y los defensores de los derechos comunales comenzó a cambiar. Una investigación soportada en una encuesta a productores agrícolas y en evidencia histórica de tres países africanos presentó uno de los primeros análisis empíricos de la relación entre los arreglos ajustados a costumbres y la productividad agrícola. Los autores encontraron que no había diferencias en términos de productividad⁸ entre los sistemas de propiedad privada (aquellos en el que se poseía un título) y los sistemas comunales, ya que en ambos sistemas los derechos de uso eran individuales⁹ (Migot-Adholla *et al.*, 1991).

Las opciones de política que se desprendieron de esta publicación iban en contravía de la prescripción estándar del BM que se basaba en la privatización –vía titulación– de los derechos comunales. Para los autores, al no haber una diferencia empíricamente verificable entre la productividad de los sistemas de derechos de propiedad privada y la de los derechos ajustados a costumbres, las instituciones tradicionales eran un buen sustituto de los derechos formales. Los académicos concluyen que los costosos programas de registro y titulación de tierras, que antes eran el componente esencial de los programas de reforma, debían postularse como alternativas solamente si se daban condiciones muy concretas de los contextos locales¹⁰ (Migot-Adholla *et al.*, 1991).

En el otro artículo influyente, los autores propusieron un modelo formal que analizaba los efectos de la seguridad de los derechos de propiedad sobre los valores de la tierra, la intensidad en el uso y la utilización del crédito. La evidencia empírica de un estudio de caso llevado a cabo en Tailandia se utilizó para respaldar algunas proposiciones derivadas del modelo (Feder y Fenny, 1991). De acuerdo con lo señalado atrás, estos autores enfatizaron en las consecuencias que trae la inseguridad en la tenencia de la tierra y no en su carácter de transferible.

[88]

Esto es así porque, por ejemplo, en un sistema de derechos comunales donde los individuos no pueden alienar libremente su tierra, pero los derechos de uso son transferibles en algún grado y los contratos de explotación son a largo plazo, no hay mucha diferencia entre la posesión de derechos de uso que garantiza tal sistema y los derechos de propiedad completos (Feder y Fenny, 1991). Su argumento consiste en determinar en qué condiciones tanto los arreglos ajustados a las costumbres como un sistema de derechos formales e individuales pueden ser más eficientes y generar mayores incentivos.

La idea clave del texto es que como los sistemas de derechos de propiedad asignan a los agentes las ganancias y pérdidas de sus acciones y, por ende, tienen efectos sobre los incentivos, una situación que ponga en riesgo esos derechos (por ejemplo, por expropiación a manos del Estado o por desafíos de otros individuos a los derechos) lastimará la producción y la inversión sobre la tierra. En ese sentido, la seguridad en los derechos requiere de mecanismos como las cortes, la policía, los sistemas de registro, las agencias estatales de titulación, etc., que garanticen que esas prerrogativas se cumplan. De no ser así, la incertidumbre respecto a la propiedad de la tierra resultará en una

⁸ En términos de acceso a crédito, inversiones en la parcela y tamaño de cosechas.

⁹ En el sistema comunal la costumbre limitaba la transferencia del bien, pero no su uso que era individual.

¹⁰ Entre ellas: arreglos comunales no existentes o débiles, en áreas con disputas de tierra intensas o en aquellas donde se vaya a implementar proyectos de gran envergadura que debiliten los derechos de grupos vulnerables.

asignación de recursos ineficiente a través de dos vías: las asimetrías en la información sobre las transacciones de tierra y el crédito (Feder y Fenny, 1991).

Frente a lo primero, Feder y Fenny señalan que en una fase temprana del desarrollo de la agricultura, las transacciones de tierra se hacen entre los miembros de una misma comunidad y, por consiguiente, se conoce con facilidad quiénes poseen derechos sobre qué pedazos de tierra, haciendo que la información sea simétrica. Pero en fases más avanzadas, las transacciones entre individuos que no son de la comunidad se vuelven más frecuentes y la asimetría en la información se incrementa. Esa asimetría segmenta los mercados de tierras, constriñe el volumen de transacciones y, así, afecta la eficiencia en la asignación de los recursos¹¹.

Para solventar las ineficiencias ocasionadas por la asimetría en la información surgieron arreglos institucionales como los títulos y los sistemas de registro, pero el funcionamiento de esos arreglos depende de la provisión de bienes públicos como un sistema legal y policial efectivo (Feder y Fenny, 1991). Como se verá adelante, este punto tendrá consecuencias para las recomendaciones de política.

El otro elemento subrayado por los autores es el crédito. En vista de que la actividad del prestamista es riesgosa, este se apoya en colaterales –entre los cuales la tierra es el más común– para reducir la incertidumbre. La utilidad de la tierra como colateral depende de que no haya una asimetría de información respecto a los derechos ni grados altos de incertidumbre. Por tanto, los mismos arreglos que incentivan el uso productivo de la tierra también facilitan un mercado de crédito más efectivo (Feder y Fenny, 1991).

En atención a que el funcionamiento de los sistemas formales de derechos de propiedad implica la provisión de ciertos bienes públicos y, por ende, es costoso, estos académicos proponen que en áreas en las cuales los mercados de crédito y tierras no estén desarrollados y las inversiones en programas de titulación y registro puedan traer costos excesivos es mejor fortalecer la seguridad de los derechos de propiedad por medio de métodos más baratos como la adaptación de las instituciones informales (Feder y Fenny, 1991). Los autores anotan que es mejor contar con instituciones informales que reduzcan los riesgos, así no sean igual de efectivas que las formales.

Una investigación conducida por M. Carter y otros economistas en Kenia vendría a reparar en un aspecto poco explorado hasta ese entonces: la importancia del efecto distribucional de todo programa de reforma de la seguridad en la tenencia de la tierra. Preguntándose “¿la seguridad en la tenencia para quién?”, estos autores ejecutan un análisis econométrico que les permite establecer las graves complicaciones que emergen cuando se asume que los programas que buscan garantizar la seguridad de los derechos de propiedad, como la titulación, funcionan en el vacío y no se considera el acceso diferencial que los productores tienen a factores claves como los mercados o el tamaño de las parcelas. Así, se pasa por alto que las políticas de tierras pueden tener efectos muy distintos según la clase de productores (Carter *et al.*, 1994).

El argumento estándar que se esbozaba atrás, según el cual la inseguridad en la tenencia desincentiva la inversión por la incertidumbre frente a la apropiación futura de las ganancias y por la falta

¹¹ Esto porque los agentes con una productividad marginal potencialmente más alta son inducidos a adquirir la tierra de los agentes con una productividad marginal más reducida (Feder y Fenny, 1991).

de acceso a crédito, no toma en cuenta que en el mundo real el acceso a los mercados es imperfecto. En consecuencia, los efectos positivos de programas que buscan garantizar la seguridad de los derechos de propiedad pueden concentrarse solamente en los productores que antes de la intervención ya contaban con recursos agrícolas y acceso a mercados.

El análisis econométrico que realizan Carter y su equipo sugiere que en contextos que presentan múltiples fallos de mercado (de tierra, trabajo, capital y aseguramiento) los supuestos efectos positivos de programas de titulación se anulan con factores como el tamaño de la finca y el modo de acceso a la tierra. En esas circunstancias, el acceso a los mercados puede condicionar los impactos de los programas sobre la inversión y la producción. Este hallazgo tiene una implicación de política clara: los esfuerzos para mejorar la productividad a través de programas que busquen garantizar la seguridad en la tenencia serán inefectivos si no se contempla la transformación de otros factores mediadores, como el acceso a los mercados y los ingresos de los productores (Carter *et al.*, 1994).

Las investigaciones de los años ochenta y noventa dejan ver las dificultades para medir los efectos económicos del establecimiento de los derechos de propiedad y, por consiguiente, para realizar recomendaciones de política sensatas. Así, aparecen artículos que no se quedan en hacer un llamado a la cautela a la hora de implementar programas de formalización y titulación de tierras, sino que indican que puede que no haya una relación entre la seguridad en la tenencia y las inversiones agropecuarias.

[90] Un trabajo de este tipo señala que las intervenciones externas que apuestan por la formalización de los derechos de propiedad tienen un impacto mínimo sobre la seguridad de estos derechos, si se le compara con la evolución endógena de las instituciones una vez se asiste a procesos de incremento en la comercialización agrícola (Pinckney y Kimuyu, 1994). Otro texto va más allá y sugiere, luego de comprobar la falta de robustez en el vínculo entre seguridad en la tenencia e inversiones, que puede que en algunas circunstancias los derechos de propiedad sean endógenos (Besley, 1995). Si las inversiones productivas hacen más seguros los derechos de propiedad sobre las parcelas, como parece ser el caso estudiado por este autor y por otros (Brasselle, Gaspard y Platteau, 2002), es probable que la inseguridad en la tenencia pueda funcionar realmente como un incentivo para la inversión (Vendryes, 2014).

En contraste, un documento bastante referenciado que se ocupa de estudiar la evolución de los derechos de propiedad en la frontera agrícola de Brasil reafirma la importancia de la formalización sobre las inversiones en las parcelas (Alston, Libecap y Schneider, 1995). El argumento que desarrollan los autores es que los títulos formales sobre la tierra son una señal para los compradores de que sus reclamos sobre el bien son seguros y que cualquier intercambio será reconocido y hecho cumplir por el Estado. Pero lograr una tenencia formal no está libre de costos. En una región de frontera –alejada de los centros de mercado– en donde las rentas por la tierra son bajas, los arreglos informales funcionan para demarcar los linderos y resolver las disputas.

Una vez llegan a la región nuevos colonos con expectativas, costos de oportunidad, educación y riqueza mayores, los arreglos informales ya no bastan, y la competencia hace necesario gastar recursos en la defensa de las tierras. En esas circunstancias aparecen los incentivos para que algunos colonos –aquellos con los conocimientos y recursos– demanden al Estado la seguridad en la tenencia. Dependiendo de los costos de titulación, algunas regiones podrán beneficiarse de esos programas y, en consecuencia, los colonos mejor posicionados podrán acceder a créditos, tendrán

más facilidades para vender sus predios y podrán invertir en actividades productivas de largo alcance (Alston *et al.*, 1995).

Por lo que se pudo ver, esta literatura se toma en serio la labor de precisar los mecanismos específicos que vinculan los derechos de propiedad con el desarrollo económico y logra identificar algunas falencias en las teorías, pero está muy lejos de llegar a definiciones claras respecto a los impactos económicos de la seguridad en la tenencia. En todo caso, las sugerencias de política que empiezan a aparecer van a ser cruciales para la definición de las agendas de los organismos internacionales en los años siguientes.

AJUSTES EN LAS REFORMAS DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

A finales de los noventa, un amplio sector de la literatura se concentraba en adelantar análisis econométricos sobre la base de estudios de caso o evidencia de varios países acerca de los efectos económicos de la seguridad en la tenencia de la tierra y el impacto de los programas de titulación; sin embargo, los hallazgos no eran concluyentes. En ese contexto el trabajo del economista Hernando de Soto (2001) vendría a darle un respaldo crucial a las políticas de formalización de los derechos de propiedad (Vendryes, 2014). El trabajo de De Soto logró sacar la controversia del ámbito estrictamente académico y situarla en otras esferas del debate público¹².

La idea central del libro de Hernando de Soto es que lo que hizo posible el desarrollo de un capitalismo vigoroso en los países europeos y norteamericanos es lo mismo que ata a la pobreza a amplios sectores poblacionales del mundo en desarrollo: la existencia/ausencia de un sistema formal de derechos de propiedad. El razonamiento es que la mayor dificultad de los pobres no es la falta de activos sino su imposibilidad de transarlos para crear un valor excedente. Estos activos son “capital muerto” porque sus potenciales atributos económicos no han sido fijados en un sistema que los haga reconocibles para los demás y controlables para su dueño, y por consiguiente no pueden realizarse en el mercado. Como consecuencia, dice De Soto, mientras que en Occidente cualquier activo –parcela, casas, etc.– está fijado en un registro que forma parte del sistema de derechos de propiedad, los pobres del mundo en desarrollo no tienen acceso a los mecanismos de propiedad que les permitan fijar formalmente el potencial económico de sus activos para que los puedan usar para producir un mayor valor en el mercado (De Soto, 2001).

De Soto identifica los seis efectos que tuvo la instauración de un sistema de propiedad formal en los países desarrollados. El efecto principal fue la ya mencionada capacidad de fijar el potencial económico de los activos. Con esto se aseguran los intereses de las partes y se hace posible pedir cuentas una vez se conoce toda la información y las reglas que rigen las transacciones de los activos. De este efecto se desprende, principalmente, la posibilidad que da la propiedad formal de usar la tierra como un colateral a la hora de pedir un préstamo (De Soto, 2001).

En consecuencia, De Soto aboga de manera enérgica por la implementación de un sistema formal de derechos de propiedad. Para el autor, el desafío de crear un sistema legal y administrativo efectivo en los países en desarrollo consiste en comprender en qué consisten los acuerdos informales y

¹² De Soto ha impulsado durante años una agenda más amplia de “empoderamiento legal de los pobres” que ha tenido repercusión en agencias internacionales como la ONU.

utilizar las herramientas que provee el derecho para enlazar todas estas formas de propiedad en un sistema nacional unificado definido legalmente.

Es importante hacer notar que la propuesta del académico va más allá de hacer un simple llamado a la formalización. De Soto subraya que los reformadores que busquen transformar los derechos de propiedad deben asumir que estas políticas no operan en el vacío, sino que –para ser efectivas– deben ajustarse a los arreglos extralegales que han modelado durante mucho tiempo las representaciones y prácticas que los pobres tienen sobre la propiedad (De Soto, 2001).

Luego de argumentar por qué ciertos programas de formalización a gran escala han fallado, De Soto hace algunas sugerencias para tener en cuenta a la hora de llevar a cabo estas medidas. El éxito o fracaso en la creación de un sistema formal de derechos de propiedad depende de si obtiene o no legitimidad, y para eso se requiere que las leyes oficiales se conviertan en un “puente” que conecte la normatividad oficial con los arreglos informales preexistentes. Para que los derechos de propiedad formales salgan de su condición de “letra muerta” insertada en una legislación y se conviertan verdaderamente en instituciones que inciden en el comportamiento de los agentes deben tener aceptación popular y, para ello, deben edificarse sobre la base de las normas locales e informales que la gente reconoce y acepta¹³. Y, por otra parte, el acceso a los derechos de propiedad formales debe ser barato, seguro y fácil porque, de lo contrario, los pobres no tendrán los incentivos para incorporar la normatividad oficial (De Soto, 2001).

[92] Los debates sobre la seguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra, los arreglos informales y la efectividad de los programas de formalización que se han revisado llevaron a reconsiderar las recomendaciones de política que antes eran ampliamente difundidas. En esencia, agencias como el BM revisaron algunos de sus planteamientos sobre los programas de formalización una vez la literatura internacional empezó a presentar evidencia en contrario. En consonancia con los argumentos esbozados atrás, los reportes de investigación sobre la política de tierras del BM indican que la formalización de la propiedad no siempre es necesaria, dado que los sistemas comunales o ajustados a la costumbre pueden ofrecer –dadas ciertas condiciones– un grado de seguridad en la tenencia que hace de la titulación de tierras una medida superflua o poco efectiva en términos de costos y beneficios (Banco Mundial, 2003; Vendryes, 2014)¹⁴.

En resumen, el informe del BM de 2003 afirma que la seguridad en la tenencia de la propiedad de la tierra depende de los siguientes factores: claridad en la definición de los derechos, calidad y validez de los registros de los derechos, probabilidad de violación de los derechos y capacidad del Estado o de una institución autorizada de servir como garantía y hacer ajustes cuando así se requiera. Alguna deficiencia en estos puntos, o una falta de acoplamiento entre los mismos, puede socavar seriamente la seguridad en la tenencia, incrementando de ese modo el potencial de conflicto y minando los incentivos para la inversión y el intercambio (Banco Mundial, 2003, p. 37). Respecto al impacto de la seguridad en la tenencia en la inversión y productividad agraria, el documento de

¹³ De Soto (2001) incluye una serie de cuestiones específicas de procedimiento para lograr la incorporación de los arreglos informales sobre la propiedad en un sistema nacional formal.

¹⁴ A pesar de que esa posición más matizada frente a las políticas sobre los derechos de propiedad ha adquirido relevancia, parece que otros documentos de la misma institución siguen manteniendo la visión tradicional que asume que la formalización es siempre deseable (Trebilcock y Veel, 2008).

política remite a tres de los mecanismos que antes se han enunciado: reducción en gastos de defensa y, por ende, mayor inversión; incremento en rendimiento de inversiones; y acceso a crédito (Banco Mundial, 2003).

Es de subrayar la advertencia metodológica que hace esta publicación acerca de los análisis empíricos de la relación entre seguridad en la tenencia y resultados económicos. Por un lado, es necesario tener en cuenta los diferentes elementos que componen la seguridad en la tenencia y los diversos grados de seguridad que existen¹⁵. Por otro, apunta el informe del BM, hay que ser precavidos respecto a las correlaciones engañosas que por no hacer buenos controles de variables –por ejemplo, ajustes por calidad de tierra, ingresos de hogar, etc.– tienden a sobreestimar el impacto de programas como el de titulación (Banco Mundial, 2003).

En últimas, las opciones de política que ofrece este informe del BM se basan en atribuirle al Estado el papel de promover sistemas que garanticen a los individuos la seguridad en la tenencia. A diferencia de recomendaciones hechas antes, este documento propone una aproximación más flexible a la problemática haciendo bastante énfasis en la necesidad de considerar las circunstancias prevalecientes en cada uno de los casos concretos para escoger los mecanismos que resulten más apropiados y eficaces. Así las cosas, se afirma que la seguridad en la tenencia no exige necesariamente la expedición de títulos individuales formales, sino que esta medida se ajusta a contextos caracterizados por niveles avanzados de escasez de tierras y de comercialización de la agricultura.

De igual modo, alerta sobre la importancia de considerar las desigualdades inherentes a este tipo de procesos, y aboga por la implementación de reformas legales cuando hay discriminación en contra de grupos específicos –como las mujeres– y en donde ciertas categorías de propietarios enfrentan un alto riesgo de expropiación de la tierra (Banco Mundial, 2003).

Nuevas investigaciones continuarían analizando empíricamente los efectos económicos del establecimiento de derechos de propiedad formales. Un tema que sería objeto frecuente de análisis por parte de los economistas es la relación entre seguridad en la tenencia y acceso al crédito. Retomando la misma línea argumentativa de investigaciones pasadas, Carter y Olinto (2003) señalan que la idea ampliamente extendida según la cual una mejora en la seguridad de los derechos de propiedad no solo promueve el crecimiento económico, sino que también tiene impactos positivos en la desigualdad de ingresos (porque permite, como dice De Soto, que los pobres aprovechen el potencial económico de sus activos), solo tiene validez si la reforma en los derechos viene acompañada con un cambio en las restricciones que se imponen a la inversión y productividad de los pequeños productores. De no ser así, la reforma traerá las “instituciones correctas” para los grandes y medianos, pero no para los productores más pequeños (Carter y Olinto, 2003).

En el caso particular del acceso al crédito, los autores indican que la literatura solo ha considerado el posible crecimiento en la demanda de crédito una vez se garantiza seguridad en la tenencia, pero no ha tomado en cuenta el lado de la oferta. Los hallazgos a los que llegan Carter y Olinto apuntan

¹⁵ Por ejemplo, los arrendamientos a largo plazo dan en la práctica niveles de seguridad en la tenencia iguales a los títulos de propiedad individual, pero los sistemas de recursos abiertos proporcionan mucho menos seguridad (Banco Mundial, 2003).

que la provisión de seguridad en la tenencia tiene efectos positivos sobre la oferta de crédito, pero solamente para los grandes productores cuyo tamaño y composición de capital se verá afectada de manera positiva por la política. Ese resultado no conduce a que los investigadores aseveren que programas como la titulación son innecesarios, más bien sugieren que esa medida debe ser antecedida o implementada de forma simultánea con la reforma al mercado de crédito (Carter y Olinto, 2003)¹⁶.

LA SEGURIDAD DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y SU IMPACTO EN EL DESARROLLO ECONÓMICO: LAS EVALUACIONES

En los últimos años un grupo de trabajos se ha puesto en la tarea de examinar en qué medida las relaciones y mecanismos postulados sobre las consecuencias económicas de la seguridad en la tenencia de la tierra se sostienen empíricamente. En lo que sigue se presentarán los hallazgos respecto a cada uno de los mecanismos identificados en las secciones anteriores, a saber: eficiencia en el uso de los recursos, acceso al crédito e inversión.

En lo que respecta a la relación establecida por la literatura clásica entre la eficiencia en el uso de los recursos y los derechos de propiedad, las revisiones de literatura indican que evidencia detrás de este mecanismo es mixta: así como hay cierto respaldo empírico, también hay ejemplos que indican que no necesariamente la ausencia de un sistema formal de derechos de propiedad lleva a un uso ineficiente de los recursos (Trebilcock y Veel, 2008).

En lo tocante al acceso al crédito, los trabajos que hacen una revisión de la evidencia empírica indican que los hallazgos no son concluyentes. Algunos autores apuntan que la evidencia es mixta respecto al vínculo entre seguridad en la tenencia y el acceso al crédito (Bromley, 2009; Deininger y Feder, 2009; Trebilcock y Veel, 2008), mientras que otros afirman que la mayoría de investigaciones o no encuentran ningún efecto o este es muy pequeño (Vendryes, 2014). Por su parte, un ejercicio de metaanálisis en el que se estudia la robustez de las investigaciones existentes revela que no hay evidencia que corrobore que la seguridad en la tenencia afecta de forma positiva el acceso al crédito por parte de los productores (Lawry *et al.*, 2017).

En lo que tiene que ver con la relación entre derechos de propiedad formales e incremento de inversión, una de las revisiones de literatura encuentra que la evidencia es ambivalente (Trebilcock y Veel, 2008). Otro trabajo del mismo tipo afirma que hay una amplia evidencia que demuestra que las medidas para reforzar la seguridad en la tenencia tienen un impacto positivo sobre los niveles de inversión (Deininger y Feder, 2009). Por su parte, en el metaanálisis antes referenciado los autores anotan que la evidencia cuantitativa es consistente con las teorías económicas que indican el impacto positivo que tienen los derechos de propiedad sobre los niveles de inversión.

No obstante, a pesar de que la evidencia muestra los beneficios que trae la seguridad en la tenencia para la inversión, lo cual se expresa –por ejemplo– en un alza en la productividad, no llega a servir para identificar claramente los mecanismos detrás de ese vínculo. Descartado el acceso al crédito, parece que los efectos en las inversiones a largo plazo y las percepciones de la seguridad de los derechos de propiedad son relevantes, pero estos mecanismos no alcanzan a explicar por

¹⁶ Otra investigación conducida en Bolivia sobre el vínculo entre la seguridad en la tenencia y el acceso al crédito llega a conclusiones similares (Van Tassel, 2004).

completo las mejoras en los niveles de inversión y productividad como consecuencia de la tenencia formal (Lawry *et al.*, 2017).

Por último, resulta valioso considerar las sugerencias que hace esta literatura sobre las políticas que buscan reforzar la seguridad en la tenencia e implementar sistemas formales de derechos de propiedad. Quienes elaboraron el metaanálisis señalan un punto muy importante respecto al alcance de los hallazgos. Por más de que ciertos mecanismos se sostienen, lo cierto es que la evidencia disponible provee una base muy débil para establecer la efectividad que de manera general pueden tener las reformas en la seguridad de los derechos de propiedad. Ninguno de los estudios incluidos en el metaanálisis incorporó pruebas de control, y solo dos de los veinte revisados hicieron el esfuerzo de revelar posibles sesgos de selección. Estas falencias, dicen los autores del trabajo, deja a las investigaciones en estado de vulnerabilidad frente a los posibles sesgos que tienden a llevar a una sobreestimación de los beneficios de la formalización (Lawry *et al.*, 2017).

El resto de las revisiones de literatura tiende a coincidir en el hecho de que políticas como la formalización no son una panacea y que este tipo de intervenciones requiere de diagnósticos precisos sobre los contextos en los cuales se busca implementar. De tal modo, no existen aproximaciones estándar que vengan dictadas por un modelo prefabricado, sino que se requiere que la intervención sea flexible a las condiciones locales y a la nueva evidencia que pueda surgir (Deininger y Feder, 2009; Trebilcock y Veel, 2008).

Finalmente, estos autores destacan que las políticas que buscan fortalecer los derechos de propiedad deben ser parte de una estrategia más amplia de desarrollo rural. Los programas de formalización por sí solos no son suficientes para abrir la senda del desarrollo, sino que requieren de otras transformaciones en materia de mercados de tierra, crédito, aseguramiento y trabajo en la ruralidad, por mencionar algunas (Trebilcock y Veel, 2008; Sjaastad y Cousins, 2009).

En la siguiente sección describiremos los distintos programas de formalización y los contrastaremos con estos hallazgos de la revisión de la literatura internacional para identificar los avances y límites de la experiencia colombiana en la regularización de los derechos de propiedad rurales.

LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA

La informalidad en la tenencia de la tierra ha sido una constante en la historia agraria colombiana. Rengifo (2011) y Peña y Zuleta (2018) señalan que uno de los factores que explican esta situación tiene que ver con que las reglas para asignar y formalizar derechos de propiedad operan dentro de un cuerpo normativo disperso y ambiguo que pone en entredicho la eficacia misma del régimen de propiedad. Como resultado, las instituciones por las cuales pasa la propiedad (catastro, notariado, jurisdicción civil y registro) son altamente excluyentes con sectores poblacionales pobres, al punto de que las reglas formales pueden incentivar una distribución inequitativa de la tierra. Además, la existencia de complejos sistemas de tenencia de la tierra, asociados al carácter colectivo que para algunos grupos étnicos tienen recursos como la tierra o a las zonas de reservas forestales, ha promovido la creación de legislaciones especiales que complejizan aún más la consolidación y mantenimiento de los derechos de propiedad formales.

Es así que el diseño mismo de los procedimientos para construir y mantener un sistema de derechos formales ha contribuido a que hoy el 59,5 % de hogares rurales tenga una relación informal con la tierra (es decir que carecen de un título de propiedad debidamente registrado), y que solo el 6 % de los municipios colombianos tenga un grado de formalidad total o casi total, mientras que, del 94 % restante, un 16 % se encuentre en informalidad total o casi total¹⁷.

En el mismo sentido de los planteamientos clásicos de la literatura sobre los derechos de propiedad, la tradición de informalidad ha sido entendida en Colombia como un estado de inseguridad que impide el afianzamiento de un mercado de tierras rurales, desincentiva la inversión y dificulta el acceso a bienes y servicios por parte de las poblaciones rurales. Además, se considera que es uno de los factores que explica la pobreza rural y la baja productividad del sector agropecuario. Con miras a resolver esos problemas, distintos gobiernos han propuesto y ejecutado programas de formalización masiva de la propiedad. En lo que sigue describiremos dichos programas, enfatizando en las ideas que los soportan y el modo en que han sido implementados, y luego indicaremos los potenciales avances y limitaciones de estos según lo que informa la evidencia internacional.

El primer antecedente se registró a principios de la década de los noventa, coincidiendo con las recomendaciones del BM de apostarle a la titulación individual de la tierra. En 1997, el gobierno colombiano gestionó un empréstito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para financiar el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (contrato O0157)¹⁸ que se propuso adelantar la titulación masiva de poseedores no propietarios de predios rurales y urbanos (Conpes, 1994).

[96]

Según consta en el documento que establece las condiciones del préstamo, esta iniciativa se diseñó bajo el supuesto que un título legalizado disminuye la incertidumbre sobre los derechos de uso, goce y disposición. Este, a su vez, contribuye a: facilitar el acceso de los propietarios al sistema financiero; estimular la producción y las inversiones; dinamizar el mercado de tierras; y generar “los incentivos para un manejo sostenible de predios rurales a través de inversiones y prácticas de producción apropiadas al disminuirse la incertidumbre asociada con la falta de un título legalizado” (BID, 1997).

A pesar de que 104 millones de dólares fueron comprometidos, el Estado colombiano no pudo mantener el flujo de recursos de contrapartida; por ello, el programa fue reestructurado en el 2000. La administración Pastrana redujo los esfuerzos de formalización, y concentró los recursos en la actualización del sistema catastral y registral. El programa se mantuvo hasta 2007 con unos resultados muy pobres en cuanto a titulación de tierras¹⁹: de una meta de 108 000 títulos solo se entregaron 8446, sin la certeza de si los títulos expedidos fueron debidamente registrados (BID, 1997)²⁰.

¹⁷ Dada la inexistencia de un catastro actualizado, no hay certeza de cuánta de la tierra está en una situación de informalidad.

¹⁸ Cabe anotar que durante esta década, el BID aprobó proyectos similares en Perú (1995), Panamá (1996), Guatemala (1996), Bélice (1997), República Dominicana (1997) y Jamaica (1999) (BID, 2014).

¹⁹ Esto se explica, en parte, por la liquidación del Incora, la entidad encargada de la formalización de predios rurales, y la creación del Incoder que entró en su reemplazo en el 2002.

²⁰ En Colombia el derecho de propiedad sobre inmuebles rurales se consolida una vez el título, que puede ser un contrato, una resolución de adjudicación o una sentencia judicial, se registra en la Oficina de Instrumentos Públicos correspondiente. Sin este registro, la tenencia se juzga informal.

Tres años después, en 2010, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural²¹ por medio del cual se definieron unas zonas de formalización masiva (ZFM) que cumplieran las siguientes características: alta concentración en la informalidad de la tenencia de las tierras rurales; bajos índices de despojo; una demanda de formalización expresada por las entidades territoriales, gremios agropecuarios o el mismo gobierno nacional; y un censo catastral (resolución 112/2013 del MADR). Este ejercicio se realizó mediante la metodología de barrido predial masivo que lleva a todo el aparato institucional a recorrer predio a predio, levantar la información y formalizar los predios de carácter privado²².

A diferencia del programa que lo antecedió, que veía en la formalización la posibilidad de consolidar un mercado de tierras, esta iniciativa le apostó a cumplir con el mandato constitucional de promover el *acceso progresivo de la propiedad*²³ de la tierra en las poblaciones campesinas y trabajadores rurales y, con ello, el mejoramiento de su calidad de vida (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013). En este sentido, la regularización de la tenencia informal se perfila como un mecanismo para hacer frente a las desigualdades rurales que afectan de manera especial al campesinado, lo que permite garantizar condiciones de bienestar para estas poblaciones.

Para facilitar la intervención del Estado, se hizo necesario revisar y transformar los diseños legales que, como se mencionó, imponían barreras financieras y procedimentales para la titulación y registro de las tierras privadas²⁴. La iniciativa tuvo como sustento la obligación del Estado de reconocer la situación del individuo que “con esfuerzo y buena fe llega a poseer bienes”. A su vez, dicho reconocimiento se traduce en la facultad individual de “participar en el giro ordinario de los negocios lícitos, satisfacer sus necesidades personales y familiares y vivir con tranquilidad” (Congreso de la República, 2011).

En consecuencia, a través de la ley 1561/2012 o Ley de Saneamiento, se creó un procedimiento especial para otorgar títulos de propiedad a poseedores materiales de pequeñas propiedades rurales, que no excedan la unidad agrícola familiar, así como para sanear títulos afectados por la llamada falsa tradición²⁵, con el fin de “garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles” (art. 1, ley 1561/2012). La ley redujo los tiempos procedimentales (diseñó un proceso verbal más sencillo) y algunos costos asociados a la titulación (notariales, registrales y de acceso a la justicia). Con respecto al programa, este se aplicó en las ZFM a costo cero para los pequeños poseedores, debido a que el programa asumió los costos restantes, como el de la actualización catastral.

El programa operó a través del Ministerio hasta el 2015, afectando 89 municipios y formalizando 3282 títulos. En 2016, el programa se trasladó a la recién creada Agencia Nacional de Tierras (ANT)

²¹ A través de la resolución 0452/2012, el MADR creó y asumió la función de ejecución del programa orientado a la formalización del derecho de propiedad de predios rurales privados, el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición y el acompañamiento en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales que no hayan sido cumplidos de manera oportuna.

²² Los predios públicos son de competencia de la Agencia Nacional de Tierras.

²³ Artículo 64 de la Constitución Política.

²⁴ En Colombia, la regularización de la tenencia de predios privados debe necesariamente pasar por el pronunciamiento de un juez civil. A este procedimiento se le conoce como prescripción adquisitiva de dominio.

²⁵ La falsa tradición se da cuando se efectúa una transacción con un derecho sin ser el titular de este. Un ejemplo es cuando se vende un bien que es ajeno.

(decreto 2363/2015), entidad que, a partir de ese momento, realizaría de manera exclusiva los procedimientos de formalización de tierras privadas y baldías (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016).

Otro de los esfuerzos de formalización se realizó en el marco de la implementación de políticas de desarrollo alternativo. En 2016, la ANT firmó un convenio de cooperación con la United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) para titular 5000 predios en zonas de alta presencia de cultivos ilícitos (los departamentos de Putumayo, Cauca y Antioquia). En el acto de lanzamiento del programa, el representante de UNODC, Bo Mathiasen, señaló que: “Los derechos de propiedad y la formalización generan un círculo virtuoso donde hay mayores garantías de créditos, mejora las finanzas municipales y genera arraigo y responsabilidad con los territorios” (UNODC, 22 de agosto de 2016). El argumento detrás del programa es que la formalización, en tanto permite el acceso a bienes como créditos, subsidios, asistencia técnica e infraestructura, desincentiva la siembra de cultivos de uso ilícito y promueve el desarrollo alternativo (Presidencia de la República, 2016).

Con las negociaciones de paz entre el gobierno colombiano y la guerrilla de las Farc, se abrió la puerta para discutir los diseños normativos que regulan el derecho de propiedad, pero esta vez en el marco de transformaciones denominadas “estructurales” para combatir la desigualdad en el campo. En este escenario de negociación, la formalización de tierras fue priorizada en la implementación de la RRI (punto 1 del acuerdo).

[98] Esta decisión halló soporte en los diagnósticos y recomendaciones presentados por la Misión Rural²⁶ en los que se argumentó la necesidad de lograr la declaración de interés público de la formalización de la propiedad, ya que esta permite el acceso a información confiable, oportuna y completa, facilita las transacciones sobre la tierra, y contribuye “a crear las condiciones para un mercado de tierra funcional, público y transparente” (Misión Rural, 2014). Así las cosas, el acuerdo estableció la formalización como un mecanismo para democratizar el acceso y el uso adecuado de la tierra; en virtud de ello, el gobierno asumió el compromiso de formalizar siete millones de hectáreas durante los doce años posteriores a la firma del Acuerdo.

A la ANT se le encargó el cumplimiento de esta meta, cuya estrategia sería la formulación de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural (POSP). Esta política, sin duda la más ambiciosa desde el periodo de estudio, empezó a trazarse en 2017, buscando integrar la producción agropecuaria al ordenamiento de la tenencia de la tierra según un esquema a largo plazo. Tres son los elementos por destacar de esta iniciativa.

Primero, se retomó la metodología de barrido predial que lleva a la ANT a entrar en zonas priorizadas, según el criterio de afectaciones generadas por el conflicto armado, para levantar la información y titular predios (privados y públicos). Segundo, con el decreto 902/2017, se diseñó un procedimiento único que eliminó la competencia exclusiva de los jueces²⁷ para determinar la titularidad de los predios de naturaleza privada y se delegó dicha competencia a la ANT. Este decreto también estableció una figura para constituir contratos de uso sobre aquellas zonas que, por restricciones ambientales o

²⁶ La Misión fue una iniciativa del gobierno Santos para ejecutar un diagnóstico del sector rural y emitir recomendaciones de política como un insumo para la toma de decisiones de inversión durante los veinte años siguientes a su conformación.

²⁷ En aquellos casos en los que se presenten oposiciones la competencia sigue en cabeza de los jueces.

legales (como en el caso de los baldíos), no puedan consolidar plenamente el poder de disposición²⁸. Y tercero, se planteó de la mano de la creación de un catastro multipropósito cuyo levantamiento quedó en manos de la ANT y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y su mantenimiento, aunque difuso, planteó un diseño que implica la participación de las comunidades²⁹.

Con el cambio de gobierno en 2018, los compromisos adquiridos en el Acuerdo de paz quedaron en una especie de limbo dada la constante oposición que manifestó el partido de gobierno a todo el proceso de construcción del Acuerdo de paz. A la fecha, la continuidad de la POSP no puede determinarse de manera clara, pero las declaraciones recientes así como los documentos que soportan el Plan Nacional de Desarrollo³⁰ muestran un interés por formalizar la tierra como una estrategia para contribuir con lo que el presidente Duque llama “El Pacto por el Emprendimiento, la Formalización y la Productividad”, que se traduce en la dinamización del desarrollo y productividad del campo (Presidencia de la República, 2019). Para ello, el Plan traza una meta de 24 350 títulos formalizados (no se refiere a número de hectáreas) durante los cuatro años de gobierno que le corresponden.

AVANCES Y LÍMITES DE LA EXPERIENCIA COLOMBIANA

Como hemos mostrado, la formalización ha sido y seguirá siendo uno de los componentes de la política de tierras. Sin embargo, es de resaltar que hasta el momento no existen evaluaciones de ninguno de los programas de formalización descritos, razón por la cual no sabemos en qué medida los objetivos que se buscaban con ellos se cumplieron o no. Dado que el propósito de este artículo no es evaluar esos programas³¹, lo que sí podemos hacer es discutir sobre la base de la revisión de literatura internacional los posibles avances y límites de la experiencia colombiana en la formalización de la tierra.

Lo primero que hay que señalar es que la experiencia colombiana se para en todos los supuestos que no han sido corroborados del todo empíricamente por la literatura internacional. Sobre la base de los planteamientos estándar de la economía, los tomadores de decisiones han impulsado los programas de formalización buscando con ello lograr eficiencia en el uso de recursos –vía creación de mercado de tierras–, incremento en las inversiones y acceso al crédito. No obstante, como expusimos en la revisión de literatura internacional, la evidencia empírica no es concluyente a la hora de demostrar dichos efectos virtuosos de la formalización.

Lo anterior lleva a considerar que como no existen evaluaciones de los programas, hay que revisar la manera en que estos han sido implementados para indicar si se han tenido o no en cuenta las prácticas que parecen estar asociadas con los efectos positivos de la formalización. A continuación revisamos tres aspectos referentes a la implementación de la formalización en Colombia: efectos distribucionales, costos y focalización y alcance.

²⁸ Un primer antecedente se presentó con la expedición de la Ley Zidres, ley 1776/2016, pero cuya reglamentación está pendiente.

²⁹ A través de lo que llaman Semilleros de la Tierra y el Territorio, cuyo presupuesto de operación ha sido en extremo limitado.

³⁰ Cuyos debates ante el Congreso inician en marzo de 2019.

³¹ Esta sigue siendo una tarea pendiente que la academia y los tomadores de decisiones deberían considerar como prioritaria.

El primer aspecto tiene que ver con los efectos distribucionales de la formalización, es decir, qué grupo se ve más favorecido con los programas (“¿la formalización para quién?”). Quizá el mayor avance de los programas de formalización es que han incorporado un diseño operativo por oferta, esto es, que el Estado ha asumido la responsabilidad de llegar a los territorios y realizar todas las acciones de actualización catastral, titulación y registro necesarias para consolidar el derecho de propiedad. Ligado a esto, los programas han priorizado a los grupos rurales más pobres para que sean los beneficiarios directos de la intervención. Como muestra la evidencia internacional, de esa manera se reducen los costos de acceso, tanto en dinero como en información, asociados a la formalización y, por ende, se genera un incentivo para que las poblaciones rurales con menos recursos formalicen la tenencia de la tierra.

A pesar de que las iniciativas de regularización de la propiedad rural han estado enfocadas a atender a los sectores más vulnerables, programas como los implementados por la Presidencia y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no han sido diseñados como parte de una estrategia más amplia de desarrollo e inclusión de dichas poblaciones rurales. La evidencia internacional indica que la seguridad en la tenencia vía formalización no logra mejorar la productividad y el acceso al crédito si no se considera transformar otros factores como el acceso a los mercados y los ingresos de los productores. Es por lo que ese tipo de iniciativas por más de que estén pensadas para reducir los costos de formalizar la tenencia para los productores con menos recursos, al no ir de la mano con otras políticas inclusivas, podrían estar trayendo las “instituciones correctas” solamente para los medianos y grandes productores, como aducen Carter y sus colaboradores.

[100]

En contraste, la estrategia contenida en el Acuerdo de paz (y recomendaciones como las de la Misión Rural) parece ajustarse de mejor manera a lo que indica la evidencia internacional. En ese caso, la formalización de tierra es pensada como una medida que forma parte de un paquete de reformas más amplio –la RRI– para incluir social y productivamente a los grupos rurales con menos recursos. Son ese tipo de estrategias de desarrollo rural los que pueden estar asociados con los efectos positivos de la formalización en materia de inversión y productividad, y acceso al crédito.

El segundo punto se enlaza con los costos y la focalización de la formalización. En la revisión de literatura queda claro que la regularización de los derechos de propiedad rurales es muy costosa, por lo que no es eficiente implementarla en cualquier contexto y lugar. De ahí se desprende que los criterios de focalización de los programas son cruciales. La evidencia muestra que la formalización es necesaria en lugares con determinadas características: principalmente aquellos donde haya escasez de tierras y altos niveles de conflicto derivados de la inseguridad en la tenencia.

No obstante, la mayoría de las iniciativas en el país establecen criterios de selección de municipios que no obedecen a dichas consideraciones y que, por el contrario, se enfocan en inyectar recursos en zonas en las cuales las instituciones informales parecen no generar conflictos. Tal fue el caso del programa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural diseñado para intervenir zonas con bajos índices de despojo y una demanda de formalización expresada por las entidades territoriales.

Al igual que con el aspecto anterior, los Acuerdos de paz transformaron los criterios de focalización y con ello acercaron las políticas de formalización a las prácticas recomendadas por la literatura internacional. Así, en los Acuerdos se definió que la intervención del Estado en materia de formalización –y en general, en el resto de medidas contempladas en la RRI– se concentraría prioritariamente en

las zonas más afectadas por el conflicto armado, con más necesidades básicas insatisfechas y menos presencia estatal. Esta transformación es bien importante porque implica que los altos costos de formalizar los derechos de propiedad se justifican en tanto que los recursos se invierten allí donde la inseguridad en la tenencia de la tierra tiene potencialmente efectos más desestabilizadores.

El último aspecto es el alcance de los programas de formalización en lo que respecta a su continuidad y el acoplamiento de los procesos que requiere para ello. La formalización requiere de estrategias para su mantenimiento en el tiempo. Un elemento crucial para evaluar el éxito de estos programas es que logren que las personas incorporen los procedimientos exigidos para mantener el vínculo con su tierra ajustado a derecho. Esto es así porque de nada serviría que, al poco tiempo de haber realizado una intervención costosa en los territorios del tipo barrido predial, los pobladores rurales siguieran conservando tradiciones como aquella de no registrar sus títulos.

La revisión de la experiencia colombiana en formalización de tierras indica que los programas carecen de mecanismos que conviertan la formalización en una práctica cotidiana pues, una vez el Estado hace su intervención, los ciudadanos, en especial aquellos que cuentan con menos recursos, quedan sometidos a los procedimientos y costos regulares.

Por último, los programas tienen una visión muy limitada de lo que implica la formalización, puesto que no consideran el conjunto de procesos que esta soporta. Todos los intentos por formalizar parten de la idea de que una vez se registra un título que asigna un derecho de propiedad, la seguridad en la tenencia está garantizada. A diferencia de esto, lo que muestran informes como los del BM, entre otros, es que se necesitan ciertas garantías institucionales para poder ejercer plenamente los poderes derivados de la propiedad. Primero, un sistema judicial accesible que permita dirimir las disputas que se generen por la asignación de derechos. Segundo, un sistema de registro con información actualizada de manera permanente. Y, tercero, un poder de policía que defienda el derecho de exclusión de los bienes.

Lo anterior hace pensar que más que otorgar y registrar un título, la seguridad en la tenencia se garantiza si se tienen jueces, policías y agencia de tierras encargados de zanjar disputas y hacer efectivos los derechos de propiedad. Igual que antes, la visión estrecha de los programas de formalización implementados desde los años noventa contrasta con la propuesta contenida en los Acuerdos de paz, específicamente en lo que atañe a la creación de una jurisdicción agraria y un sistema de seguridad para proteger la vida y bienes de los habitantes del campo.

CONCLUSIONES

En este artículo hicimos una revisión de los trabajos académicos que se ocupan del vínculo entre los derechos de propiedad rural y el desarrollo económico, e identificamos la evolución de la agenda de política del BM en esta materia. Luego, describimos los distintos programas de formalización implementados en Colombia y los contrastamos con los hallazgos de la revisión de la literatura para identificar los avances y dificultades de la experiencia colombiana en tres aspectos: efectos distribucionales, costos y focalización, y alcance.

Se pueden extraer dos conclusiones del texto con miras a pensar el futuro de las políticas de tierras en el país. Lo primero es que los programas de formalización deben dejar de sustentarse

en supuestos que no han sido corroborados empíricamente y, por el contrario, han de apoyarse en evaluaciones que analicen sistemáticamente los vínculos entre la seguridad en la tenencia de la tierra y el desarrollo y la inclusión de las poblaciones rurales.

Es fundamental que los tomadores de decisiones dialoguen con la evidencia internacional que indica que la formalización no sirve en todo contexto y entiendan que sus efectos positivos emergen cuando son parte de políticas rurales de inclusión más amplias. En ese sentido, resulta clave preservar los avances en los modos de operación de la formalización por oferta y que reducen los costos de acceso a los programas para los grupos con menos recursos, y promover simultáneamente vigorosas políticas de acceso a bienes, servicios y mercados para dichos grupos.

En sintonía con lo anterior, la segunda conclusión es que el Acuerdo de paz constituye un importante avance para las iniciativas tendientes a garantizar la seguridad en la tenencia de la tierra, porque su visión de la formalización se ajusta a varios de los aspectos señalados en la literatura internacional. Por ello, implementar la RRI además de ser un camino necesario para alcanzar una paz sostenible, ha de considerarse una forma de brindar seguridad a los derechos de propiedad en el campo, y por esa vía alcanzar el desarrollo rural.

REFERENCIAS

- Abdulai, R. T. & Owusu-Ansah, A. (2014). Land Information Management and Landed Property Ownership Security: Evidence from State-sponsored Court System. *Habitat International*, 42, 131-137. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2013.11.005>
- Alston, L. J., Libecap, G. D. & Schneider, R. (1995). Property Rights and the Preconditions for Markets: The Case of the Amazon Frontier. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE) / Zeitschrift Für Die Gesamte Staatswissenschaft*, 151(1), 89-107.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (1997). *Programa de titulación y modernización del registro y el catastro. Contrato CO-01257 entre Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2014). *Evaluación comparativa: Proyectos de regularización y administración de tierras*. Nueva York: Oficina de Evaluación y Supervisión, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. (1975). *Land Reform Policy Paper. Discussion Paper, World Bank Land Reform Division*. Washington: World Bank.
- Banco Mundial. (2003). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington: World Bank.
- Bentley, J. M. & Oberhofer, T. (1981). Property Rights and Economic Development. *Review of Social Economy*, 39(1), 51-65. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1080/758528121>
- Besley, T. (1995). Property Rights and Investment Incentives: Theory and Evidence from Ghana. *Journal of Political Economy*, 103(5), 903-937. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1086/262008>
- Brasselle, A.-S., Gaspard, F. & Platteau, J.-P. (2002). Land Tenure Security and Investment Incentives: Puzzling Evidence from Burkina Faso. *Journal of Development Economics*, 67(2), 373-418.
- Bromley, D. W. (2009). Formalising Property Relations in the Developing World: The Wrong Prescription for the Wrong Malady. *Land Use Policy*, 26(1), 20-27. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.02.003>
- Carter, M. R. & Olinto, P. (2003). Getting Institutions "Right" for Whom? Credit Constraints and the Impact of Property Rights on the Quantity and Composition of Investment. *American Journal of Agricultural Economics*, 85(1), 173-186.
- Carter, M. R., Wiebe, K. D. & Blarel, B. (1994). Tenure Security for Whom? Differential Effects of Land Policy in Kenya. En: J. W. Bruce y S. E. Migot-Adholla (eds.). *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque: Kendall Hunt Publishing Company.
- Chimhowu, A. & Woodhouse, P. (2006). Customary vs. Private Property Rights? Dynamics and Trajectories of Vernacular Land Markets in Sub-Saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, 6(3), 346-371. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2006.00125.x>
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/724810>
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Nota aclaratoria Proyecto de Ley 258 de 2011 Senado. *Gaceta* 282.
- Conpes. (1994). *Conpes 2746*. Bogotá: Ministerio de Agricultura, Departamento Nacional de Planeación, Incora.
- De Soto, H. (2001). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Londres: Black Swan.
- Deiningner, K. & Feder, G. (2009). Land Registration, Governance, and Development: Evidence and Implications for Policy. *The World Bank Research Observer*, 24(2), 233-266.

[102]

- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. *The American Economic Review*, 57(2), 347-359. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/1821637>
- Dwyer, M. B. (2015). The Formalization Fix? Land Titling, Land Concessions and the Politics of Spatial Transparency in Cambodia. *The Journal of Peasant Studies*, 42(5), 903-928. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150.2014.994510>
- Feder, G. & Feeny, D. (1991). Land Tenure and Property Rights: Theory and Implications for Development Policy. *World Bank Economic Review*, 5(1), 135-153.
- Fitzpatrick, D. (2006). Evolution and Chaos in Property Rights Systems: The Third World Tragedy of Contested Access. *Yale Law Journal*, 115(5), 996-1048.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. The Population Problem has no Technical Solution; it Requires a Fundamental Extension in Morality. *Science (New York, N.Y.)*, 162(3859), 1243-1248.
- Hoff, K. (1991). Introduction: Agricultural Taxation and Land Rights Systems. *World Bank Economic Review*, 5(1), 85-91.
- Ike, D. N. (1984). The System of Land Rights in Nigerian Agriculture. *The American Journal of Economics and Sociology*, 43(4), 469-480. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/3486126>
- Lawry, S., Samii, C., Hall, R., Leopold, A., Hornby, D. & Mtero, F. (2017). The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: A Systematic Review. *Journal of Development Effectiveness*, 9(1), 61-81. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1080/19439342.2016.1160947>
- Lund, C. (2011). Property and Citizenship: Conceptually Connecting Land Rights and Belonging in Africa. *Africa Spectrum*, 46(3), 71-75.
- Migot-Adholla, S., Hazell, P., Blarel, B. & Place, F. (1991). Indigenous Land Rights Systems in Sub-Saharan on Productivity? Africa: A Constraint. *World Bank Economic Review*, 5(1), 155-175.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). Resolución 0452.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). Programa de formalización de la propiedad rural. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (30 de junio de 2016). Programa de formalización de la propiedad rural. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/desarrollo-rural/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural-v2.aspx>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (3 de enero de 2018). Política pública en pro de la mujer rural. Disponible en: <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Pol%C3%ADtica-p%C3%BAblica-en-pro-de-la-mujer-rural.aspx>
- Misión Rural. (2014). *El campo colombiano. Un camino hacia el bienestar*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Neale, W. C. (1985). Property in Land as Cultural Imperialism: Or, Why Ethnocentric Ideas Won't Work in India and Africa. *Journal of Economic Issues*, 19(4), 951-958.
- Ostrom, E. (2003). How Types of Goods and Property Rights Jointly Affect Collective Action. *Journal of Theoretical Politics*, 15(3), 239-270. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1177/0951692803015003002>
- Peña, R. P. & Zuleta, S. (2018). El derecho al despojo en Colombia: un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo. *Revista Análisis Político*, 31(92), 3-17.
- Pinckney, T. C. & Kimuyu, P. K. (1994). Land Tenure Reform in East Africa: Good, Bad or Unimportant? *Journal of African Economies*, 3(1), 1-28.
- Presidencia de la República de Colombia. (22 de agosto de 2016). Arranca el proceso de formalización de tierras más grande en la historia de Colombia. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/noticia/160822-Arranca-el-proceso-de-formalizacion-de-tierras-mas-grande-en-la-historia-de-Colombia>
- Presidencia de la República de Colombia. (2019). *Bases del PND 2018-2022*. Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Rengifo, M. (2011). *Teoría general de la propiedad*. Bogotá: Temis, Ediciones Uniandes.
- Singh, N. (2009). Fighting Rural Poverty, Inequality and Low Productivity Through Legal Empowerment of the Poor. *The Journal of Peasant Studies*, 36(4), 871-892. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1080/03066150903354072>
- Sjaastad, E. & Cousins, B. (2009). Formalisation of Land Rights in the South: An Overview. *Land Use Policy*, 26(1), 1-9. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.05.004>
- Trebilcock, M. & Veel, P.-E. (2008). Property Rights and Development: The Contingent Case for Formalization. *University of Pennsylvania Journal of International Law*, 30(2), 397-481.
- United Nations Office on Drugs and Crime. (22 de agosto de 2016). Formalizar tierras para sustituir cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/agosto/formalizar-tierras-para-sustituir-cultivos-ilicitos.html>
- Van Tassel, E. (2004). Credit Access and Transferable Land Rights. *Oxford Economic Papers*, 56(1), 151-166.
- Vendryes, T. (2014). Peasants Against Private Property Rights: A Review of the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 28(5), 971-995. Disponible en: DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2012.00743.x>