

CONCENTRACIÓN DE TIERRAS, IMPUESTOS & PAZ TERRITORIAL

Temática: Federalismo, Descentralización y Política Local

Trabajo preparado para su presentación en el VI Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Ciencia Política (Amecip), organizado en colaboración con la Universidad Popular Autónoma del Estado Puebla, los días 8, 9, 10 y 11 de agosto de 2017

Resumen

El objetivo de este trabajo es analizar el problema de la tenencia de tierras en Colombia como elemento esencial para la construcción de paz territorial. Para lograr este objetivo se pretende describir brevemente el enfoque de paz relacionado con el deficitario panorama socioeconómico de lo rural y, además, mostrar que la política estatal de tenencia de tierras ha permitido dar continuidad a élites terratenientes con poder político que han limitado la transición hacia la paz territorial. En ese contexto, los instrumentos fiscales parecen limitados para modificar la estructura de la propiedad.

Cristian Sánchez Salazar

cristian.sanchez@udea.edu.co

Grupo de Macroeconomía Aplicada

Universidad de Antioquia

Trabajo asesorado por: Diana Paola rojas Bermeo

CONCENTRACIÓN DE TIERRAS, IMPUESTOS & PAZ TERRITORIAL

Introducción I. Antecedentes teóricos II. El problema de tierras y la paz territorial

III. Impuesto predial rural y concentración de la tierra

Introducción

Colombia es el país con mayor concentración de tierras en el continente y el coeficiente Gini de la tierra rural se ha situado entre 0.801 y 0.89 (Restrepo & Morales, 2014; Kalmanovitz, 2016, Oxfam, 2017). La alta concentración de la tierra ha sido persistente en el tiempo por lo que el indicador de concentración ha permanecido estático (Ibañez, 2017). El tema no es menor y ha desatado innumerables disputas, luchas y conflictos violentos en la historia política del país (Mora & Muñoz, 2008; Pécaut en CHCV, 2016).

En la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (CHCV, 2016) Molano afirma que la violencia política ha estado asociada principalmente a dos fenómenos: el control de la tierra y del Estado; por lo que abordar el asunto de la tenencia de la tierra se convierte en un tema decisivo para establecer la paz territorial (Jaramillo, 2014).

Algunos autores afirman que el problema de la tenencia de tierras persiste en las regiones porque existen élites terratenientes que han ejercido suficiente poder local y nacional para mantener un Estado central débil en la periferia que mantiene la estructura de la propiedad rural inequitativa (Uribe, 2009; Gómez, 2011; López, 2016). Esta clase terrateniente, dirigente en diferentes periodos, ha establecido un proyecto nacional que ha perdurado por encima de las discusiones bipartidistas, los poderes políticos progresistas o los innumerables intentos de reforma agraria (Leal, 1984; Camacho, 1999; Gómez, 2011).

Las élites terratenientes tradicionales, a veces aliadas con empresarios, grupos armados y funcionarios públicos, han sido actores que ejercen control particular sobre la agenda política de los Concejos y administraciones municipales (Uribe, 2009; Gómez, 2011). Es decir, ha habido una captura del Estado en el ámbito local que ha producido políticas enfocadas en atender, principalmente, las demandas de dichas élites. La captura del Estado por parte de las élites viene acompañada por un amplio poder económico, social y político que logran modificar el marco institucional para beneficio propio (Hellman & Kauffman, 2001; Garay et al, 2008).

De hecho, la captura del Estado se da tanto por la influencia sobre la política de tributación como por la política de gasto social. Según Tsebelis (2002) y Uribe (2009), la discrecionalidad de los gobiernos municipales para establecer las tarifas prediales rurales ha promovido un mayor número de actores con poder de veto que tienen capacidad de incidencia sobre la reglamentación de los estatutos tributarios. Adicionalmente, las élites pueden incidir sobre las prioridades de gasto en bienes públicos específicos cuando pueden verse favorecidos en términos económicos o electorales (Uribe, 2009).

La discusión sobre la relación entre concentración de la tierra e impuesto predial rural no es concluyente. Ejercicios exploratorios han mostrado que, en algunos municipios de Colombia con mayor desigualdad de la tierra, los impuestos prediales rurales son más bajos que en aquellos con menor índice de desigualdad (Medina, 2010; Oxfam, 2017). El autor resalta que en muchas zonas rurales del país los terratenientes tienen gran influencia sobre los Concejos municipales, o lo son ellos mismos, la tarifa cobrada es, en promedio, bastante inferior a la máxima permitida. Esta perspectiva tiene limitaciones en términos de la muestra seleccionada, ya que solo toma datos para 20 municipios del país.

Sin embargo, para García, Arenas & Hernández (2011) existe una relación positiva y significativa entre desempeño fiscal, ingresos tributarios y regalías con la concentración de la tierra. Los autores consideran el periodo entre 2002 y 2009 para todos los municipios del país exceptuando Bogotá, Cali y el departamento de Antioquia. Así mismo, Villaveces (2017) muestra que el recaudo por impuesto predial rural es mayor cuanto mayor sea la concentración económica y menor con concentración política. Se concluye, además, que la determinación de la tarifa predial depende del entorno institucional local y la estructura de la propiedad. El rezago catastral y la informalidad de la tierra puede explicar en buena medida la heterogeneidad del impuesto entre municipios.

En este trabajo se muestra que, en general, el impuesto predial es bajo pero heterogéneo entre los municipios de Colombia. La capacidad tributaria local está determinada positivamente por la concentración de la tierra. La vía para entender esta relación es la informalidad de titulación de la propiedad rural. Una alta tasa de formalización de la tierra está asociada a mayor recaudo y a mayor concentración: grandes poseedores de tierra

superan con mayor facilidad los obstáculos burocráticos para legalizar sus predios, incluso aquellos obtenidos bajo despojo o en contextos violentos¹.

Los costos de formalización mantienen a los propietarios más pobres en la informalidad dado que no logran asumir los riesgos de inversión para que el Estado reconozca sus derechos de propiedad (Sanz, 2018). Este resultado sugiere que bajo los esquemas de titulación de predios actuales los incentivos a la mayor concentración son evidentes pues son los grandes terratenientes quienes tienen capacidad para asumir un proceso de titulación. Es decir, variaciones fiscales y burocráticas, podrían, incluso, agravar el problema de la concentración de la tierra porque finalmente son quienes tienen mayores recursos económicos los que pueden demostrar adecuadamente la posesión sobre los predios, formalizar los títulos y acceder a recursos públicos que se otorgan a los productores rurales (Villaveces, 2019). Los aumentos de la tarifa predial rural afecta en mayor medida a aquellos campesinos que no logran generar el suficiente valor agregado para pagarla, ejerciendo presión a venderla a aquellos que sí. En otras palabras, los efectos de la tarificación sobre la distribución de la tierra es positiva: la concentración promueve un mayor recaudo vía formalización.

Además de esta breve introducción, este artículo se compone de seis secciones. En la primera se describe la relación entre concentración de la tierra y el vínculo sobre el conflicto armado. En la segunda, se describe el comportamiento del impuesto y recaudo predial rural en los municipios. En la tercera, se considera el referencial teórico desde una perspectiva de la nueva economía política. En la cuarta se presentan los resultados. Y, finalmente, se concluye y se dan recomendaciones de política.

I. Referencial teórico

Una explicación ampliamente aceptada en la literatura es que las desigualdades políticas y económicas entre las regiones de Colombia son el resultado de las instituciones construidas desde la colonia y de las características geográficas del territorio (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2005; Melo, 1991; Giraldo et al. 2007; Maloney & Valencia, 2012, Acemoglu &

¹ Sanz (2018) muestra que la decisión sobre formalidad de tierras y el mejoramiento efectivo de derechos de propiedad tienen un costo importante para los hogares beneficiarios.

Robinson, 2013). Las instituciones coloniales *extractivas* –mita, encomienda, trajín, esclavismo y hacienda- tienen un efecto de largo plazo sobre el desarrollo en Colombia, materializado en una excesiva concentración de la riqueza y del poder político (García-J, 2005; Kalmanovitz, 2008; Bonet & Meisel, 2007; Acemoglu, García-J & Robinson, 2012). Por otro lado, la localización, la altitud, la calidad de los suelos, las economías de escala y la aglomeración han tenido efectos significativos sobre la persistencia institucional y, por ende, sobre las disparidades regionales del país (Safford, 2005; Cepeda & Meisel, 2014).

En el período colonial se establecieron élites en el poder que coaccionaron a los pueblos indígenas, expropiaron sus tierras, extrajeron los recursos de los territorios conquistados, los obligaron a trabajar condicionándolos a un nivel de vida de subsistencia, impusieron tributos elevados y limitaron la participación política (Acemoglu & Robinson, 2012). De la misma manera, en el período republicano se mantuvo un ejercicio político caracterizado por el compadrazgo, el nepotismo, la distribución del poder por privilegios, la corrupción y unas élites políticas regionales en disputa que no lograron sobreponerse sobre las otras (Leal, 1984; Kalmanovitz, 2008). La persistencia de este proceso institucional socavó el potencial de desarrollo regional del país cuyo resultado es una sociedad con una elevada concentración del ingreso, la riqueza y la tierra (Cepeda & Meisel, 2014).

En el proceso político se definen las instituciones que sirven de guía para la interacción social (Kalmanovitz, 2003; Acemoglu & Robinson, 2012). Incluso, un enfoque ampliamente aceptado explica que el desarrollo está determinado por el tipo y calidad de las instituciones y resalta la importancia que tienen en relación con el Estado (Robinson, 2011; Acemoglu & Robinson, 2012; García, 2015). Particularmente, el término de capacidad estatal se ha fundamentado sobre la idea de que el Estado tiene funciones esenciales en la sociedad. Así, hay un grupo de trabajos con una definición maximalista, que tienden a incluir numerosas funciones; y otros, con una definición minimalista, que restringen el número de funciones atribuibles al Estado (Chudnovsky, 2015). Además, se sugiere que la capacidad del Estado para alcanzar tales funciones asignadas socialmente está vinculada a las instituciones construidas a lo largo del tiempo (Robinson, 2011; Bertranou, 2015).

Si bien el concepto de Estado ha evolucionado en el tiempo, en occidente ha sido influenciado por la definición del Estado moderno. Se concibe al Estado como una forma de organización política materializada a través de un gobierno y un régimen político que

presenta dos atributos: es un aparato centralizado y es monopolista del uso legítimo de la violencia, de la fiscalidad y de la representación de la Nación. Concretamente, Tilly (1992) y Elías (1989) afirman que el proceso de formación del Estado Nacional en Europa, como una forma particular del Estado moderno, se dio a través de la acumulación y concentración de los recursos económicos y de la violencia; convirtiendo al Estado en el campo de disputa de sujetos por el poder.

Asumir el Estado bajo este escenario implica que la capacidad estatal debe ser analizada en función de esos dos atributos. Sin embargo, en Colombia la configuración del Estado ha sido determinada por el peso de los poderes locales. Para Alonso (2014) el Estado debe entenderse como una relación de dominación, que en el caso colombiano se ha configurado a través del ensamblaje institucional entre el territorio, la autoridad y los derechos; sin dejar de lado el peso de lo local y lo provincial. Eso ha significado que dichos atributos en conjunto no se han constituido en un poder central. Una muestra de ello es que la Constitución de 1991 prescribe como principio fundamental la descentralización y autonomía de los Entes territoriales.

El territorio supone el espacio para delimitar la autoridad asociado al caciquismo local explicado, en gran medida, por el poder generado desde la institucionalización de la hacienda. Los efectos de la hacienda son persistentes desde el siglo XIX, además, sustentan el poder político de terratenientes para beneficiarse de las decisiones de los gobiernos locales (Uribe, 2013; Colmenares, 2015).

En este trabajo se reconoce que existen múltiples dimensiones y miradas asociadas a las funciones esenciales del Estado, sin embargo, sólo se abordará la capacidad fiscal para explicar sus limitaciones en contextos con alta desigualdad de la riqueza.

Una Perspectiva desde la Nueva Economía Política

Las instituciones pueden ser definidas como las reglas de juego en la sociedad que configuran una guía para la interacción y el comportamiento humano (North, 1990). Las instituciones definen los incentivos para los intercambios humanos en el ámbito político, social y económico, además, permiten las relaciones de los ciudadanos con el Estado. El Estado tiene la función de garantizar que todos los ciudadanos jueguen bajo las mismas

reglas, además, de proteger los derechos de propiedad que permitan generar los incentivos adecuados para promover el desarrollo (Olson, 1992; Kalmanovitz, 2006). Para Moran (2009) no existen actores individuales, pero sí sujetos que actúan inmersos dentro de estas esferas institucionales que, a su vez, las moldean basados en un marco normativo explícito o bien en las tradiciones y costumbres.

North (1990) afirma que las instituciones pueden ser formales o informales. Las instituciones formales son reglas creadas y escritas que regulan el comportamiento social, por ejemplo, las leyes y las constituciones de los países. Mientras que las instituciones informales se refieren a las convenciones y códigos de comportamiento desarrollados e instituidos en la sociedad a partir de un devenir histórico.

Bajo el enfoque institucionalista, se ha mostrado que los cambios históricos que acompañan la transformación de las organizaciones sociales, políticas y económicas construyen una senda de desarrollo que es determinada, en gran medida, por las condiciones iniciales (Kalmanovitz, 2003). En Colombia, por ejemplo, el modelo de conquista y colonización cimentó instituciones de tipo extractivo como la mita, la encomienda, el trajín y el repartimiento cuya característica principal, además de instaurar élites políticas y económicas para gobernar y extraer riquezas, fue configurar reglas sociales excluyentes (Acemoglu, Johnson & Robinson, 2003; Acemoglu & Robinson, 2012). Incluso, en el proceso independentista que rompe el lazo colonial se evidenció que las élites de la corona fueron reemplazadas por élites políticas que establecieron el poder desde el compadrazgo y el nepotismo y un fracasado centralismo permitiendo modelos de esclavitud y hacienda que limitaron la participación política de un amplio número de habitantes (Kalmanovitz, 2006).

La persistencia de este modelo excluyente ha influido en los altos contrastes regionales. Las regiones no solo presentan diferencias en términos económicos y sociales, como los ingresos, el acceso a bienes públicos o la calidad de vida; sino también en términos políticos, pues el Estado hace presencia diferenciada a nivel local (González, Bolívar & Vázquez, 2002, García & Espinosa, 2009; Cepeda & Meisel, 2014; Meisel, Jaramillo y Ramírez, 2018). La presencia diferenciada del Estado no garantiza el pleno ejercicio de sus funciones en todo el territorio, cuyos vacíos son focos de disputa de actores políticos con poder económico (terratenientes) o de actores armados (despojadores).

O'Donnell (1993), haciendo referencia a la dimensión legal, sugiere que el Estado no es homogéneo en funciones ni territorialmente dentro de los países. El autor afirma que existe mayor homogeneidad cuanto más sólida y antigua es la tradición democrática. En el caso colombiano, si bien el país presenta una tradición democrática antigua, periodos importantes de la historia reciente han mostrado dificultades para solidificarla (O'Donnell, 1993).

García & Espinosa (2011) parten de la idea de que el Estado en Colombia siempre ha tenido problemas para imponerse en el territorio ubicado dentro de sus fronteras. De esta forma los autores ilustran la heterogeneidad espacial de la capacidad institucional a nivel regional. En general, el Estado es incapaz de cubrir, con su poder y sus funciones, la totalidad del territorio nacional. Desde la colonización los vacíos de Estado en el territorio han sido ocupados por la ilegalidad. González, Bolívar & Vázquez (2002), Gutiérrez & Zuluaga (2011) y Ocampo (2014) afirman que el Estado ha delegado el poder político en élites regionales y locales dotadas de gran autonomía.

Específicamente, el monopolio fiscal y coercitivo ha tenido que enfrentar múltiples obstáculos para imponerse a nivel periférico. García & Espinosa (2011) muestran que el abandono institucional del Estado a nivel regional está asociado con la herencia colonial, la dualidad entre lo urbano y lo rural y una ficción del territorio en el derecho. Primero, la relación de la sociedad con el espacio está atada a una larga tradición señorial y feudal que persiste porque se ha fundamentado a través de la sobrevaloración social de la tenencia de la tierra y una preferencia por la explotación de tipo extractiva del suelo. Segundo, la dicotomía de lo urbano y lo rural ha degenerado en un desprecio por la periferia, porque lo rural ha sido asociado a la barbarie mientras que lo urbano a la civilización. Y finalmente, en el país la delegación del poder político en élites locales ha limitado al Estado para imponer orden, seguridad y derechos en todo el territorio.

La capacidad fiscal es entendida como la habilidad que tiene el Estado para generar ingresos tributarios de la población (Cárdenas, 2010). En este sentido, es el Estado quien determina los gravámenes que se establecen en la sociedad. El tipo de impuestos que se aplican tienen una relación con los niveles de desigualdad. Existen tres tipos de efectos de la política tributaria sobre la desigualdad de ingresos: la primera en la que los impuestos

umentan la desigualdad, lo que significa que la política es regresiva; la segunda, en la que disminuye la desigualdad, haciendo referencia a una política progresiva y, la tercera, la que no produce ningún efecto aludiendo a una política neutral.

Cárdenas (2010) explica que en este enfoque la política tributaria funciona como un mecanismo para la reproducción de la desigualdad ya que las élites políticas y económicas prefieren impuestos bajos y menor inversión en bienes públicos, del mismo modo que lo entienden las teorías estructuralistas. Cárdenas (2010) resalta un hecho estilizado en la literatura el cual acepta que, en regiones con alta desigualdad, la baja representación política propende a las élites a imponer sus preferencias en materia tributaria. El autor hace referencia al estudio de Ferrari *et al* (2004) en el que se muestran que en países con mayores prácticas autoritarias se limitaba la inversión pública en educación y había menor distribución de la tierra, lo que causaba mayor desigualdad económica.

La desigualdad política puede cambiar con el tiempo y, a su vez, afecta la capacidad fiscal. Sin embargo, la persistencia del poder de facto implica que, aunque en la práctica se modifiquen las relaciones políticas con la ciudadanía, la capacidad fiscal se verá limitada. Es decir, incluso estableciendo elecciones locales y un alto grado de participación ciudadana, por ejemplo lo acontecido con Constitución del 91, es posible que las élites rurales mantengan su poder de facto para que pesen, en mayor medida, sus preferencias.

Ziblatt (2008) afirma que la provisión de bienes públicos depende, en gran medida, de la capacidad fiscal que tengan los gobiernos locales. En este sentido, en escenarios políticos con alto grado de federalismo, gobiernos locales con mayor capacidad institucional y, particularmente, fiscal pueden lograr mayor poder infraestructural. Término revisado por Mann (2008) que aduce a la capacidad del Estado de penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones en todos los territorios, a diferencia del poder despótico que hace referencia al poder que tienen las élites estatales para llevar a cabo sus acciones sin consultar a los grupos de la sociedad civil.

Un limitado poder infraestructural a nivel local en Colombia puede explicarse porque es un país con inmensas desigualdades políticas y económicas, es decir, que los ciudadanos coexisten bajo una democracia que es imperfecta (Robinson, 2015). Y “aunque es una democracia, las preferencias, necesidades, sufrimientos de unos individuos pesan mucho

más que las de otros” (Fergusson, 2016). Esto significa que algunos individuos de la sociedad no tienen acceso al poder político formal ampliando el poder despótico del Estado.

II. Concentración de tierras y paz territorial

La concentración de la tierra en Colombia, medida por el índice GINI, es de 0.89 (Kalmanovitz, 2016). En otras palabras, la propiedad de la tierra productiva disponible está en pocas manos: 25% de los propietarios poseen el 95% del total, mientras que el 64% de los hogares campesinos no tienen acceso a ella (IGAC, 2016); y el 1% de las actividades agropecuarias más grandes concentran el 81% de la tierra (Oxfam con datos CNA, 2015). Esta información hace de Colombia el país con la peor distribución de la tierra en América Latina (Oxfam, 2017). La alta concentración de la tierra se asocia con fenómenos de pobreza, baja titularización, un mercado de tierras poco dinámico, conflicto, improductividad, limitaciones de acceso al poder político formal y captura del Estado en las zonas rurales (Rodríguez, Camacho & Morales, 2017).

Según el DANE (2018), en 2017, el 36% de la población en centros poblados y rural disperso no tenían el suficiente ingreso para adquirir una cesta de bienes básica, mientras que el 15% ni siquiera tenían acceso a una canasta alimentaria que garantizara las necesidades básicas calóricas. De la misma forma, el 36,6% de la población de centros poblados y rural disperso tiene privaciones en relación a las condiciones educativas, de la niñez y la juventud, de la salud, del trabajo, de la vivienda y del acceso a servicios públicos domiciliarios. Adicionalmente, cerca del 60% de la población tiene un empleo informal, 83% está en régimen subsidiado de salud, 11% no tienen vivienda y 18.5% no saben leer ni escribir; 85% de los hogares no tienen alcantarillado y un 60% sobreviven sin agua potable.

La baja titularización de la propiedad rural es evidente. Cerca del 18% de los propietarios de las tierras no tienen formalizados los títulos de propiedad, tasa de informalidad que llega al 40% sobre los pequeños propietarios (DANE, 2015). Los intentos reformistas para modificar esta situación han fracasado. En el país no existe una reforma agraria profunda desde la Ley 200 de 1936 promovida en el gobierno de Alfonso López Pumarejo. Según Camacho (1999), la reforma propuesta en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo entre 1968 y 1974, solo logró titularizar el 12% de los potenciales campesinos beneficiarios y redistribuir el 1.5% de grandes predios. Han sido múltiples los intentos de efectuar una

reforma agraria (entre otros, en 1961-Incora, 1994 Ley 60, Ley 70 de 1993 y, probablemente, la Reforma Rural Integral de los Acuerdos con las Farc) sin un resultado satisfactorio en términos de redistribución de la propiedad rural.

El informe Basta Ya! del Centro de Memoria Histórica ha indicado que alrededor de 6.6 millones de hectáreas de tierra fueron despojadas en el contexto del conflicto armado. El campo colombiano ha sido el escenario por excelencia de la guerra. El latente problema del uso y distribución de la tierra no solo ha contribuido a la persistencia del conflicto, sino que continúa siendo foco de disputa de poder en Colombia (Pardo, 1996; Pécaut & Molano, 2015). Así, el conflicto sobre la tierra ha constituido un factor que recrudece la violencia, siendo un fortín de guerra para controlar el territorio.

Los departamentos del pie de monte llanero, Antioquia y Valle del Cauca, son los que tienen mayor concentración. En Colombia el 80 % de la tierra está en manos del 10 % de los propietarios. En el departamento del Valle del Cauca el 80 % de la tierra está en manos del 11.5 % de los propietarios, y en Antioquia el 80 % de la tierra está en manos del 11 % de los propietarios. No obstante, este alto grado de concentración de tierras se presenta, en general, en todos los departamentos y regiones del país (Rodríguez & Cepeda, 2011).

El problema de la concentración de la tierra es un asunto económico, político e histórico. Melo (2018) afirma que las tierras asignadas a los indios eran pocas y una regla fija en 1593 determinaba que debían darse más o menos 1.5 hectáreas por tributario, lo que contrastaba con las miles de hectáreas que se entregaban a los españoles. Un legado colonial persistente ha mantenido gran parte de la población excluida del acceso a la tierra. El conflicto, por su parte, se cimentó sobre estas bases y, al tiempo, profundizó el problema a través del desplazamiento y la configuración de élites terratenientes en la periferia.

Así mismo, desde el siglo XIX el crecimiento de la producción agrícola en Colombia se vio frenado por el uso ineficiente de la tierra por parte de los terratenientes y que, además, con el pasar de los años las concentraciones de tierra fueron aumentando, lo que más tarde dio lugar a enfrentamientos bipartidistas. Mientras los liberales disputaban los derechos de propiedad de tierras ineficientes, los conservadores amparaban el principio de propiedad privada, lo que generó conflictos regionales (Kalmanovitz, 2010). Cabe anotarse, que muchos de los grandes terratenientes de Colombia obtuvieron sus fortunas gracias al

narco tráfico, al desplazamiento forzados de campesinos y comunidades indígenas por medio del despojo violento de sus tierras (Ceelat, 2014).

El fenómeno de la concentración de la tierra parece haberse profundizado desde el siglo pasado, partiendo de que los derechos sobre el uso de la tierra eran otorgados a ciudadanos que fueran considerados privilegiados, dejando en evidencia la inequidad existente desde ese entonces. Estas políticas restringieron el acceso y la participación política de los demás ciudadanos y como consecuencia limitaron sus oportunidades en la sociedad (Kalmanovitz, 2010, LeGrand, 1989).

Durante el siglo XX la población colombiana se urbanizó (74% de la población vive en zonas urbanas aunque el 94% del territorio es rural) (DANE, 2015) y dejó un sector agrario propicio a conflictos con un mercado de tierras deficiente y parece que el Estado se ha enfocado en atender las demandas de élites de terratenientes con efectos sociales negativos (Machado, 2016).

Wolff (2005) encontró que un alto porcentaje de tierras productivas son utilizadas para la ganadería extensiva y unas prácticas agropecuarias ineficientes que generan altos costos. Los terratenientes del país afirman que esta tierra ya está siendo producida con fines ganaderos, el problema radica en que es una explotación ganadera retardataria. En los 33,8 millones de hectáreas de tierra dedicadas al pastoreo, solo es ocupada por 24 millones de vacas, es decir, en promedio hay una vaca por hectárea y media. Lo anterior, es una producción pecuaria de bajo rendimiento cuando se compara con países como Holanda donde se tienen 140 vacas por hectárea de tierra. En pocas palabras, la tierra en Colombia no se usa para el cultivo sino para la ganadería y la que se usa con este fin no tiene la productividad que debería tener.

Se ha mostrado que el mercado de tierras en Colombia está limitado por los altos precios del factor y los costos de transacción asociados a la compra y venta de predios (Ibañez, 2017). Los precios de la tierra son altos en relación a lo que se puede extraer de la producción de ella. Es decir que produciendo plenamente un predio rural, los ingresos generados no serían suficientes para pagar el valor de ese predio. Esto sucede porque la tierra no es usada meramente para fines productivos sino como reserva de valor, para especular, como instrumento de poder político o bien, como recurso estratégico de guerra.

En este sentido, Ibañez (2017) resume algunas características del mercado de tierras en Colombia: i) Gini de tierras altísimos y estáticos en el tiempo debido a las bajas transacciones; ii) grandes poseedores le compran a los grandes y pequeños a pequeños; iii) la tierra no se le transfiere a los productores más eficientes. Existe un desafío, en particular, sobre el asunto de tierras: la informalidad de los derechos de propiedad. Muchas personas que tienen tierra no tienen como certificar la propiedad de sus predios debido a que no tienen títulos formales y legales. Incluso, para protegerla de posibles despojadores se puede incurrir a prácticas violentas como las autodefensas.

Transición política: Paz territorial y tenencia de tierras

Tras más de 50 años de conflicto armado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno Nacional, se firmó un acuerdo general el 24 de noviembre de 2016 para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El acuerdo final se concretó en 6 puntos discutidos durante cerca de 6 años considerando la fase de acercamiento formalizada en mayo de 2011. Los seis puntos plantean una Reforma Rural Integral, mayor apertura democrática, cese al fuego y dejación de armas, garantías de seguridad, reforma a la política de drogas ilícitas y mecanismos de reconciliación y reparación de las víctimas del conflicto (Gobierno & Farc-EP, 2016).

El acuerdo firmado entre el Gobierno y el grupo armado FARC evidencian en el primer punto la necesidad de considerar el problema de la tierra como elemento esencial para transitar hacia la paz. En general, en el acuerdo se hace explícito la constitución de un fondo de tierras nuevas para adjudicar a productores rurales pobres, se proponen lineamientos de política para incentivar la formalización de la pequeña y mediana propiedad, además, de promover marcos normativos para establecer los mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso legítimo de la tierra y, por otro lado, la formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, asunto que se mostrará con mayor detalle en el siguiente apartado.

Existe una discusión sobre cuál debería ser el alcance de una reforma agraria, a tal punto que en los acuerdos de paz con las FARC se le denomina reforma rural integral (Jaramillo, 2014). La política de democratización de la tierra expuesta en el acuerdo es

democratizadora pero no redistributiva. Eso significa que se promueve el acceso a tierras nuevas pero no se afectan los derechos de propiedad sobre aquellos poseedores legales de la misma (Gutiérrez & Marín, 2017).

El campo colombiano ha sido el escenario por excelencia de la guerra, y Colombia tiene en sus manos la misión de reconstruir la figura del campesino como sujeto que se sabe y se piensa desde el trabajo de la tierra, vista ésta como despensa, como vivienda, como lugar para vivir. Sin embargo, la posibilidad de hacer un giro hacia la ruralidad que potencie el desarrollo local y nacional aún sigue pendiente.

Hay quienes afirman que el problema de la tierra debe dejarse de lado, puesto que puede promover nuevos conflictos violentos. Otros, insisten en que la ausencia de una reforma agraria, no solo corresponde a uno de los principales factores y condiciones que han contribuido a la persistencia del conflicto, sino que continúa siendo el foco de las disputas por el poder en Colombia; conflicto que, de no resolverse, podría implicar el regreso de nuevas formas de insurgencia.

En particular, Robinson (2014) indica que, en vez de priorizar la inversión en el desarrollo rural, se deben abrir las oportunidades de los campesinos en las ciudades, fundamentalmente en educación. El principal argumento de esta tesis es que una reforma que pase por la redistribución de tierras propende al conflicto, porque reasignar propiedades rurales por medio, por ejemplo, de la Ley de Tierras de 2011, implica un juego de suma cero: “o la tienes tú o la tengo yo”.

Existen muchas sociedades que lograron dar un salto en el desarrollo sin necesidad de pasar por alguna reforma agraria, mientras que Colombia con sus múltiples intentos (1961 con el Incora, 1994 con Ley 60, la Ley 70 de 1993, y probablemente Reforma Rural Integral de los Acuerdos con las Farc) no ha logrado dar ese salto.

Por otro lado, estudiosos como Duncan, Hommes, Molano, Fajardo, Kalmanovitz, Ruiz, Martínez y otros, contraponen la anterior posición, argumentando que la atención al campo es necesaria. El conflicto sobre la tierra ha constituido un factor que recrudece la violencia, siendo un fortín de guerra para controlar el territorio. Finalizar un conflicto armado implica reparar a las víctimas que fueron despojadas.

Adicionalmente, la evidencia sugiere que la productividad de la tierra tiende a ser mayor en unidades pequeñas agrícolas (Berry, 2017). El desarrollo agrario debe pasar por una fase de redistribución de la tierra, de tal forma que se pueda fortalecer el mercado de tierras. A modo de ejemplo, Brasil no habría conseguido aumentar su productividad agrícola, sin pasar antes por una redistribución, formalización y titulación de la tierra y un aumento en el gasto en bienes públicos para el campo, que generara cambios tecnológicos, de capital humano y de competitividad.

En decir, si bien en algunos países ignorar el problema agrario funcionó, en Colombia esta vía debe ser descartada. Existen suficientes razones para prestarle atención al campo pues es la zona con la que se tiene una deuda social histórica. Ahora, el punto crucial al construir paz territorial es el fortalecimiento del Estado a nivel regional: monopolio de la fuerza, monopolio de la tributación e instituciones inclusivas (que promueva la democracia, sistema judicial imparcial, el gasto publico en investigación y desarrollo y que garantice los derechos de propiedad).

Sergio Jaramillo (2014) expone una perspectiva de paz considerando la importancia de alinear los derechos demandados de la sociedad con un enfoque territorial. Derechos no solo de las víctimas del conflicto sino también de derechos constitucionales para todos los colombianos independientemente donde habiten o qué capacidades económicas, sociales y políticas tenga. Bajo este escenario, se reconoce, por supuesto, que los derechos se garantizan con mayor facilidad en marcos institucionales fuertes, aquellos donde el régimen democrático es amplio y plural; donde se promueva la construcción de ciudadanía y Estado y se tramiten las diferencias políticas sin incurrir a la violencia (López, 2016; Fergusson, 2016; Jaramillo, 2014); aunque siempre la guerra sea una posibilidad real aun en escenarios altamente democráticos (López, 1991).

Todas las sociedades, de alguna manera, han experimentado conflictos de orden violento que en muchos casos corresponden a conflictos políticos. Estas sociedades deben tramitar su propio pasado y vivir con las consecuencias y efectos de la violencia en el presente. Los estudios sobre transiciones políticas tratan, precisamente, sobre los arreglos transicionales, sobre los recursos legales, sociales, culturales y políticos que una sociedad tiene a la mano para lidiar con su propia historia para la construcción de paz.

Castillejo (2017) se pregunta, particularmente, si efectivamente la transición es una continuidad o una ruptura como se ha presentado. Así mismo, se pregunta si es posible pensar en la transición centrada en un modelo económico que reproduce desigualdades crónicas que suscitan la misma guerra y la confrontación. Entonces, en países con altas desigualdades económicas y políticas la promesa de la transición parece una ilusión. La estructura desigual de la sociedad socava el potencial político para establecer una paz duradera.

En el Acuerdo de Paz con las FARC, en particular, se discutió una agenda que sentara las bases para la construcción de la paz una vez firmada. Es decir, el acuerdo no representa la paz en sí, significa su construcción: la posibilidad real de cambio sobre las condiciones que permitieron el surgimiento y persistencia del conflicto (De la Calle, 2019). Este acuerdo representa el tránsito a la paz solo si se permite una discusión en los territorios sobre cómo implementarlo.

Concretamente, el primer punto del acuerdo firmado entre el Gobierno y las Farc-EP, denominado *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*, tiene como pretensión sentar las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural y así, contribuir a la construcción de la paz. Abordar el tema rural en la agenda de negociación implicó reconocer que ha sido el campo el escenario con mayor intensidad del conflicto y, a su vez, con el que se tiene una deuda social histórica.

En palabras de Jaramillo (2014): “No hay posibilidad de que Colombia progrese de manera equitativa y sostenida si no resolvemos el problema del campo y clarificamos y garantizamos los derechos de propiedad de la tierra. [...] hay condiciones en el campo de pobreza extrema, de falta de oportunidades y de debilidad de las instituciones a la hora de regular la vida pública, que han permitido que la violencia florezca.

Particularmente en este punto del acuerdo se da relativa importancia a las garantías de derechos de propiedad sobre la tierra, garantía sin la cual no es posible concebir el mercado. Hay una explícita intención de crear y profundizar el mercado, no solo de tierras, sino agrícola y de alimentos. Además, se resalta que hay un papel fundamental del Estado

para generar las condiciones del desarrollo del mercado: cumple la función de crear el marco jurídico y legal que garantice los derechos de propiedad.

El acuerdo de la Habana si bien marca una ruptura en el discurso político para aceptar que el campo ha sido epicentro de la guerra, de la ausencia estatal y de la exclusión política y económica en el país, define una continuidad en la protección de los derechos de propiedad. El modelo de tenencia de la tierra ha prevalecido desde la colonia y las élites económicas no están dispuestas a perder el poder político que ésta les da.

Castillejo (2017) cuestiona además si no existe una suerte de contradicción entre desarrollo y transición. Se ha evidenciado, en muchos casos, que las políticas de desarrollo han favorecido intereses económicos de grandes empresarios y corporaciones, incluso, por encima de las comunidades locales.

En la periferia las reglas que se han constituido son excluyentes, comunes en los territorios con un conflicto más severo, están caracterizadas por la concentración de poder en élites, la exclusión política de las comunidades, unas reglas de juego informales, una democracia débil, altos niveles de ilegalidad, pobreza, desigualdad y violencia. La continuidad o ruptura dependerá, a mi modo de ver, de la disposición de las élites a perder parte del poder económico y político a cambio de beneficiar ampliamente a la sociedad. Un sector conservador de la clase política no permite implementar reformas de vital importancia para la transición a la paz porque se benefician de la guerra. Se benefician, sobre todo, de la exclusión en la zona rural.

Para López (2016) es necesario romper con tres círculos viciosos que vinculan la relación de las élites centrales y regionales con la precariedad estatal regional. El primero, las alianzas entre políticos en Bogotá que se eligen y co-gobiernan con políticos corruptos y criminalizados en las regiones. Segundo, la evasión del pago y redistribución de impuestos necesario para construir Estado en las regiones mientras se tolera la enorme corrupción. Y tercero, romper la distribución de funciones de facto que ha existido entre el Estado y los competidores armados en las regiones.

El enfoque territorial de paz, precisamente, reconoce que el Estado se ha configurado heterogéneamente en el país. El conflicto se ha padecido en mayor grado de intensidad en

unas regiones que en otras, de ese mismo modo, el posconflicto debe priorizar unos municipios y regiones en los que conflicto armado los vulneró en mayor proporción.

Castillejo (2017) afirma que un elemento central en el análisis de la transición tiene que ver con la necesidad de indagar a profundidad la economía política de la transición. En muchos casos el marco transicional es político, pero algunos factores estructurales de la violencia están relacionados con la desigualdad económica y la forma de acumular riqueza, y estos se dejan de lado. “Se sabe que las llamadas transiciones son siempre un movimiento teleológico hacia una democracia inserta en la economía de mercado global, en el capitalismo contemporáneo” (Castillejo, 2017, pp38). En este sentido, la política de tenencia de tierra en Colombia sucumbe ante el poder regional y una economía de mercado capitalista.

Por su parte, González (2006) afirma que el fenómeno violento no es un hecho puntual que hace referencia la guerra, sino a un hecho social vinculado a la política, la economía y a las representaciones colectivas. En ese sentido, es la ciudadanía la que debe fortalecerse para que pueda actuar como agentes reformadores de los poderes locales, aquellos que no permiten la cimentación de la paz. La construcción de paz territorial tiene como instrumento la participación ciudadana, la cual permite generar oportunidades incluyentes que combaten la desigualdad e inequidad de las comunidades, a partir de experiencias sociales desarrolladas por políticas públicas, a fin de aportar cambios significativos para el futuro del territorio (Maldonado, 2016).

En la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas algunos académicos pretendieron estudiar las causas del conflicto en Colombia y, en general, han asociado principalmente el surgimiento de la violencia al *Estado*, a la *Tierra*, a la *Guerrilla* y al *Paramilitarismo*, entre otros (Robinson, 2017). En efecto, no es posible concebir el establecimiento de una paz duradera sin pasar por una reforma en la política rural (Molano, 2016).

Recientemente la Ley 1448 de 2011, conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, camina en esa dirección pero los resultados han sido cuestionados. La Unidad de Restitución de Tierras a 2017 reportó que de cerca de 110 mil solicitudes solo 9 mil pasaron a etapa judicial, esto es tan solo el 9%, representadas en cerca de 300 mil hectáreas. Francisco Gutiérrez (2013) advirtió los problemas del diseño institucional de la política dada

su falta de información, la burocracia administrativa y falta de capacidad de los funcionarios para atender las demandas. En Octubre de 2018 el Gobierno colombiano decretó que la política de restitución de tierras no recibirá más solicitudes en los tres años que tiene de vigencia, además que ya se tenía nuevos lineamientos para la solicitud. Así las cosas, un avance importante ha sido reconocer y reparar efectivamente a cerca de 39 mil Víctimas por desplazamiento y despojo de tierras como paso fundamental al tránsito de la paz (URT, 2018), sin embargo, el Estado parece interesado en cerrar una discusión que a la vista es latente.

Uprimny & Guzman (2010 p.10) afirman que:

“en contextos transicionales, el propósito de la reparación de violaciones masivas de derechos humanos es que en sociedades con desigualdad no se debe restaurar a las víctimas a su situación previa de precariedad material y de discriminación, en donde se contemple únicamente la idea de rectificar el pasado, sino que también se debe transformar esas circunstancias causadas por el conflicto, tomándolo como una oportunidad para impulsar un mejor futuro, siendo así un instrumento que incentive la transformación democrática para lograr mejores condiciones de justicia distributiva para todos.”

Los gobiernos de turno se han enfocado en atender demandas de élites terratenientes, generando impactos sociales negativos en el campo, que hacen de esa tan anhelada reforma rural integral una posibilidad lejana (Gómez, 2013). De hecho, el Estado en la periferia es particularmente débil porque no mantiene el monopolio de las armas, la justicia y la tributación. Quienes suplen esas funciones esenciales del Estado han sido grupos armados que, en recurrentes casos, han sido financiados por dichas élites, como se ha descrito en el Informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas. El profesor Gómez ha mostrado que la alianza entre grupos armados, terratenientes, empresarios y gobierno han permitido que tierras ilegalmente apropiadas se usen para el desarrollo de megaproyectos en minería y agroindustria excluyendo a pequeños campesinos.

La relación es clara: en los municipios de Colombia en donde el Índice de Ruralidad es mayor, también los indicadores de violencia y pobreza son mayores. Como describe

Robinson (2015), los municipios de la periferia, generalmente los más rurales, están condenados a un círculo de pobreza y violencia. Hay diferentes centros y periferias (por ejemplo, geográficos), sin embargo en Colombia el concepto de periferia es útil para entender que hay zonas en las que la pobreza y la violencia se intrincan y persisten en el tiempo, mientras que otras zonas detienen mejor calidad de vida y parece que han cerrado su ciclo de violencia y pobreza.

Una forma de entender el fenómeno de la baja calidad institucional en la periferia es a través del desplazamiento y el despojo. Estos fenómenos reflejan la inseguridad tanto de los derechos humanos como de los derechos de propiedad, pues el desplazamiento interno está asociado con la expropiación masiva de tierras y bienes (Grupo de Memoria Histórica, 2014; Reyes, 2000).

En conclusión, el tránsito político hacia la construcción y consolidación de una paz territorial estable y duradera debe concebir el fenómeno de la tierra como un factor que generó condiciones de exclusión económica y política que tradujeron en la severidad del conflicto en algunas zonas del país. De manera que una política social en la zona rural del Estado debe estar sintonizada con la política de paz y de tierras.

La política de tenencia de tierra del Estado colombiano no ha tenido una incidencia efectiva para modificar la estructura de la propiedad rural ni las condiciones socioeconómicas del campo. En este sentido, ha sido una política de continuidad tanto en el discurso como en la práctica. Los innumerables intentos de reforma agraria han sido diezmados por poderes políticos en las regiones que no permiten una verdadera transformación del campo para transitar a la paz. Incluso, la reforma rural acordada en la Habana tiene verdaderos desafíos institucionales para su implementación, sobre todo, en lo que tiene que ver con el acceso al poder político formal que permita reformas democráticas amplias en la periferia del país.

“Al país le corresponde afrontar lo que implica este proceso de transición, bien sea lo que se está dejando atrás, lo que se viene y las dudas que puede dejar un proceso como este. Sin embargo, más que perder, el país ve en este proceso [de paz] una oportunidad para la construcción de una paz, que más que retos por abordar representa enriquecimiento y crecimiento para la nación” (Duica, 2016).

III. Impuesto predial rural y concentración de las tierras

En el primer punto del Acuerdo de la Habana se estipuló: “*La adecuación de una normatividad para que los municipios fijen las **tarifas del impuesto predial** en desarrollo del principio de **progresividad**: el que más tiene más paga, fundamentado en la equidad y la justicia social*” (Gobierno & FARC, 2016). El Gobierno nacional debe generar los incentivos suficientes y necesarios para que los entes territoriales fortalezcan la capacidad para tributar el suelo rural.

El Impuesto Predial Unificado para suelo rural varía entre 0 y 33 por cada 1000\$ de avalúo catastral del predio. Esta tarifa varía según el uso del predio. Es decir, en el Estatuto tributario del municipio se especifica la tarifa en el caso que el predio según sus estrato y, o, si su uso es agrícola, pecuario, recreativo, urbanizable, reserva natural, entre otros. Es el Concejo municipal el encargado de establecer las tarifas, mientras que la Alcaldía municipal ejecuta el recaudo.

En efecto, existe un margen amplio de discrecionalidad de los entes territoriales para determinar la tributación y, en este sentido, el Estado en Colombia no es homogéneo en términos fiscales. La Constitución y diferentes leyes determinan el marco legal general para la implementación de impuestos en los municipios. Pero son estos entes territoriales quienes se encargan, por medio del Concejo Municipal de determinar el valor tarifario de cada uno de los tributos. De esta manera, el Concejo municipal, como escenario político de disputa de poder, queda susceptible a ser capturado por poderes económicos, políticos y sociales locales (Garay et al, 2008).

Como sugiere Bonilla (2018) los impuestos sobre la propiedad rural tiene algunas ventajas. Pueden ser usados como instrumentos que generan incentivos para promover u uso más eficiente y productivo de la tierra, es una fuente importante de recursos fiscales para los municipios, regula la explotación de recursos insostenible y desestimulan la concentración improductiva de la tierra. Según el argumento que se presenta en este escrito, este último factor será efectivo siempre y cuando la información catastral esté actualizada permanentemente. Con todo, el impuesto predial ha sido poco explorado y aplicado adecuadamente en la mayoría de municipios del país (Bonilla, 2018).

Los municipios han subestimado las potencialidades del impuesto predial. Municipios de alta categoría, con menores ingresos fiscales y población, tienen alta dependencia de las transferencias del gobierno nacional. En general, el impuesto predial (urbano y rural) le aportó a los municipios el 10,2% de los ingresos fiscales (Bonilla, 2018). En Antioquia, se acerca a 13.7% según cálculos propios con datos del DNP (2017).

En Colombia el impuesto predial rural es bajo, la alta concentración de la tierra es alta y los impuestos son infectivos a la hora de transformar la estructura de la propiedad, de dinamizar el mercado de tierras y de promover la productividad agrícola (Bonilla_Sebá, 2018; Villaveces, 2016; Medina, 2010; Uribe, 2009). Gáfaro (2019) señala que una limitación importante para dinamizar el mercado de tierras y, a su vez, para el establecimiento de tarifas adecuadas es la lenta actualización del catastro rural.

En particular, existe alta heterogeneidad en la tarifación y recaudo por impuesto predial rural (Gáfaro, 2019; Bonilla, 2018). Se ha evidenciado, además, que el recaudo por predial es mayor en entornos de mayor concentración económica y menor con mayor concentración política (Villaveces, 2016). Por su parte, Díaz & López (2013) muestran que el impuesto predial rural puede incentivar un uso más eficiente de la tierra y a su vez, una mejor asignación de los recursos, pero no se logra debido a que este impuesto está afectado por el desactualizado avalúo o bien, por las bajas tarifas nominales.

La política tributaria en Colombia no ha tenido efectos importantes sobre los índices de concentración de ingresos y riqueza. Colombia en 2017 tenía la mayor desigualdad por ingresos en América Latina medida por el índice Gini. Este indicador fue de 0.508 que, comparado con Chile que es de 0.33 -el más bajo de la región, es considerablemente alto (DANE, 2018). Así mismo, Colombia es el país con mayor concentración de tierras en el continente, el coeficiente Gini de la tierra rural se ha situado entre 0.801 y 0.89 según algunos cálculos (Restrepo & Morales, 2014; Kalmanovitz, 2016, Oxfam, 2017). Particularmente en Antioquia, algunos cálculos dan cuenta de un índice GINI de tierras que podría ser de 0.91. Indicador que ha empeorado en las décadas recientes.

Como señala Bonilla (2018) la estructura tarifaria entre municipios no es homogénea. No hay criterios claros para estipular la tarifas, además que el margen de discrecionalidad del

Concejo no permite justificar adecuadamente la tarifa en función del estrato, el avalúo, el uso, el área y localización del predio.

Bonilla (2018) sugiere que “El avalúo catastral es un indicador que se aproxima mejor a la capacidad de pago de los hogares que el estrato. Y, además, al avalúo se le pueden fijar tarifas que cumplan los principios de progresividad”. Sin embargo, la mayoría de los municipios en Antioquia no tienen actualizada la información catastral. En la zona rural cerca del 42% de los predios están sin actualización catastral.

La baja tarifación predial rural puede estar explicada por diferentes razones: el poder de veto de los terratenientes (Uribe, 2016), debilidad institucional local (Villaveces, 2017), cobro ineficiente (Bonilla, 2018) o limitaciones para acceder a los datos prediales y catastrales. Por su parte, Villaveces (2017) señala que existe alta heterogeneidad entre los municipios, explicada en gran medida, por factores como la concentración de la tierra, el poder político y la presencia actores ilegales que pueden capturar el poder local. En particular, Vargas & Villaveces (2016) logran mostrar la incidencia que tienen grandes hacendados sobre la Alcaldía o el Concejo municipal logrando afectar componentes sobre la tarifación predial. Esta situación parece ser consistente a lo largo y ancho del país (Uribe, 2016).

Con información del Censo Nacional Agropecuario (2015) se encontró que existe una relación lineal positiva con un coeficiente de correlación de 0.64 entre el índice GINI y el Total del área cosechada de cultivos de café y una relación lineal positiva con un coeficiente de correlación 0.65 entre el índice Gini y el Total producción de cultivos de café (Pergamino seco). Es decir, que la concentración en el suroeste no está asociada con grandes extensiones ganaderas, como se mostrado, sino con el cultivo de café.

En síntesis, la tarifa predial rural es heterogénea entre municipios, no parece haber afectado la estructura de la propiedad de manera importante, los municipios tienden a cobrar bajos impuestos sobre el suelo.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron; García-J, C. & Robinson, James (2012). Finding El Dorado: Slavery and long-run development in Colombia. MIT-Harvard University, Mimeo

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon & Robinson, James (2005). Los orígenes coloniales del desarrollo comparativo: Una investigación empírica. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 7 No. 13. Páginas 17-67

Acemoglu, Daron & Robinson, James (2013). Por qué fracasan los países, Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza. Bogotá, Deusto

Bertranou, J (2015). Capacidad Estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y políticas públicas*, No. 4, pp 37-59

Bonet, J & Meisel, Adolfo (2007). El legado colonial y el desarrollo regional en Colombia. *Journal of Iberian and Latin American Economic History XXV*. No 3. Páginas 367-394

Camacho, A (1999). Una ilusión que resultó un fracaso. Banrep cultural. Disponible en [<http://www.banrepcultural.org/node/32856>]

Cepeda, Laura & Meisel, Adolfo (2014). ¿Habrà una segunda oportunidad sobre la tierra? Instituciones coloniales y disparidades económicas regionales en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, Vol. 16 No. 31. Páginas 287-310

Chudnovsky, M. (2015). Capacidades estatales. Diez textos Básicos. Banco de Desarrollo de América Latina. Argentina

DANE (2015). Censo Nacional Agropecuario 2014

DANE (2018). Boletín técnico: Pobreza monetaria y multidimensional 2017

Fergusson, L. (2016). La trampa de los bienes públicos. Contenido Virtual - Blog, disponible en <http://focoeconomico.org/2013/08/20/la-trampa-de-los-bienes-publicos/>

García-J, C. (2005). Colonial institutions and long-run economic performance in Colombia: Is there evidence of persistence. Mimeo.

García, E. (2015). Capacidades estatales: Diez textos fundamentales. Prólogo, Corporación Andina de Fomento.

García, Villegas M. & Espinosa, Restrepo J (2011). Estado, municipio y geografía. En Mauricio García Villegas et al. Los Estados del país. Instituciones municipales y realidades locales. Bogotá. DeJusticia, págs. 52 – 104

Gómez, B. (2011). La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. *Verba Iuris. Universidad Libre*. Páginas 63-83

González, F., Bolívar, I., & Vázquez, T (2002). Violencia política en Colombia: De la nación fragmentada a la construcción del Estado. Bogotá. CINEP, págs. 193 - 236

Hellman, Joel & Kaufmann, Daniel (2001). Confronting the challenge of State capture in transition economies. *Finance and development*, N 38.

Kalmanovitz, Salomon (2003). El neoinstitucionalismo como escuela. *Revista de Economía Institucional* No. 9, vol. 5. Bogotá.

_____ (2006). El PIB de la Nueva Granada en 1800: Auge colonial, estancamiento republicano. *Revista de Economía Institucional*, Num. 15, Vol. 8.

_____ (2008). La economía de la Nueva Granada. Bogotá, Fundación Universidad Jorge Tadeo Lozano, 112 pp.

Leal, Francisco (1984). *Formación Nacional y Proyectos Políticos de la Clase Dominante en el S. XIX*. Bogotá, Siglo Veintiuno, Cerec.

Medina, Pablo (2010). En varias zonas del país: a más tierra, menos predial. En prensa: [14 de Septiembre de 2010 en lasillavacia.com]

Meisel, A- Jaramillo, J. & Ramírez, M.T. (2018). Más de cien años de avances en el nivel de vida: El caso de Colombia. *Cuadernos de Historia económica*, Num 46. Banco de la República.

Moran, M. (2009). Economic institutions. *The Oxford handbook of political institutions*.

North, D.C, (1990). *Institutions, Institutional Change And Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press,.

Ocampo, G.I. (2014). Poderes regionales, clientelismo y Estado: Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia. *Odecofi-CINEP*, Cap. 6, Págs 257-308.

O'Donnell, Guillermo (1993). Estado, democratización y ciudadanía. *Revista Nueva sociedad*.

Oxfam (2017). Radiografía de la desigualdad: lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia.

Pardo, Rafael (1996). *De primera mano. Colombia 1986 – 1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, D.C. Cerec y Norma.

Pécaut, Daniel & Molano, Alfredo (2015). En Comisión histórica del Conflicto y sus víctimas, *Mesas de conversaciones Gobierno Nacional –FARC*, La Habana. 805 pp.

Robinson, James (2015). La miseria en Colombia. *Revista Desarrollo y sociedad*. No 76

Uribe, Mauricio (2009). El veto de las élites rurales a la distribución de la tierra en Colombia. *Revista de Economía Institucional*. Vol 11, No. 21, Páginas 93-106

Tsebelis, G (2002). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.