

## 5. TENDENCIAS Y FACTORES ECONÓMICOS Y SOCIALES ASOCIADOS A LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA, 1961-2010

---

Fabio Sánchez Torres  
Marta Juanita Villaveces Niño\*

La adjudicación de baldíos en Colombia se inicia a mediados del siglo XIX en los albores de la República. El Estado, propietario de grandes extensiones de tierra inexplorada económicamente tomó la decisión de adjudicarlo a agentes privados según criterios distintos y cambiantes en el tiempo.

En el siglo XIX, la adjudicación se utilizó para el pago de la deuda pública o para crear incentivos para la migración extranjera y la explotación de productos en auge en el mercado internacional, como la quina. En el siglo XX, la política de adjudicación de baldíos buscaba ampliar la frontera agrícola y aumentar la producción de productos agropecuarios.

Por otra parte, la dinámica poblacional en el siglo XX fue importante en la dinámica de adjudicación de baldíos. Colombia pasó de tener aproximadamente 4,5 millones de habitantes en 1905 a tener 42 millones en la primera década del siglo XXI. Si bien las ciudades crecieron, la nueva población también se asentó en la frontera rural debido a la abundancia de tierras y a la posibilidad de acceder a través de las políticas de tierras.

La literatura académica ha señalado la importancia de la distribución, del uso, de los derechos de propiedad y de los vínculos locales de la tierra como un factor clave para entender la estructura del poder económico, los intereses de las élites locales y las dinámicas de los conflictos agrarios (Parsons (1961), LeGrand (1988), Balcázar *et al.*, (2001), Machado (2009), Palacios (2011), y Montalvo (1914). Sin embargo, el tema específico de la dinámica de la adjudicación de baldíos ha sido menos analizado en parte por la carencia de información desagregada por evento o municipio, lo que ha dificultado el análisis

\*Los autores son, en su orden: profesor titular, Facultad de Economía, Universidad de los Andes y profesora asociada, Facultad de Economía, Universidad del Rosario.

Agradecemos al Incodec el acceso a la información del Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider) por el acceso a la información de baldíos y a los asistentes de investigación Ramón Hernández y Pilar Torres por su apoyo en el procesamiento de datos.

Las opiniones expresadas en este capítulo son responsabilidad de los autores y no comprometen a las instituciones a las cuales están vinculados ni al Banco de la República, ni a su Junta Directiva.

de las diferencias geográficas y en el tiempo que puedan existir en lo relativo a aquella dinámica. Estas diferencias van a depender tanto de los cambios socio-demográficos en el nivel regional y local como de las políticas de tierras y de adjudicación de baldíos establecidas en el nivel nacional.

La literatura sobre la reforma agraria ha abordado la relación entre ésta y sus consecuencias políticas, su vínculo con el conflicto armado y la intención de mejorar la condición de vida rural a través de la entrega de baldíos a campesinos. Si bien la preocupación por la política de tierras se ha centrado en la dificultad de implementar una reforma agraria y en los conflictos agrarios, las tensiones sociales y la distribución de la tierra, el examen de los factores demográficos y espaciales del proceso de adjudicación de baldíos ha sido escaso. Esta perspectiva contribuye a entender la dinámica del proceso, no sin desconocer las enormes tensiones y explicaciones políticas y económicas que también subyacen como determinantes y resultados del proceso de reforma agraria (Faguet, Sánchez y Villaveces; 2015).

En este documento, se busca hacer un aporte al vacío en los determinantes demográficos y de la extensión de la frontera agrícola en la política de adjudicación de baldíos. Para esto se presenta una dinámica general de la adjudicación de baldíos a lo largo del siglo xx y se puntualiza en los factores demográficos y espaciales de la adjudicación de baldíos, específicamente el crecimiento poblacional, la distancia a los mercados, la distancia a la frontera definida en la Ley 2 de 1959 y el acceso a la tierra en el pasado (edad de los baldíos adjudicados) y proporción de colonato en 1960.

Es importante subrayar que el análisis presentado sólo tiene en cuenta la adjudicación de baldíos a particulares y no incluye ni la adjudicación de baldíos a comunidades étnicas ni tampoco la adjudicación para fines públicos (proyectos hidroeléctricos, apertura de vías, entre otros). El análisis de la adjudicación de tierra baldía se hace para el período 1961-2010.

El documento está dividido en cinco partes incluyendo esta introducción. En la segunda parte se hace un recuento de la legislación sobre adjudicación de baldíos, en la tercera, la dinámica de la misma desde 1901 con énfasis en el período de 1961 a 2010. En la cuarta parte se presenta la relación entre población, la edad promedio de los baldíos, la distancia a las carreteras principales, a la frontera agropecuaria, la presencia de colonato en 1960 y de conflictos agrarios anteriores a 1950 con la adjudicación de baldíos tanto en hectáreas como en predios. En la quinta parte, se estiman modelos econométricos que buscan encontrar la relación con la adjudicación de baldíos del crecimiento poblacional, de variables geográficas tales como la distancia a las carreteras principales y a la frontera agropecuaria de 1961, el propio efecto de los procesos de adjudicación pasados medidos como la edad promedio de estos y de formas de ocupación informal de la tierra en la forma de colonato en 1961. La sección sexta y última está dedicada a las conclusiones.

## **1. DEFINICIÓN Y ALCANCE DE LA POLÍTICA DE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA.**

En Colombia, los bienes baldíos están definidos como : “...bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la

Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”<sup>1</sup>.

Según esta definición, se entiende por un terreno baldío como bien sobre el cual no es posible acreditar propiedad privada, ya sea porque nunca ha contado con un título ni ha salido del patrimonio de la Nación o porque su titularidad ha retornado a la Nación por alguno de los procedimientos señalados en la legislación. Es decir, son bienes que están bajo la titularidad del Estado, que no están siendo explotados económicamente y están a la espera de ser colonizados o adjudicados. Son tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales, no son propiedad privada y son susceptibles de ser adjudicadas a personas naturales, empresas comunitarias o cualquier tipo de organización que desee explotar económicamente el bien, según lo establezca la ley.

La política de adjudicación de baldíos es amplia y se remonta al siglo XIX. En Colombia se adoptó una política de facilitar el acceso a la tierra, en particular a campesinos desterrados, bajo la figura de adjudicación de tierras baldías. A lo largo del siglo XX y hasta la fecha, la legislación acerca de la adjudicación de baldíos en Colombia ha tenido tres motivaciones constantes: que el acceso a la tierra debe contribuir al desarrollo económico y a mejorar la calidad de vida de la población rural más vulnerable; debe hacer más igualitaria la distribución de la tierra y, por último, debe coadyuvar a contener las tensiones sociales, especialmente el conflicto agrario.

No obstante las motivaciones mencionadas de la ley, la legislación a lo largo del siglo XX ha sido amplia y cambiante. En particular, los cambios se refieren a los mecanismos para acceder a la tierra y el alcance del Estado para castigar el uso improductivo de la misma. En este sentido, los requisitos de ocupación y explotación para ser beneficiario de adjudicación y que determinan la validez de la solicitud del peticionario han variado a través de la legislación.

En términos generales, se observa que la legislación de asignación de baldíos ha cambiado según cambian los enfoques de la política agraria y de tierra en Colombia. Si bien la legislación es amplia, tres leyes han sido fundamentales para los cambios en las pautas de asignación de baldíos: la Ley 200 de 1936, la Ley 135 de 1961 y Ley 160 de 1994. Estas leyes han establecido los mecanismos y la motivación de la política de adjudicación de terrenos baldíos a particulares.

A partir de los años treinta se revela el interés por enmarcar la tenencia y uso de la tierra dentro de la visión liberal, en especial en lo relativo a la función social de la propiedad. En los años treinta las reformas liberales afectaron distintos aspectos de la economía, sociedad y política y es este contexto en donde se proclamó la Ley 200 de 1936 “*Sobre régimen de tierras*”, que la historiografía ha señalado como el primer intento de reforma agraria en Colombia. En el artículo 1 de esta ley, se “*presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica*”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ver: sentencia de la Corte Constitucional: C-595/95

<sup>2</sup> Este artículo es una respuesta a la Ley 47 de 1926, conocida como la Prueba Diabólica, según la cual se presumen baldíos todos los fundos del territorio nacional.

Esta ley abrió la posibilidad de adjudicar predios a colonos explotadores y reconocer mejoras en predios extensos. En términos de la adjudicación de baldíos, se limitó el tamaño a ser entregado teniendo en cuenta tanto uso de la tierra como la distancia a las capitales, privilegiando en tamaño a la explotación ganadera alejada de la ciudad con un tope de 1.500 hectáreas. En términos generales, el propósito de la Ley 200 de 1936 buscaba estimular la productividad y uso de la tierra y limitar el usufructo de la renta y subutilización de la tierra.

La presión de los latifundistas por la amenaza de expropiación sin indemnización consignada en la Ley 200 de 1936 llevó a la Ley 100 de 1944 que neutralizó los intentos de darle una “función social de la propiedad” permitiendo que el latifundio extensivo y sub-explotado no fuera expropiado. Adicionalmente, declaró la conveniencia de la aparcería como un mecanismo para aumentar el área cultivada, frenando así los intereses de los colonos a quienes no se les reconocería las mejoras al predio ni la posibilidad de acceder a la propiedad de la tierra ya cultivada y trabajada por ellos, lo que restringió la adjudicación de baldíos.

La Ley 135 de 1961 “*Sobre reforma social agraria*”, representa un hito en la política de tierra y adjudicación de baldíos en Colombia. Esta ley -promovida por Carlos Lleras Restrepo siendo Senador de la República- fue sancionada durante el primer gobierno liberal del Frente Nacional y combinaba una estrategia para mitigar el conflicto social rural con objetivos de desarrollo económico sustentado en la necesidad de aumentar la productividad del sector rural.

Se creó el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora) encargado de la adjudicación de baldíos, créditos, programas específicos y otros asociados a la política de tierras. A partir de la Ley 135 de 1961, la adjudicación de baldíos cambió tanto los requisitos como los procesos y se estableció como tope máximo de adjudicación de baldíos 450 hectáreas, siempre que se demostrara explotación en al menos dos terceras partes. Si bien la posibilidad de expropiación se mantiene, los mecanismos de cesión de baldíos y compra de tierras serían los más importantes en la asignación.

La Ley 1 de 1968 se planteó como complemento a la Ley 135 de 1961, buscó reforzar el alcance de la política agraria y de tierras en Colombia a través de la modernización del agro y bajo el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF). Este concepto implica que las unidades productivas familiares que utilicen fuerza laboral familiar para su explotación, deben garantizar que no más de la tercera parte de los ingresos se destinen al pago de deudas originadas en la adquisición de las tierras y permitir la generación de un excedente que mejore la calidad de vida del hogar. En adición, se ampliaron los créditos específicos y se abrió la posibilidad para que arrendatarios y aparceros se convirtieran en propietarios.

Nuevamente, la oposición de los grandes propietarios de tierra frenó los propósitos de la Ley 135 de 1961 y llevó durante la Administración de Misael Pastrana a la expedición de la Ley 4 de 1973 concretada en el llamado “Acuerdo de Chicoral”<sup>3</sup>. En esta ley se hizo más difícil la expropiación al reducir los requisitos para calificar un predio como “explotado”.

<sup>3</sup> Se conoce como El pacto de Chicoral a la reunión que sostuvo el gobierno del presidente Misael Pastrana con miembros del sector agropecuario en el municipio de Chicoral, con el fin de frenar el impulso dado a los campesinos a partir de la Ley 1 de 1968.

A principios de la década de los ochenta se implementó el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI); programa de apoyo, asistencia técnica y transferencia tecnológica, cuyo objetivo era mejorar la producción agrícola y la calidad de vida de los campesinos utilizando créditos y dotación de infraestructura. Este programa buscaba complementar las acciones del Incora especialmente mejorando las condiciones de explotación asociadas a la adjudicación de tierras. Como complemento a esta política rural, la Ley 35 de 1982 estableció nuevos mecanismos para la adjudicación de tierras en las zonas de conflicto, en especial a aquellos que se beneficiarían con el indulto en los procesos de paz que se venían desarrollando.

Debe subrayarse que a partir de los años setenta se frenó la dinámica de adjudicación de baldíos y no se recuperó sino hasta finales de la década de los ochenta cuando se expide la Ley 30 de 1988 durante el gobierno de Virgilio Barco. Esta ley buscó mejorar las condiciones de vida de los campesinos facilitando los mecanismos de adjudicación, eliminando la calificación de tierras definida en 1973 (que reducía las opciones de los pequeños poseedores), ampliando los programas de apoyo y dotación de tierras y promoviendo la adjudicación de extensiones entre 450 y 1.500 hectáreas a sociedades especializadas en el sector agropecuario sin el requisito de ocupación previa, para incentivar la entrada de nuevos empresarios al campo.

En la década de los noventa, la normativa en asuntos de tierras y baldíos queda enmarcada en la Constitución de 1991, que estableció en el Artículo 64 “*Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a otros servicios, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos*”. Siguiendo el mandato constitucional y en el marco de las reformas estructurales, la política de adjudicación de tierras da un viraje y pasa a ser una política guiada por el mercado (Mondragón, 2005). La Ley 160 de 1994 “*Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*”, establece un esquema de mercado para la asignación de tierras al tiempo que otorga subsidios a los campesinos a través del Incora.

Como señala Balcázar *et al.* (2001), el principal introducido con la Ley 160 de 1994 fue la dinamización de la redistribución de la tierra a través del mercado de tierras, mediante un subsidio para la compra directa por parte de los campesinos. A partir de esta ley, la adjudicación máxima se determinó en UAF según la región. Adicionalmente, la Ley señaló que el tiempo mínimo para poder realizar una transferencia del predio otorgado al campesino es de mínimo 15 años. De acuerdo con la ley, sólo los campesinos de escasos recursos sin tierra o minifundistas podrían realizar una transferencia inmediata previa autorización del Incora. La Ley 160 de 1994 también estableció “*que en ningún caso un solo titular, por sí o a través de un tercero, puede ejercer el dominio, posesión o tenencia de más de una unidad agrícola familiar*”.<sup>4</sup> La ley 160 de 1994 está vigente y ha sido complementada por la Ley 1448 de 2011, que define las responsabilidades de restitución

<sup>4</sup> Si bien la Ley 160 establece que la adjudicación debe darse en UAF también señala las excepciones, especialmente cuando son casos en de negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios y en los de adquisición directa de predios rurales que adelante el Incora. JPAL Por su parte, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión de una unidad agrícola familiar para el respectivo municipio o zona, salvo en casos asociados a la posible explotación agrícola en terreno menor, como señala el artículo 45 de la ley.

de tierras a las víctimas del conflicto armado que fueron desplazados o despojados de terrenos explotados.

A lo largo del siglo XX, la legislación sobre adjudicación de baldíos ha variado principalmente en lo relativo a las condiciones de acceso, expropiación y topes de adjudicación. Si bien la legislación prevé unos topes, también define las excepciones para adjudicar mayor cantidad de tierra, especialmente en casos en que el terreno adjudicable se encuentra alejado de los centros urbanos o las principales carreteras, o cuando la tierra será destinada a desarrollo de infraestructura o actividad productiva específica. No obstante, se observa que los topes de máxima asignación de tierra cambian conforme surgen nuevas leyes que afectan los baldíos.

A principio de siglo, los topes están asociados a la legislación de fines del siglo XIX cuando se permiten adjudicaciones amplias. Iniciado el siglo XX, se establecieron topes de 5.000 hectáreas que disminuyeron hasta 2.500 hectáreas para luego volver a crecer en la década de 1920. Con la ley 200 de 1936 el tope máximo de adjudicación disminuye, pero la ley 100 de 1944, que contrarrestó los intentos de reforma de la Ley 200 de 1936, vuelve a aumentarlo hasta 2.500 hectáreas y en casos excepcionales hasta 5.000 hectáreas. Con la Ley 135 de 1961 se disminuye el tope máximo de asignación a 450 hectáreas y excepcionalmente a 3.000 hectáreas. En 1988 tanto topes como excepciones aumentan pasando a 1.500 y 6.000 hectáreas respectivamente.

En conclusión, la legislación sobre adjudicación de baldíos en Colombia ha tenido dos objetivos principales: el desarrollo económico y la mitigación de conflicto. El aspecto redistributivo aparece en forma de expropiación en los años treinta y luego en mayor acceso a campesinos en los años sesenta. También se evidencia la necesidad de poner límites al área adjudicada, aunque con excepciones que en muchos casos se convirtieron en la regla. Igualmente se observa el progresismo de los gobiernos liberales y el temor de la élite terrateniente que frenó en varias ocasiones el alcance redistributivo de la política de tierras. Han sido tres leyes agrarias en el país, con modificaciones según la dinámica de la implementación y los intereses en esta política de tierras. Sin duda ha sido una política de largo plazo que, como se muestra en la siguiente sección, ha sido impactante en el número de adjudicaciones y el área total adjudicada a partir de 1901.

## **2. DINÁMICA HISTÓRICA DE LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS**

La historia de la adjudicación de baldíos en Colombia inició desde la Independencia a principios del siglo XIX. Ha sido una historia de permanente colonización del territorio que comenzó en la Conquista hasta la ocupación de la Amazonía (Fajardo *et al.*, 1997).

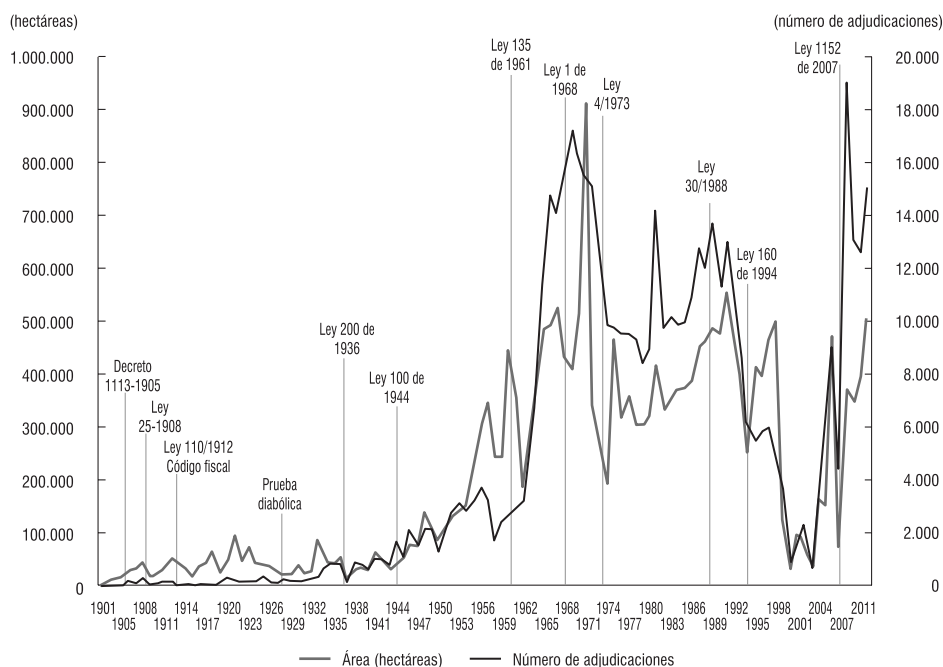
En consecuencia Colombia ha tenido un proceso constante y una política permanente de adjudicación de baldíos. El proceso mencionado puede resumirse en las siguientes estadísticas: el área del Colombia asciende a 114.174.800 hectáreas, de las cuales aproximadamente 32 millones han sido entregadas y tituladas como resguardos indígenas; 5,5 millones corresponden a tierras colectivas de comunidades étnicas afrodescendientes y alrededor de 15 millones pertenecen al Sistema Nacional de Parques y Reservas. Según los datos catastrales, aproximadamente 60 millones de hectáreas están registradas como propiedad privada y estatal. El Estado ha adjudicado, entre 1901 y 2012, alrededor de 23

millones de hectáreas a campesinos y empresarios agro-ganaderos distribuidas en aproximadamente 565.000 adjudicaciones. En promedio, el área de cada adjudicación ha sido de 42 hectáreas con una gran varianza —desde 0,01 hectáreas adjudicadas hasta 83.440 hectáreas por resolución—.

La evolución de las adjudicaciones de tierras baldías en lo relativo al área adjudicada y al número de adjudicaciones ha tenido períodos de mayor y menor actividad que -como se señala en la siguiente sección - parecen responder a los distintos momentos normativos de la legislación de tierras.

El Gráfico 1 muestra el área total adjudicada y el número de adjudicaciones por año. Se observa que ambas series tienen una tendencia similar, lo que indica que hay una fuerte correspondencia entre el número de adjudicaciones y las hectáreas totales adjudicadas a lo largo del tiempo.

**Gráfico 1**  
**Número de adjudicaciones de baldíos y área total adjudicada (hectáreas) 1901-2012**



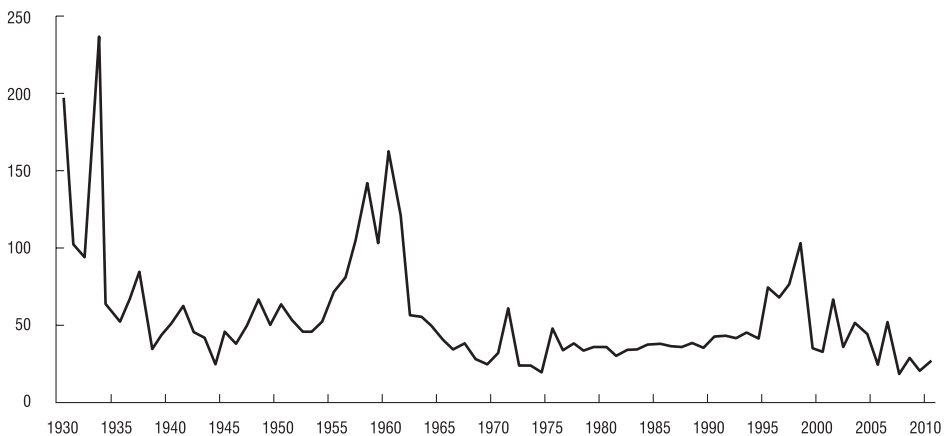
Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos autores.

Se observa que durante la primera parte del siglo la cantidad de tierra adjudicada, así como el número de adjudicaciones, tuvieron un nivel bajo, mientras que la tendencia creciente comienza en los años treinta. A partir de la expedición de la Ley 200 de 1936 la adjudicación se torna ascendente, no obstante con una dinámica bastante inferior a la que comenzaría con la Ley 100 de 1944.

El Gráfico 1 muestra la evolución del número de adjudicación y el área total adjudicada incluyendo el período 1961-2010 analizado en este artículo, que constituyó la época de mayor dinamismo de la adjudicación de baldíos. En esta se puede ver la estrecha correlación entre el área y el número de adjudicaciones. La tendencia creciente se acentúa con la Ley 135 de 1961 pues tanto el número de adjudicaciones como la cantidad de hectáreas entregadas asciende de manera importante. Al inicio de la década de los años ochenta se observa un declive en la adjudicación que se prolonga durante los noventa y comienzos del siglo XXI. Sin embargo, a partir de 2007 la tendencia revierte, particularmente en el número de adjudicaciones.

El tamaño promedio de las adjudicaciones de tierras —presentado en el Gráfico 2— también varió a lo largo del período de análisis. La tendencia hacia la disminución en el tamaño de las adjudicaciones se originó en los topes señalados en la legislación, que fueron reduciéndose a lo largo del siglo. Con el paso del tiempo se han adjudicado —en promedio— terrenos cada vez más pequeños. El área promedio adjudicada presenta un pico en los años veinte y desciende en la década de los treinta, lo que corresponde con un cambio en legislación que amplía las posibilidades a pequeños poseedores. Como se observa en el Gráfico 2, antes de 1961 vuelve a aumentar el área promedio, lo que coincide con lo estipulado en la Ley 100 de 1994 que estimula adjudicación de mayores áreas. Con la Ley 135 de 1961 se reduce el área promedio como consecuencia de una política de adjudicaciones orientada a mejorar la redistribución de la tierra.

**Gráfico 2**  
**Área promedio adjudicada por resolución. 1961-2012**

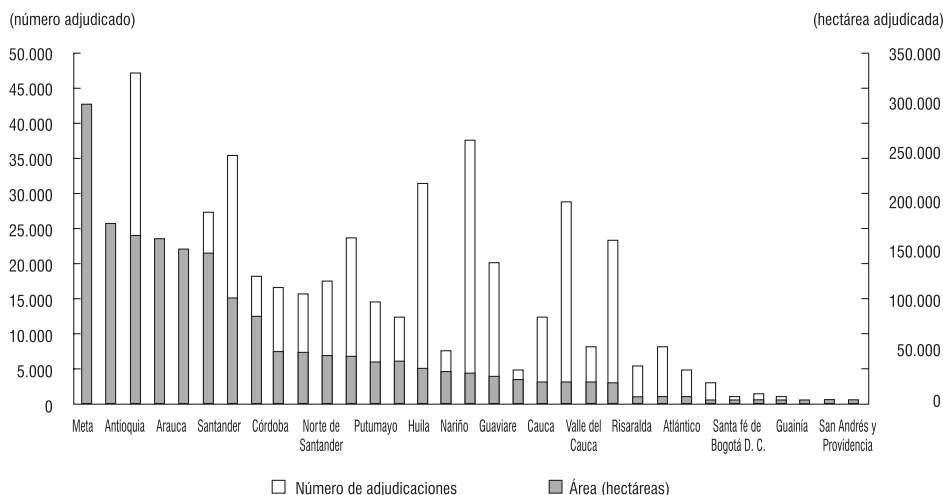


Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos autores.

Se observa en el Gráfico 2 que el área promedio adjudicada se reduce a partir de 1961 con la promulgación de la Ley 135; de aproximadamente 160 hectáreas en 1960 a niveles de entre 20 y 40 hectáreas en promedio. Esta tendencia se mantiene relativamente constante con algunas fluctuaciones. A partir de 1994, con la Ley 160 —que estableció

las UAF— el tope de adjudicación no se define en hectáreas sino en una UAF. El número de hectáreas por UAF se determina según las calidades y cualidades del terreno en zonas relativamente homogéneas<sup>5</sup>. Aunque hubo un importante incremento del área promedio adjudicada entre 1994 y 1998, éste vuelve a reducirse hasta 2010.

**Gráfico 3**  
**Adjudicación en número y área por departamento (1961-2010)**

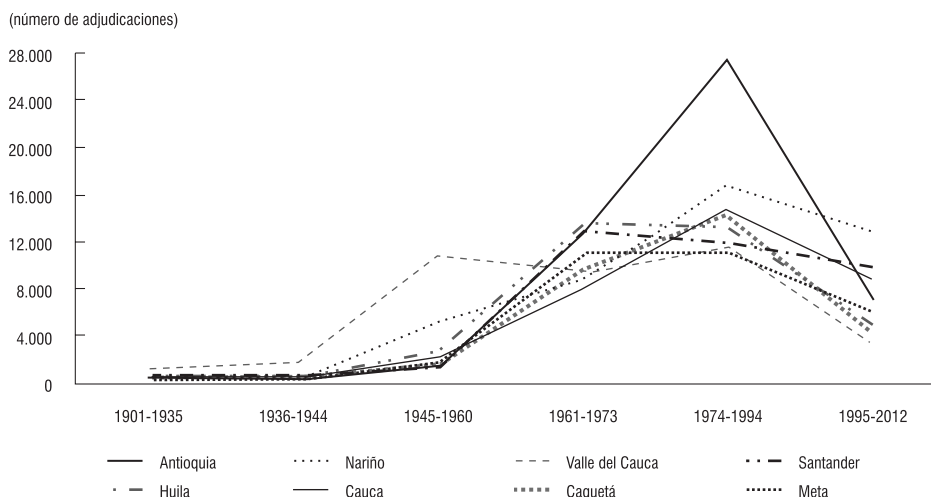


Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos autores.

La adjudicación en área y área promedio por departamento tiene un comportamiento heterogéneo durante el período de análisis (gráficos 3 y 4). El mayor número de hectáreas adjudicadas se ha presentado en el Meta, Vichada, Antioquia, Casanare, Caquetá y Arauca. Departamentos que, salvo Antioquia, son de colonización tardía y abundancia de baldíos. En Vichada coincide un bajo número de adjudicaciones para un alto número de hectáreas. Esto es explicado en parte porque los procesos de adjudicación inician en Meta en la década de 1940 y en Vichada en la década de 1980 (Gráfico 4). Se observa en Antioquia una tendencia constante desde principio de siglo y un *boom* entre 1950 y 1970 (Gráfico 4).

<sup>5</sup> En la resolución 041 de 1994 se definen distintos rangos que pueden ir desde 2 a 4 hectáreas en la zona relativamente homogénea Andina (en Nariño) hasta UAF entre 1.275 a 1.840 hectáreas en la zona relativamente homogénea 9 en las sabanas de Puerto Carreño, Amanaven, San José de Ocune y Puerto Nariño entre los ríos Tomo y Guaviare.

**Gráfico 4**  
**Número de adjudicaciones 1901-2012 por períodos. 8 departamentos de mayores adjudicaciones**



Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos autores.

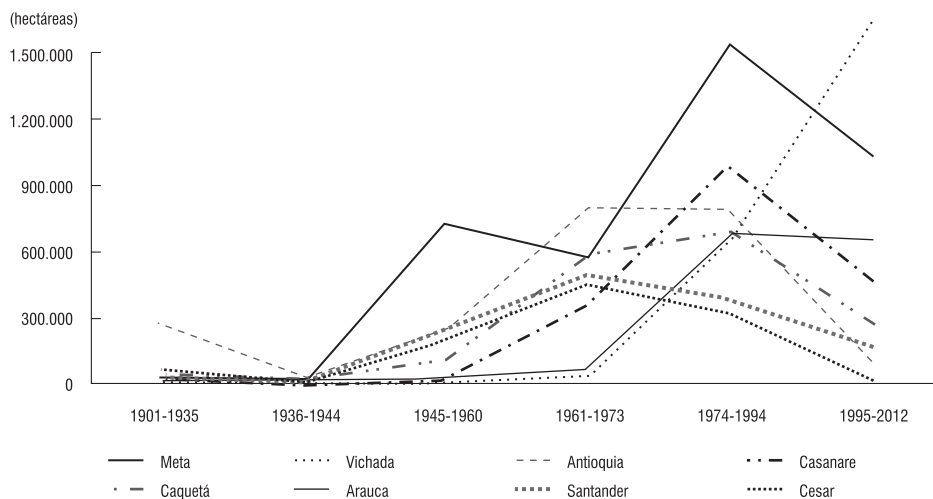
El departamento del Meta es uno de los grandes destinatarios de adjudicaciones, con más de 25.000 adjudicaciones entre 1961 y 2010 y casi 3,0 millones de hectáreas entregadas. En Vichada se adjudicaron entre 1961 y 2010 cerca de 1,7 millones de hectáreas, lo que contrasta con el bajo número de adjudicaciones (gráficos 3 y 5). Antioquia muestra un patrón contrario; un gran número de adjudicaciones respecto al área entregada. Un patrón similar exhiben todos los departamentos de la región Central (gráficos 3 y 4). Los departamentos de la región de la Orinoquía y la Amazonía muestran un bajísimo número de hectáreas y de adjudicaciones (Gráfico 3) dado su carácter de áreas protegidas.

Respecto al número de adjudicaciones, se observa en el Gráfico 4 que al inicio del siglo XX, se concentraron en los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca. No obstante, entre 1961-1973 el número tiende a igualarse entre los distintos departamentos. Durante 1974-94 Antioquia toma de nuevo la delantera, pero a partir de 1994 las tendencias entre departamentos se tornan más homogéneas. Antioquia prevalece en el número de adjudicaciones con alrededor de 50.000 adjudicaciones en el período de análisis (Gráfico 3). Si bien en el período de 1936-61 se adjudican más hectáreas en el Meta, vuelve a ser Antioquia el departamento con mayor número de adjudicaciones en el período de 1961-73 (gráficos 3 y 4).

Los gráficos 3 y 5 señalan la tendencia a adjudicar en la frontera agrícola, tanto en área total como en área promedio, lo que se confirmará más abajo en los ejercicios econométricos. Por el contrario, el número de adjudicaciones es mayor en zonas con tradición y vocación agrícola (Valle, Nariño, Antioquia, Santander, Huila, Cauca, Caquetá y Meta). Por su parte, el área adjudicada promedio es baja en Nariño, Quindío y Santander, lo que se explica por la menor disponibilidad de tierra desde 1961, dado que tuvieron

un proceso más temprano de adjudicación. Estos patrones serán también comprobados econométricamente más abajo.

**Gráfico 5**  
**Área total adjudicada 1901-2012 por período. 8 departamentos con mayor área adjudicada**



Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos autores.

En términos de la distribución geográfica del área adjudicada, la enorme mayoría del área asignada se concentra en la región Sur-oriental con alrededor de 12 millones de hectáreas adjudicadas, representando el 51% del área total adjudicada en el período 1901-2012. Esto se debe a la conjunción de muchas adjudicaciones y de grandes extensiones de tierra. Los terrenos entregados en esta región han sido de 100 hectáreas en promedio, frente a 40 hectáreas en promedio en la región Caribe, cerca de 20 hectáreas para la región Central, y alrededor de 10 hectáreas para la Pacífico.

Esto revela una heterogeneidad a nivel regional. Igualmente, la región Pacífico presenta un número importante de adjudicaciones, aunque tiene solamente 7% del área total adjudicada para el período 1901-2012. Regiones como la Sur-Oriental actualmente cuentan con una UAF más alta en términos de hectáreas (topes máximos de 1.820 hectáreas) frente a la región Central u Oriental-Andina que tiene mejor calidad de tierras y vínculo cercano con mercados donde una UAF está entre 6 y 12 hectáreas.

### 3. DETERMINANTES DE LA ADJUDICACIÓN

Se describió la dinámica general de la adjudicación de baldíos a lo largo del siglo xx puntualizando en los distintos factores demográficos y espaciales de la adjudicación de baldíos, específicamente el crecimiento poblacional, la distancia a los mercados, la dis-

tancia a la frontera definida en la Ley 2 de 1959 y el acceso a la tierra en el pasado (edad de los baldíos adjudicados y proporción de colonato en 1960)<sup>6</sup>.

### **3.1 Crecimiento poblacional**

Una de las causas más evidentes de la demanda de tierra es el crecimiento demográfico. Puede decirse, siguiendo la lógica malthusiana, que en una economía cerrada la demanda de tierra aumenta siempre y cuando la productividad agropecuaria crezca a ritmo más lento que el de la población. El crecimiento de la productividad relativamente bajo se origina en cambio tecnológico lento debido a múltiples razones (concentración de la propiedad, protección arancelaria, escasos incentivos a la innovación, entre otros) que no analizaremos en este artículo. Cuando la economía es abierta, la demanda de tierra obedece a oportunidades de exportación relacionadas con los precios de los productos de origen agropecuario y las ventajas comparativas del país.

Como lo señala Flórez (2000), la tasa de crecimiento poblacional fue relativamente alta en el período entre 1938 y 1964, para luego comenzar a descender. Entre 1938 y 1951, la tasa de crecimiento poblacional fue de 2,2% y de 1951 a 1964 aumentó al 3,2%, entre otras cosas explicada por el incremento de la tasa bruta de natalidad y la caída en la tasa de mortalidad. A partir de 1964 la dinámica de crecimiento poblacional se desacelera, entre otras por efectos de la reducción de la tasa de natalidad y en menor medida por flujos migratorios. De 1964 a 1973, la tasa de crecimiento fue de 3% y luego en el período de 1973 a 1985 bajó al 2,3%. Esta dinámica poblacional ocurrió a la par con un proceso de urbanización y el incremento de la población en las cabeceras mayor que en el resto del territorio municipal. La población urbana pasó de ser 30,8% en 1938 a 65,3% en 1985.

El crecimiento de la población refleja cambios importantes en el desarrollo del país, asociados a la salubridad, la alimentación, la introducción de las vacunas y también a pautas de desarrollo económico como la industrialización, el mercado laboral femenino, el aumento del ingreso per cápita, entre otros. En la demanda de tierra juega un papel clave la dinámica poblacional. En la medida en que la población crece, la población experimenta movimientos en el territorio. En el campo, la oferta de empleo no logra ajustarse al crecimiento poblacional y empuja a explorar nuevas oportunidades, tanto urbanas como en regiones alejadas con abundancia de tierra. Así, lleva a un crecimiento de la demanda por tierra, como alternativa productiva de la población rural.

Una de las motivaciones de la adjudicación de baldíos ha sido la de entregar tierras baldías a campesinos desterrados, principalmente. Así, en la medida en que la población crece, se espera una subsiguiente demanda de nuevas tierras y una respuesta del Estado en términos de adjudicación de baldíos. Estos patrones los han tenido también otros países,

<sup>6</sup> No desconocemos la importancia que otros factores económicos y políticos han podido influenciar en la dinámica de adjudicación de baldíos en Colombia, no obstante, incluir esos factores, excede el alcance de esta investigación.

en los cuales la demanda de tierra está asociada positivamente con la dinámica de crecimiento poblacional, con un rezago temporal (10 a 25 años)<sup>7</sup>.

### **3.2 Frontera agropecuaria**

La frontera agrícola son lugares donde los procesos demográficos y socioeconómicos interactúan de forma intensa. Así, la frontera agropecuaria y su expansión es una variable asociada con la dinámica de acceso a la tierra y las políticas del Estado encaminadas a entregar derechos de propiedad a través de la adjudicación de baldíos. La frontera agropecuaria es el límite de la tierra dedicada a la actividad agropecuaria y la tierra que se mantiene como área natural intacta. A medida que hay un desarrollo económico y necesidad de más producción, la frontera ha avanzado hacia las áreas naturales donde hay disponibilidad aún de tierra.

La frontera agropecuaria tiene el potencial de proveer opciones económicas y de vida a sus habitantes. La capacidad con la que se logre el objetivo económico en la frontera depende, en buena medida, del régimen de derechos de propiedad existente en esa zona.

En Colombia, antes de 1959 no se había definido con claridad los límites de la frontera agropecuaria. Es decir, los límites de la inclusión de nueva tierra a la actividad económica. En este año, con la Ley 2 “*por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables*”, se determinaron las zonas de reserva forestal protectoras y bosques de interés general que restringía la adjudicación de baldíos en estas zonas (además de otras de interés como fuentes hídricas) y demandaba la reversión de las adjudicaciones hechas en el pasado en estas zonas protegidas., poniendo así un límite a la expansión de la frontera respecto a unas áreas protegidas.

Con la Ley 2 de 1959, se establecieron las normas sobre la economía forestal y la conservación de recursos naturales renovables que permitiría excluiría varias zonas de la frontera agraria y, por ende, definiría zonas de colonización<sup>8</sup>. La Ley 2 de 1959 estableció también que la ocupación de las tierras baldías quedaba sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el fin de evitar la erosión y garantizar la conservación de las aguas. Según el espíritu de la Ley 2 del 59, la ocupación y colonización debe ocurrir en las “zonas de excepción”, es decir las no incluidas como reserva forestal o regiones hidrográficas. Esta delimitación del territorio tendrá efectos en las regiones colonizadas sujetas de adjudicación de baldíos y definiría el mapa de la frontera agrícola propiciada por el Estado y las pautas de colonización y adjudicación en las décadas siguientes.

Esta ley ha sido guía en el país para determinar el alcance de la propiedad privada y el uso de la tierra. Como se observa en el Mapa 1, una parte importante del territorio

<sup>7</sup> En África, se observa el estrecho vínculo entre población y demanda de tierra y los distintos mecanismos para permitir el acceso a la tierra, incluyendo las políticas estatales (Lehmijoki y Palokangas; 2014)

<sup>8</sup> Según esta, se declara que son zonas de reserva forestal los baldíos ubicados en regiones hidrográficas o con pendientes de más de 40 grados. En total define siete zonas de reserva forestal en la región del pacífico, central, del Río Magdalena, del Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y la de Amazonía.

nacional quedó limitado por las zonas protegidas que, geográficamente definen la frontera agropecuaria. Si bien no es rígida, si se busca proteger los suelos y desarrollar la economía forestal en estas zonas. En 1959, 65 millones de hectáreas quedaron definidas como forestales protegidas. Hoy representan 267 municipios y 101 cascos urbanos, aunque varios han solicitado y registrado la sustracción de la zona protegida (aproximadamente 13 millones de hectáreas son de área sustraída)<sup>9</sup>.

**Mapa 1**  
**Zonas forestales protegidas en Colombia – Ley 2 de 1959**



Fuente: Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial.

<sup>9</sup> Área sustraída se refiere a aquella que, bajo la Ley 2 de 1959 es protegida pero, dada las migraciones, la ubicación de población, su posible deforestación y uso económico, dejó de tener los atributos de “protegida” según la ley, razón por la cual los municipios solicitan que se sustraiga a fin de poder incluirla en el catastro privado y con fines económicos y sociales.

No obstante el carácter de la Ley 2 de 1959, ha habido colonización en áreas protegidas y se han adjudicado predios en estas zonas. Desde 1961 hasta 2010, 20.000 hectáreas en zonas protegidas han sido adjudicadas en unas 1.200 resoluciones (predios), a razón de predios de 16 hectáreas en promedio. Esto significa que, aun siendo marginal la adjudicación de baldíos en estas zonas comparadas con la dinámica de las adjudicaciones, no ha sido una restricción para quienes han demandado tierra en estos lugares.

En general, la ocupación del territorio colombiano ha sido constante y a lo largo del siglo xx se observa la colonización inicialmente en tierras templadas y, a mediados de siglo se cambia la tendencia a tierras bajas en los territorios de la Orinoquía, la Amazonía, Antioquia y Chocó en parte, propiciado por el Estado. La más reciente colonización está ocurriendo en la región de la Orinoquía-Antillanura en el eje entre Puerto López y Puerto Carreño vinculado a la producción de biocombustibles. A esta región se suma la ocupación en la gran cuenca del Amazonas: Putumayo, Caquetá, Guaviare, Vaupés, Amazonas y Guainía. Esto sin nombrar la enorme fuerza que ha tenido la colonización y de nuevas tierras para el cultivo ilícito de coca, en especial al sur del país. Es decir, la tendencia ha sido ampliar la frontera agropecuaria y acercarse a las áreas protegidas.

En términos de la dinámica histórica de adjudicación se observa que durante las primeras décadas del siglo xx la dinámica de las adjudicaciones parece una respuesta a la pauta de colonización del siglo xix, es decir, de legitimar y dar derechos de propiedad a colonos que, desde tiempo atrás tenían vínculo con la tierra.

En el siglo xix dos cultivos marcaron la pauta de uso de la tierra: el tabaco y el café. Las regiones andinas fueron importantes en ambos cultivos y una vez el tabaco pierde relevancia en el mercado internacional, el café moldeará la apropiación en el eje cafetero (motivado las condiciones agroecológicas para el cultivo), inicialmente bajo formas de cultivo en hacienda pero que dada la dinámica del mercado del grano y factores internos impulsaría la apertura de zonas de colonización durante la década de 1920. En términos del café, fueron fundamentales las áreas del Eje Cafetero y posteriormente Cauca, Nariño, Huila, y la Sierra Nevada de Santa Marta, principalmente bajo la pequeña propiedad, que llevó a una colonización motivada por la idea de abundancia de tierra libre y su disponibilidad ofrece a los campesinos la oportunidad de establecer fincas y mejorar su nivel de vida, planteamiento defendido por la Federación de Cafeteros en las décadas de los treinta y cuarenta del siglo xx (Londoño, 2002).

El azúcar y el banano fueron también dos explotaciones agrícolas que marcaron dinámica de uso del suelo. El azúcar, en el Valle del Cauca a partir de la segunda mitad del siglo xx. Por el contrario, el banano tuvo un primer auge en la década de 1920 en el departamento de Magdalena y luego en la segunda mitad del siglo xx migró hacia la región del Urabá.

Adicionalmente, los cultivos transitorios como la soya, el ajonjolí, el sorgo y el maíz definieron pautas de colonización en los Valles del Tolima y Huila a partir de los años 1960 hasta su declive en la década de los noventa. Por su parte el arroz fue moviéndose en el territorio nacional, de ser importante en los Valles del Tolima y Huila a ubicarse en Córdoba y César en los años 1970 hasta consolidarse en el pie de monte llanero y en el Casanare. La producción de algodón también ha migrado en el territorio. De ser históricamente importante en la región del Tolima también fue pionero en el departamento del Cesar y luego en Córdoba y Meta (Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Expansión de la frontera agrícola según productos**

Período	Producto/Cultivo	Regiones
Segunda mitad siglo XIX	Tabaco	Región Andina
Segunda mitad siglo XIX	Café	Eje Cafetero
Primera mitad siglo XX	Café pequeñas parcelas	Cauca, Nariño, Huila y la Sierra Nevada de Santa Marta
Primera mitad siglo XX	Azúcar	Valle del Cauca
1900-1920	Banano	Magdalena
Año 1960	Banano	Urabá
1950-1990	Soya, ajonjolí, sorgo, maíz	Valle del Cauca, Tolima y Huila
1970	Arroz	Córdoba y Cesar
1980	Arroz	Piedemonte llanero y Casanare
1970	Algodón	Cesar, Córdoba y Meta
Históricamente	Papa	Cundinamarca y Boyacá
Desde 1970	Palma Africana	Inicia en todo el país: Caquetá, Tumaco, Valle, y Urabá, hasta consolidarse en Magdalena Medio y Oriente
Fines siglo XX	Biocombustibles (azúcar)	Llanos Orientales, Valle del Cauca

Fuente: cálculos de los autores, basados en PNUD (2011) y Machado (2005).

### 3.3 Distancia a las carreteras principales

En términos de la legislación sobre asignación de baldíos se habla de la distancia a los centros poblados y vías de comunicación como variables a tener en cuenta para la adjudicación. Los cuadros 2 y 3 muestran que efectivamente a mayor distancia de un municipio a aquel con carreteras principales más altos son tanto el número de predios como las hectáreas adjudicadas. Así se observa que si el municipio está entre 0 y 65 kilómetros de una carretera principal en 1960 se adjudicaron 204 predios y 3.239 hectáreas mientras que si se encontraba 118 y 954 kilómetros en 1960 se adjudicaron entre 1961 y 2010 685 predios y 39.883 hectáreas. Ello indica que entre más lejano se encontraba el municipio de las carreteras principales en 1960 había más terrenos baldíos disponibles y más posibilidades de adjudicar terrenos. No obstante, como se mostrará en los ejercicios econométricos, el efecto de la distancia es decreciente.

Las estadísticas descriptivas de los cuadros 2 y 3 señalan que los campesinos que reciben tierra baldía, buscan la posibilidad de estar conectados con los mercados, aunque la tierra mejor comunicada y más cercana, es tierra ya dentro de la frontera, con mayor formalidad e institucionalidad y por ende, menos opciones de ser baldía. En este sentido, se espera una dinámica de adjudicación asociada a la distancia a las carreteras principales y a los mercados ya desarrollados. No obstante, distancias lejanas dificultan cualquier opción económica y los pobladores seguirían una lógica casi de subsistencia. Muy cerca,

son tierras formales, privadas e institucionalizadas. La expansión de la red vial es un indicador de la dinámica de los mercados y la facilidad o no de estar conectado con estos.

**Cuadro 2**  
**Adjudicación de baldíos según distancia mínima a la carretera más cercana para 1960**

Distancia mínima a carretera (Kms.)	Número de adjudicaciones	Hectáreas adjudicadas	Mínimo de área adjudicada (has.)	Máximo de área adjudicada (has.)
0 - 9,95	207,92	3.239,04	0	132.056,60
9,96-24,58	190,37	2.028,95	0	34.978,32
24,69-51,72	367,49	5.985,50	0	114.940,30
51,73-117,62	706,00	30.637,90	0	578.460,60
118,25-954,72	685,31	39.883,14	0	923.298,30

Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Inocoder, cálculos autores.

**Cuadro 3**  
**Adjudicación de baldíos según distancia mínima a la carretera más cercana durante 1961-2010**

Distancia mínima a carretera (Kms.)	Número de adjudicaciones	Hectáreas adjudicadas	Mínimo de área adjudicada (has.)	Máximo de área adjudicada (has.)
0-4,11	205,01	3.107,92	0	132.056,60
4,14-12,61	257,22	3.187,16	0	109.531,10
12,66-25,12	401,73	11.441,54	0	459.660,10
25,14-51,76	610,75	22.317,05	0	578.460,60
52,30-879,68	682,24	41.697,10	0	923.298,30

Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Inocoder, cálculos autores.

### 3.4 Edad promedio de las adjudicaciones de baldíos

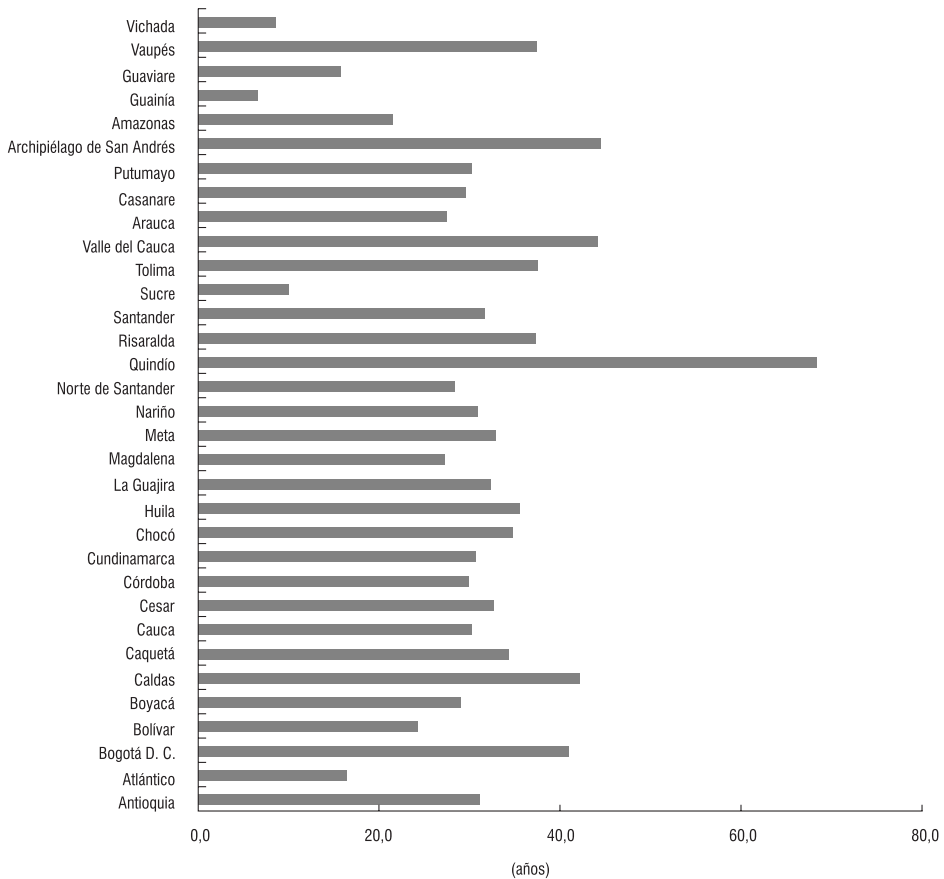
Resulta también importante señalar que la dinámica de las adjudicaciones de baldíos en el tiempo puede afectar las nuevas adjudicaciones. Municipios con adjudicaciones de mayor edad (hechas hace varias décadas) son municipios en los que se espera una menor disponibilidad de tierra.

Como se observa en el Gráfico 6, las edades de las adjudicaciones de baldíos varían entre departamentos. La edad promedio de las adjudicaciones por es un promedio ponderado expresado así:

$$Edad\ promedio_{2000} = \sum_{1900}^{2010} (proporcion_{2000\ año\ adjudicación}) * (2000 - año\ adjudicación) \quad (1)$$

donde multiplica la proporción de las adjudicaciones realizada en cada año entre 1990 y 2010 por la edad -entre 0 y 110 años. En este sentido los baldíos con mayor edad de adjudicación es de 110 años. Los resultados muestran que las adjudicaciones más antiguas en promedio están en el departamento de Quindío, con una edad promedio de 70 años y las más jóvenes en Vichada con edad promedio de 10 años.

**Gráfico 6**  
**Edad promedio de las adjudicaciones de baldíos por departamento**



Fuente: Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider)-Incoder, cálculos de los autores.

Esto revela la dinámica de adjudicación de baldíos asociada a la colonización y expansión de la frontera agrícola. En Quindío, una colonización asociada al café, a principios del siglo XX en el período de despegue cafetero fue un eje de reconocimiento a través de la asignación de baldíos; en Vichada, a partir de la década de los ochenta como parte de la expansión palmera y ganadera del oriente del país. Antioquia, departamento que ha

sido constante en la adjudicación de baldíos, revela una edad promedio de 31 años, lo que indica que las adjudicaciones de las últimas décadas tienen un peso relativo importante sobre el total de las adjudicaciones

En términos generales, la edad promedio de las adjudicaciones de baldíos en el país es de 31 años; particularmente jóvenes si consideramos que la colonización y expansión de la frontera agrícola ha sido un proceso continuo a lo largo del siglo xx y desde el siglo xix, pero igualmente revela la importancia de aclarar el vínculo de uso con la tierra y la posibilidad de acceder a esta de manera formal derivado de la Ley 135 de 1961, año en que asciende el número de adjudicaciones.

### 3.5 Colonato en 1960 y conflictos agrarios hasta 1960

La adjudicación de baldíos intentó también responder a los conflictos en las zonas rurales que respondían tanto a tenencia de tierra sin definición clara de derechos de propiedad, es decir, tierras ocupadas por colonos. La adjudicación de baldíos también tuvo como objetivo la reducción de los conflictos agrarios, especialmente aquellos que envolvían disputas sobre derechos de propiedad entre campesinos o colonos con terratenientes. Estas disputas, frecuentes en las zonas de frontera, se originaban en la mayoría de los casos en el despojo de tierras contra los campesinos.

El Cuadro 4 contiene las estadísticas de adjudicación de baldíos entre 1961 y 2010 en los municipios con presencia de colonos en 1960 y de conflictos agrarios anteriores a 1950. Se observa que en los municipios donde se presentó colonato se asignaron en promedio 17.442 hectáreas frente a 15.707 en los municipios donde no hubo. Por su parte, en los municipios donde hubo conflictos agrarios antes de 1950 se adjudicaron en promedio 22.671 hectáreas entre 1961 y 2010, frente a 14.992 de los municipios que no experimentaron conflictos agrarios antes de 1950.

**Cuadro 4**  
**Estadísticas descriptivas según existencia de colonato en 1960 o conflicto agrario**

	Panel A: hectáreas adjudicadas		
	No	Sí	Dif. de medias
Colonato 1960	15.707,79	17.442,32	-1.124,13
Conflicto de tierras 1890-1950	14.992,98	22.671,38	-7.678,40
	Panel B: Predios adjudicados		
	No	Sí	Dif. De medias
Colonato 1960	371,55	539,52	-3,56***
Conflicto de tierras 1890-1950	363,82	751,47	-6,31***
	Panel C: Tamaño promedio predios adjudicados		
	No	Sí	Dif. De medias
Colonato 1960	24,71	23,49	1,711**
Conflicto de tierras 1890-1950	23,77	26,60	-0,53

\*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1

Fuente: cálculo de los autores.

#### **4. ESTRATEGIA EMPÍRICA**

La estrategia empírica busca explicar la relación de cambios demográficos, de la distancia a la frontera agropecuaria, al acceso a mercados, y el colonato en 1960 y la presencia de conflictos agrarios antes de 1950 la dinámica de adjudicación de baldíos a partir de la Ley 135 de 1961 y hasta 2010. Específicamente, si el comportamiento rezagado del crecimiento poblacional, de la distancia mínima a las carreteras principales, de la edad de los baldíos, la distancia a la frontera en 1960, del colonato en 1959 y de los conflictos agrarios antes de 1950 están relacionadas con la adjudicación de baldíos entre 1961 y 2010.

Para este objetivo, se construyó una base de datos que recopiló información para cinco puntos en el tiempo (1973, 1985, 1993, 2005, 2010) para un total de 1120 municipios, con información de adjudicaciones en número y área, población, carreteras, distancia a municipios con áreas protegidas, distancia a la frontera agraria de 1959, la presencia de colonato en 1960 y la existencia de conflictos agrarios antes de 1950 y otras variables geográficas a nivel municipal.

A partir de esto, buscamos evaluar las variables asociadas al proceso de adjudicación de baldíos utilizando modelos de corte transversal y panel datos con efectos fijos de municipio y año. Los efectos fijos de municipios permiten controlar por variables no observadas de municipios que pueden afectar la adjudicación de baldíos y que no cambian en el tiempo tales como la calidad del suelo, la altura, el área municipal y otras variables geográficas.

##### **4.1 Los datos**

Tanto el área como el número de terrenos baldíos adjudicados provienen de la base excepcional e inédita recopilada por el Incoder. Esta base presenta los microdatos cada una de las adjudicaciones, el número de hectáreas y el municipio en que fueron otorgadas por el Estado entre 1901 y 2013. Para efectos de este trabajo tomamos los datos desde 1961 y 2010 en número y área (hectáreas) adjudicada a nivel municipal. Las variables explicativas de la adjudicación de baldíos son las siguientes:

- i) Crecimiento poblacional en el período calculado a partir de la información de los censos de población del DANE. Dado que los años de interés del panel coinciden con los años de los censos, el crecimiento refleja el crecimiento de la población inter-censal en cada uno de los municipios del país. Según el Cuadro 5 de estadísticas descriptivas el promedio intercensal es de 22%.
- ii) La cercana a las carreteras principales, como proxy de acceso a mercados se calculó como la distancia de un municipio al más cercano municipio por el que pasa una carretera principal. Para determinar la localización de esta carreteras se utiliza la información contenida en el libro de Pachón y Ramírez (2006) que contiene los mapas de la malla vial en Colombia (carreteras de primer nivel) por décadas. Con base en los mapas y con técnicas de georreferenciación se calculan los kilómetros de carreteras principales en cada municipio y en cada década, lo que permite identificar cuáles son atravesados por una carretera principal. Poste-

riormente y utilizándola matriz de distancias entre todos los municipios del país, se determina la distancia mínima de cada uno de los municipios a alguno con carretera principal y para cada uno de los años del panel. Si bien no se cuenta con información precisa de los municipios con carreteras principales para cada año del panel, si se tiene una aproximación a la década más cercana (1970 para 1973; 1980 para 1985; 1990 para 1993 y 2000 para 2005). Basado en el Cuadro 5 la distancia promedio son 43 kilómetros con máximo de 954.

- iii) La variable edad promedio de las adjudicaciones municipales en cada uno de los cortes de tiempo fue calculada según lo establecido en la ecuación (1). Según el Cuadro 5, la edad promedio de los baldíos entre 1961 y 2010 es de 11,2 años con un máximo de 83 años.
- iv) La distancia al municipio más cercano con frontera agrícola se calculó con base en la información de la Ley 2 de 1959 que definió las áreas protegidas. Con medidas de georreferenciación, identificamos los municipios con áreas protegidas y con la matriz de distancias entre municipios, calculamos la distancia mínima al municipio con frontera agropecuaria según la Ley 2 de 1959. Esta variable es constante en el tiempo. El Cuadro 5 indica que la distancia promedio a un municipio que fue frontera agropecuaria en 1959 es de 36 kilómetros.
- v) La variable de proporción de colonato en 1960 se obtuvo de los datos del Censo Agropecuario de 1960 que identificó el área de cada municipio bajo la figura de colonato (explotación de campesinos en áreas baldías). Este dato es constante en cada uno de los períodos de nuestro panel. A partir del Cuadro 5 se observa que la proporción de tierras en colonato en un municipio era de 1,5%
- vi) La variable conflictos agrarios fue obtenida de la información compilada para el artículo de Sánchez *et al.* (2010) hasta 1930 y del Archivo General de la Nación para el período entre 1890 y 1930. Esta variable indica el número de despojos de tierra por parte de terratenientes reportados por los campesinos o colonos en cada municipio de Colombia. Según el Cuadro 4, 17% de los municipios había experimentado al menos un conflicto agrario antes de 1950.

Con el objetivo de homogenizar esta base con la que contiene la información sobre variables poblacionales, geográficas y de carreteras se acumularon las adjudicaciones de baldíos para los años de 1973, 1985, 1993, 2005 y 2010. De esta manera, la variable en 1973 contiene el total de las adjudicaciones entre 1961 y 1973 a nivel municipal, en 1985 acumula el total de adjudicaciones entre 1961 y 1985 y así sucesivamente.

El Cuadro 5 presenta las estadísticas descriptivas de las variables número de adjudicaciones y número de hectáreas en términos agregados y per cápita para el total de los años del panel. Estos años indican el año final de la suma acumulada desde 1961.

**Cuadro 5**  
**Estadísticas descriptivas**

Variable	Observaciones	Media	Desv. est.	Mínimo	Máximo
Número de Adjudicaciones	5.600	86.387	218.712	0,000	4.016.154
Hectáreas adjudicadas	5.600	3.272.629	16.447.820	0,000	374.323
Crecimiento poblacional (rezagado)	5.497	0,225	0,424	-3,140	4.762
Distancia mínima a carretera (rezagada)	5.609	43.343	104.086	0,000	954.721
Edad promedio de predios adjudicados (rezagada)	5.614	11.215	13.590	0,000	83.500
Distancia a frontera	6.645	36.077	48.099	0,000	751.940
Porcentaje de colonato, 1960	5.590	1.584	9.126	0,000	159.582
<i>Dummy</i> porcentaje de colonato, 1960	6.645	0,453	0,498	0,000	1
Conflictos agrarios, 1890-1950	6.645	0,464	1.604	0,000	30
<i>Dummy</i> de conflictos agrarios, 1890-1950	6.645	0,174	0,379	0,000	1

Fuente: elaboración de los autores.

Como se observa, el número de adjudicaciones de baldíos alcanza 86 por municipio y el número de hectáreas alrededor de 3.276 entregadas en el municipio en el acumulado entre 1961 y 2010. Con respecto a la medida de frontera agropecuaria, la distancia mínima promedio a la carretera principal más cercana es de 43 kilómetros. No obstante hay distancias máximas cercanas a 1.000 kilómetros, que son municipios comunicados y alejados en la geografía. En términos del crecimiento población (en el período anterior) se observa que esta ha crecido a una tasa de 2,25% que corresponde a la tendencia en el país en el período de estudio. No obstante la varianza del crecimiento es considerable existiendo municipios con tasa de 47% y otros con crecimiento negativo. Con respecto a la edad promedio de las adjudicaciones de baldíos, encontramos que tiene alrededor de 11,4 años con municipios con adjudicaciones de más de 80 años. La distancia a la frontera según la Ley 2 de 1959 revela que los municipios están en promedio a 36 kilómetros de la frontera, con una amplia varianza. El modelo también incluye la proporción de colonato<sup>10</sup> antes de iniciar la Ley 135 de 1961. Según los datos, aproximadamente 1,6% del área en los municipios estaban en 1960 bajo la mencionada figura lo que equivalía a tan solo 0,10% del área total en propiedad. También se incluye la presencia de conflictos agrarios antes de 1950.

<sup>10</sup> Colonato se refiere a la tierra que un campesino afirma ha sido colonizada en los años recientes y aún no cuenta con el tiempo exigido por la ley para ser reconocida en propiedad privada.

## 5.2 Estrategia de estimación

El objetivo del presente trabajo es estimar la relación entre el crecimiento poblacional, la distancia a los mercados, la distancia a la frontera agropecuaria, la historia de acceso a la tierra (edad de los baldíos) colonato y conflictos agrarios antes de 1950 la adjudicación de baldíos —tanto en hectáreas como en número— entre 1961 y 2010.

Para esto, se corre una regresión de las tres variables dependientes: adjudicación de baldíos en hectáreas y el número de adjudicaciones en el período en con un modelo de corte transversal y en otro de datos panel. Para el corte transversal las variables dependientes son el acumulado de las hectáreas o de las adjudicaciones entre 1961 y 2010 y las variables explicativa son el crecimiento poblacional la distancia mínima al municipio con carretera principal, la edad de los baldíos medidos en 1960. La proporción de colonato en 1960, la distancia mínima al municipio con área protegida según la Ley 2 de 1959 y la presencia de conflictos agrarios antes de 1950 son variables que tienen un único valor y corresponde al de 1960 o antes. El modelo de corte transversal tiene la siguiente especificación:

$$Y_{i,1961-2010} = \beta_0 + \beta_1 \text{Crec.Pob}_{i,1961} + \beta_2 \text{Dist.min}_{i,1961} + \beta_3 \text{EdadBaldíos}_{i,1961} + \beta_4 \text{Dist.Front}_{i,1959} + \beta_5 \text{Colonato}_{i,1960} + \beta_6 \text{ConflictosAgrarios}_{i,1860-1950} + \alpha_{\text{dpto}} + \varepsilon_{i,t} \quad (2)$$

Se espera que los coeficientes  $\beta_i$  que acompañan el crecimiento de la población, la distancia a las carreteras principales, la presencia de colonato en 1960 y la presencia de conflictos agrarios entre 1890 y 1950 sean mayores que cero. El signo esperado del coeficiente que de Distancia a la frontera agropecuaria sea negativo mientras el coeficiente para Edad de Baldíos es indeterminado. La ecuación contiene también efectos fijos de departamento  $-\alpha_{\text{dpto}}$ .

Para el modelo panel las variables dependientes son las hectáreas o de las adjudicaciones entre 1960 y 1972, 1973 y 1985, 1985 y 1992, 1993 y 2004 y 2005 y 2010. Las variables independientes son las mismas del modelo de corte transversal pero rezagadas un período. El modelo panel tiene entonces la siguiente estructura:

$$Y_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 \text{Crec.Pob}_{i,t-1} + \beta_2 \text{Dist.min}_{i,t-1} + \beta_3 \text{EdadBaldíos}_{i,t-1} + \sum_{i=1973}^{2010} \beta_4^i \text{Dist.Front}_{i,1959} *t + \sum_{i=1973}^{2010} \beta_5^i \text{Colonato}_{i,1960} *t + \sum_{i=1973}^i \beta_6 \text{ConflictosAgrarios}_{i,1860-1950} *t + \alpha_i + \alpha_t + \varepsilon_{i,t} \quad (3)$$

Donde  $Y_{i,t}$  es la variable dependiente en el municipio  $i$  en el año  $t$  (donde  $t$  indica los años 1973, 1985, 1993, 2005, 2010). La variable dependiente  $\text{adjudicaciones}_{i,t}$  toma dos formas, las adjudicaciones en área y en número del período de nuestro panel desde 1961 hasta el año  $t$ ,  $\alpha_i$  son efectos fijos por municipio  $\alpha_t$  son efectos fijos por años y  $\varepsilon_{i,t}$  es el término del error. En esta ecuación interesa el signo y magnitud de los coeficientes  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$ ,  $\beta_4$ ,  $\beta_5$ , y  $\beta_6$ . Se espera que  $\beta_1$  sea positivo, indicando que el crecimiento de la población en el municipio  $i$  en el año  $t-1$  conlleva a mayor demanda de tierra lo que genera adjudicación de baldíos en el período  $t$ , tanto en área adjudicada como en el número de predios entregados. Con respecto al coeficiente  $\beta_2$  se espera que sea positivo, lo que indica señalando que entre más lejos se encuentra un municipio de una carretera principal más

tierra es adjudicada en forma de baldíos. El signo de  $\beta_3$  es indeterminado, aunque en el modelo panel se espera tenga signo negativo, pues captura efectos de plazo menor a los capturados por el coeficiente del modelo de corte transversal. Por su parte, el coeficiente  $\beta_5$ , esperamos que tenga signo positivo y a una tasa decreciente en el tiempo, en la medida en que la tierra en colonato en 1960 debió comenzar a adjudicarse una vez con la Ley 135 de 1961 y su tasa fue bajando en el tiempo. Por último, se espera que la significancia conjunta —obtenida con el F-estadístico— de los coeficientes de la interacción del tiempo con la distancia a la frontera agropecuaria, colonato en 1960 y conflictos agrarios entre 1890 y 1950 sea distinta de cero.

### 5.3 RESULTADOS

#### 5.3.1 Modelos de corte transversal

El Cuadro 6 muestra los resultados para el modelo de corte transversal. Las columnas (1) a (4) introducen paulatinamente las variables independientes del modelo que explica las hectáreas de baldíos adjudicadas. Se observa que ni la magnitud ni la significancia estadística de aquellas se modifica sustancialmente en la medida en que se van introduciendo variables explicativas adicionales. La columna (5) contiene el modelo con el conjunto de variables explicativas. Se evidencia que el crecimiento de la población anterior entre 1953 (año de censo) y 1960 esta correlacionado positivamente con el número de hectáreas adjudicadas entre 1961 y 2010 pero no es estadísticamente significativo. No obstante, el efecto del crecimiento de la población durante 1953-1960 sobre el número de adjudicaciones durante 1961-2010 es positivo y altamente significativo. Así, por cada punto de crecimiento de la población (100%) se adjudicaron, en promedio, 267 predios adicionales.

**Cuadro 6**  
**Resultados del modelo de corte transversal**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Predios adjudicados (1961-2010)	Tamaño promedio predios adjudicados
Crecimiento poblacional (rezagado)	4.835	2.808	3.896	2.593	1.544	267,5***	-9,375**
	(5.523)	(5.484)	(5.062)	(4.997)	(5.011)	(88,01)	(4,541)
Distancia mínima a carretera (rezagada)	244,0***	308,3***	322,0***	292,8***	296,3***	3.994***	0,154***
	(34,58)	(44,53)	(42,46)	(42,20)	(42,15)	(0,740)	(0,0552)

**Cuadro 6 (continuación)**  
**Resultados del modelo de corte transversal**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Hectáreas adjudicadas (1961-2010)	Predios adjudicados (1961-2010)	Tamaño promedio predios adjudicados
Distancia mínima a carretera (rezagada al cuadrado)		-0,204** (0,0795)	-0,223*** (0,0736)	-0,197*** (0,0728)	-0,199*** (0,0726)	-0,00295** (0,00128)	0,000809*** (0,000224)
Edad promedio de las adjudicaciones (rezagada)	335,4*** (128,3)	1.639*** (341,6)	1.680*** (312,9)	1.505*** (310,2)	1.361*** (316,5)	43,11*** (5,559)	0,434 (0,276)
Edad promedio de las adjudicaciones rezagada al cuadrado		-37,80*** (9,176)	-38,39*** (8,406)	-34,21*** (8,323)	-31,96*** (8,370)	-1.041*** (0,147)	-0,01000 (0,00724)
Distancia mínima a frontera agrícola			-62,36 (91,61)	-84,13 (90,42)	-73,48 (90,38)	-1,516 (1,588)	-0,142* (0,0802)
Distancia mínima a frontera agrícola al cuadrado			2,554*** (0,677)	2,573*** (0,668)	2,493*** (0,668)	0,00392 (0,0117)	0,00383*** (0,000581)
Porcentaje colonato, 1960				1.128*** (204,6)	1.129*** (204,3)	28,50*** (3,588)	0,254 (0,176)
Conflictos agrarios, 1890-1950					1.698** (768,1)	54,80*** (13,49)	1,111* (0,664)
Constante	-2.892 (4.374)	-6.033 (4.454)	-8.193* (4.709)	-7.312 (4.646)	-7.565 (4.639)	1,919 (81,48)	6,782 (4,423)
Efectos fijos por departamento	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	1.075	1.075	1.072	1.072	1.072	1.072	1.002
R-cuadrado	0,485	0,496	0,537	0,551	0,553	0,327	0,614

Errores estándar en paréntesis.

\*\*\* p < 0,01 \*\* p < 0,05 \* p < 0,1

La variable distancia al municipio más cercano con carretera principal en 1960 tiene un efecto positivo y significativo aunque decreciente -la variable al cuadrado tiene efecto negativo- tanto el número de hectáreas como el número de predios adjudicados. Los lugares con menores oportunidades económicas en 1960 —más alejados de las carreteras principales— experimentaron una ocupación mayor del período posterior a 1961 y en consecuencia una mayor adjudicación de terrenos baldíos. La edad promedio de las adjudicaciones en 1960 tiene un efecto positivo aunque decreciente —el cuadrado tiene signo negativo— en las adjudicaciones tanto de hectáreas como predios. Ello indica que después de 1960 se conservaron las dinámicas positivas de adjudicación de baldíos en los lugares de colonización temprana en el siglo xx. Estas dinámicas se agotaron —indicado por el signo negativo del cuadrado— ya sea por agotamiento de tierras y/o rentabilidad de las actividades rurales.

La variable distancia a la frontera de 1959 no es estadísticamente significativa sobre las hectáreas adjudicadas en su forma lineal sobre las hectáreas o los predios adjudicados y solo significativa en su forma cuadrática para hectáreas. Ello indica el establecimiento de la frontera agropecuaria establecida en 1959 no orientó la adjudicación de baldíos que de hecho estuvo asociada en mayor medida a las oportunidades económica y de comercio relacionada con la presencia de carreteras.

La variable de porcentaje del área municipal de colonato en 1960 está positiva y significativamente asociada con la adjudicación de baldíos entre 1961 y 2010 tanto en hectáreas como en predios. Así, un punto porcentual adicional de colonato en un municipio en 1960 está asociado con 1128 hectáreas y a 28 adjudicaciones de baldíos adicionales entre 1961 y 2010. Ello indica que la adjudicación de baldíos pudo haber respondido a la demanda de tierras originada en tenencia de tierra distinta a la propiedad privada.

La variable conflictos agrarios entre 1890 y 1950 está asociado positivamente tanto con las hectáreas como el número de predios adjudicados entre 1961 y 2010. Los resultados señalan entonces que la adjudicación de baldíos mitigó en alguna medida los efectos negativos del despojo de tierra a campesinos y colonos en el período anterior a 1960. En este sentido, los campesinos y colonos víctimas del despojo exigieron adjudicación de baldíos por parte del Estado como compensación. Este resultado está en línea con lo encontrado por Saffon (2015).

### **5.3.2 Modelos de datos panel**

El Cuadro 7 presenta los resultados para el modelo con datos panel. Los resultados obtenidos van en la misma dirección que los obtenidos en el modelo de corte transversal. Para la interpretación se utilizará la columna (5) que contiene la totalidad de las variables del modelo. El crecimiento de la población rezagado —según lo esperado— está positivamente asociado con las hectáreas de baldíos adjudicadas. Por su parte, la distancia a un municipio con carretera principal está positivamente asociada aunque en forma decreciente con la adjudicación de hectáreas de baldíos.

**Cuadro 7**  
**Resultados del modelo panel**

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Hectáreas adjudicadas	Hectáreas adjudicadas	Hectáreas adjudicadas	Hectáreas adjudicadas	Hectáreas adjudicadas	Número de adjudicaciones
Crecimiento poblacional (rezagado)	1.882*** (464,3)	1.590*** (464,6)	1.544*** (462,4)	1.173*** (448,9)	1.084** (448,2)	13,00** (6,475)
Distancia mínima a carretera (rezagada)	33,27*** (6,263)	68,67*** (8,886)	56,36*** (8,988)	39,00*** (8,705)	38,73*** (8,683)	0,367*** (0,125)
Distancia mínima a carretera (rezagada) al cuadrado		-0,152*** (0,0264)	-0,150*** (0,0263)	-0,127*** (0,0253)	-0,123*** (0,0253)	-0,000925** (0,000365)
Edad promedio de las adjudicaciones (rezagada)	-89,63*** (23,29)	-18,92*** (46,97)	-199,0*** (46,68)	-137,4*** (45,04)	-163,1*** (45,19)	-3,765*** (0,653)
Edad promedio de las adjudicaciones (rezagada) al cuadrado		2,228*** (0,864)	2,627*** (0,862)	1,983** (0,829)	2,504*** (0,833)	0,0504*** (0,0120)
F estadístico para: distancia frontera * (Dummy de año)			14,81 (0,000)	24,05 (0,000)	22,8 (0,000)	19,73 (0,000)
F estadístico para: distancia frontera al cuadrado * (Dummy de año)			3,36 (0,009)	6,52 (0,000)	6,09 (0,000)	8,29 (0,000)
F estadístico para: colonato * (Dummy de año)				43,18 (0,000)	42,97 (0,000)	66,48 (0,000)
F estadístico para: conflictos agrarios * (Dummy de año)					6,83 (0,000)	8,97 (0,000)
Constante	2.942***	3.143***	3.965***	4.483***	4.526***	136,4***
Efectos fijos de municipio	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Efectos fijos de tiempo	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Observaciones	5.477	5.477	5.477	5.462	5.462	5.462
R-cuadrado	0,029	0,038	0,053	0,089	0,095	0,143
Número de municipios	1.112	1.112	1.112	1.109	1.109	1.109

Errores estándar en paréntesis

\*\*\* p < 0,01, \*\* p < 0,05, \* p < 0,1

La edad promedio de la adjudicaciones tiene un efecto negativo aunque decreciente sobre las hectáreas adjudicadas, lo que contrasta con el modelo de corte transversal. Como el panel recoge períodos más cortos que el corte transversal del cuadro 4 y compara es el efecto de la variable dentro del municipio en el tiempo –dada la estructura de efectos fijos–, el impacto negativo del agotamiento de la tierra y las oportunidades económicas dentro de los municipios con adjudicaciones de mayor edad es más notorio.

Para las variables distancia a la frontera agropecuaria en 1959 lineal y cuadrática interactuada con las *dummies* se calculó la significancia conjunta de los coeficientes. Se observa en el Cuadro 7 que el estadístico *F* tanto para los coeficientes de la forma lineal y cuadrática son en conjunto distintos de cero, lo que indica que esta variable estuvo asociada con la adjudicación de baldíos en hectáreas durante 1961-2010. La significancia conjunta de los coeficientes tanto de Colonato en 1960 como para Conflictos Agrarios anteriores a 1950 expresada en sus respectivos estadísticos *F* indica que aquellos son en conjunto significativamente distintos de cero. Ello sugiere que estas dos variables influenciaron la adjudicación de baldíos en hectáreas entre 1961 y 2010.

## **5. CONCLUSIONES**

En términos históricos se observa la importancia relativa de la Ley 135 de 1961 que incrementó significativamente la tendencia en número y área de adjudicación de baldíos en todo el territorio colombiano. Tendencia que se frena con la Ley 4 de 1973 y 5 de 1975 conocidas como leyes derivadas del famoso Pacto de Chicoral, donde los terratenientes, presionan para que las formas de explotación a través de la aparcería fueran aceptadas y así evitar la expropiación por mejoras y el reconocimiento de derechos de propiedad a los campesinos colonos. No obstante, el período entre 1961 y 1974 fue que tuvo el mayor dinamismo en la adjudicación de baldíos. Después de ese año, tanto los predios como como las hectáreas adjudicadas experimentaron un agudo descenso. La tendencia ascendente de las hectáreas empieza de nuevo en 2005 mientras que los predios adjudicados se mantienen en el nivel anterior, lo que refleja la incorporación de la altillanura a la frontera agropecuaria.

Por su parte, encontramos que la dinámica de crecimiento poblacional, la distancia a las carreteras principales, la existencia de colonato en 1960 y la prevalencia de conflictos agrarios antes de 1950 están asociados positivamente con la adjudicación de baldíos en área y en número. El efecto de la frontera agropecuaria en 1959 sobre la adjudicación de baldíos se relaciona en su forma cuadrática con aquella mientras que el signo del efecto de la edad de los baldíos es positivo para el modelo de corte transversal y negativo para el modelo panel.

Estos resultados sugieren que la adjudicación de baldíos responde a factores socioeconómicos tales como el crecimiento de la población y las oportunidades económicas en la frontera y a factores de orden puramente social tales como la presencia de colonato –tierras ocupadas con derechos de propiedad informales - y conflictos agrarios originados en el despojo de tierras a campesinos.

Dado que la política de adjudicación de baldíos está vigente y el Estado continúa asignando a campesinos y empresarios que cumplen con requisitos de Ley se presentan

algunas recomendaciones de política que se derivan de los resultados del presente trabajo. Si bien lo que acá se analizó es una dinámica histórica del crecimiento poblacional y la frontera agropecuaria en la adjudicación de baldíos, estos dos fenómenos aún se relacionan con la demanda de tierra. En este sentido, el Estado debe reconocer la importancia que suscita el acceso a la tierra, en general para la población y, en particular, para los municipios que experimentan cambios demográficos por distintas vías. Un crecimiento poblacional se relaciona positivamente con la demanda de tierra. El Estado no contará con tierras baldías por siempre, de ahí que es importante generar y fortalecer otros mecanismos de acceso a la tierra, entre otras un mercado competitivo que refleje los precios de la tierra. A su vez, la política de nuevos asentamientos o de restitución de tierra a campesinos despojados debe venir acompañada no sólo de condiciones de acceso efectivo a la tierra, sino de condiciones de uso y explotación rentable de la misma y calidad de vida de los pobladores. En particular, los mecanismos de acceso a crédito, asesoría técnica, apoyo en distritos de riego como programas que dinamicen el uso y producción de la tierra y políticas públicas que reduzcan los costos de transacción para articular estos asentamientos a los mercados locales, regionales y nacional.

Este tema se vincula con el segundo resultado referente a la relación positiva entre distancia mínima al municipio con carretera principal y adjudicación de baldíos. Según los resultados, la adjudicación ocurre en lugares relativamente más alejados a los asentamientos con vías de comunicación, pues los costos asociados a la tierra son menores, principalmente el de transporte. Este resultado no es lineal, al contrario, después de cierta distancia a la carretera principal la adjudicación de baldíos es negativa factor muy seguramente asociado con la incapacidad de conectarse con los centros poblados y los vínculos ya sean con mercados o con el acceso a bienes públicos como educación, salud, justicia, etc.

Entonces, reconociendo que la asignación de baldíos puede continuar expandiendo la frontera agrícola, es deseable que el Estado invierta en vías de comunicación que articulen las tierras con las redes y mercados regionales y nacionales. De igual manera, la política de adjudicación de baldíos debe responder a una política de organización del territorio, es decir, debe ser organizada y no ocurrir caóticamente en el territorio. Además de respetar las zonas de reserva forestal como límites al uso de la tierra, debe garantizar una ocupación organizada, que no margine a la población sino la integre a mercados, le dé acceso a bienes públicos y garantice el usufructo productivo de la tierra.

## **REFERENCIAS**

- Albertus, M. Kaplan, O (2012). “Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 57, núm. 2, pp 198-231.
- Amezquita de Almeida, J. (1961) *Régimen legal de baldíos en Colombia*. Bogotá: Editorial Temis.
- Balcázar, A *et al.* (2001). “Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria”, *Serie Desarrollo Productivo*, núm. 109, Cepal.
- Banco Mundial (2004). “Colombia: una política de tierras en transición”, *Documento CEDE*, 2004-29, Facultad de Economía, Universidad de los Andes.

- Bejarano, J. A. (1987). *Ensayos de historia agraria de Colombia* Bogotá: Fondo Editorial Cerec.
- Botero, J. J. (1994). *Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Evolución histórico legislativa, 1830-1930*. Bogotá: Banco de la República.
- Castañeda, H. (1998) *Los baldíos en Colombia*. Bogotá: Grupo Editorial Leyer.
- Faguet, J. P.; Sánchez, F.; Villaveces, M. J. (2015). “Land reform, latifundia and social development at local level in Colombia, 1961-2010”, *Documento CEDE*, núm. 2015-06
- Flórez, C. E. (2000). *Transformaciones socio-demográficas en Colombia durante el siglo xx*. Bogotá: Banco de la República y Tercer Mundo Editores.
- Franco, A.; De los Ríos, I. (2011). “Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual”. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, vol. 8, núm. 67, pp. 93-119.
- Incora (1970). *Compilación de normas sobre adjudicaciones baldíos, reservas indígenas, parcelaciones*. Bogotá: Publicaciones del Incora.
- Kalmanovitz, S.; López, E. (2006). *La agricultura colombiana en el siglo xx*. Bogotá: Banco de la República.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia 1850–1950*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lehmijoki, U.; Palokangas, T. (2014). “Land Reforms, Status and Population Growth”, IZA Discussion Paper, núm. 8054.
- Londoño, J. (2002). “El modelo de colonización antioqueña de James Parsons. Un balance historiográfico”, *Fronteras de la Historia*, núm. 7, pp 187-226.
- Machado, A. (1991). *Problemas agrarios colombianos*. Bogotá: Siglo XXI.
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la Colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: CID, Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (s. f.) “Colonización, una revisión del aporte de la academia y sus implicaciones en la formulación de políticas”.
- Mondragón, H. (2006). “Colombia: Agrarian Reform - Fake and Genuine”, *Promised Land: Competing Visions of Agrarian Reform*, Peter Rosset (editor), Raj Patel, y Michael Courville. Oakland, CA: Food First Books.
- Palacios, M. (2011). *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica, Universidad de los Andes.
- Parsons, J. (1961). *La colonización antioqueña en el occidente de Colombia*. Bogotá: Banco de la República.
- PNUD (2011). *Colombia Rural: razones para la esperanza*. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Saffon, M. P. (2105) *When Theft Becomes Grievance Dispossession as a Cause of Redistributive Land Claims in 20th Century Latin America*. Ph. D Dissertation, Department of Political Science, Columbia University.
- Sánchez, F.; Fazio, A.; López, M. (2010). “Land Conflicts, Property Rights and the Rise of the Export Economy in Colombia, 1850–1925”, *Journal of Economic History*, vol. 70, núm. 2, pp. 378-399.