



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN
Y REGULACIÓN DE DERECHOS
DE PROPIEDAD AGRARIA

2013

UN TRANCÓN FENOMENAL

un análisis de las demoras en el **proceso de restitución**

**Francisco
Gutiérrez Sanín***

Primer reporte sobre el proceso de restitución

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

* *Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, e investigador del Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria, cofinanciado por Colciencias.*

** *El autor agradece la contribución de los investigadores del Observatorio Rocío del Pilar Peña, Sonia Uribe, Ricardo Álvarez, Luis Enrique Ruiz, Santiago Zuleta, Paola García, Camilo Argoty y María Mónica Parada H.*

UN TRANCÓN FENOMENAL



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN
Y REGULACIÓN DE DERECHOS
DE PROPIEDAD AGRARIA

Director Científico

Francisco Gutiérrez Sanín

Coordinadora

Rocío del Pilar Peña Huertas

Investigadores Principales

Sonia Uribe Kaffure

Santiago Zuleta Ríos

Clínica Jurídica

Ricardo Álvarez Morales

Asistentes de Investigación

María Monica Parada Hernandez

Luis Enrique Ruiz Gonzalez

Asistente administrativa y financiera

Mónica Paola Vargas

Grupos de Investigación y proyectos en curso

Universidad Nacional – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales IEPRI – Proyecto: “Propiedad rural, sistema político y bloqueos institucionales”.

Universidad del Rosario - Grupo de Investigación de Derecho Público – Proyecto: “Diseños institucionales de la regulación de los derechos de propiedad agraria en Colombia, en perspectiva comparada”.

Universidad Sergio Arboleda- Grupo MUSA. IMA – Proyecto: “Construcción de un sistema de información para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria”.

Universidad del Norte - Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política – Proyecto: “Diseños institucionales del despojo: una visión del Caribe colombiano”.

Universidad del Rosario - Grupo de Investigación de la Facultad de Economía Proyecto: “Desarrollo Económico y Tierra”

Universidad del Sinú - Grupo De investigación en Ciencias Sociales Aplicadas Y Derecho Facultad de Derecho Y Ciencias Jurídicas. Proyecto: “Diseños institucionales del despojo: una visión regional”

Comité Científico Internacional

Albert Berry
Elisabeth Wood
James Boyce
Pranab Barhan
James Scott
Christopher Cramer
James Scott

Comité Científico Nacional

Rocío Londoño Botero
Alejandro Reyes Posada
Padre Fernán González
Ana María Ibáñez
Darío Fajardo
Álvaro Villarraga
Fabio Sánchez
Manuel Ramírez

UN TRANCÓN
FENOMENAL



OBSERVATORIO DE RESTITUCIÓN
Y REGULACIÓN DE DERECHOS
DE PROPIEDAD AGRARIA

Información Observatorio

*Observatorio de Restitución y Regulación
de Derechos de Propiedad Agraria*

Dirección:

Carrera 7 # 12B - 41 Piso 9

Teléfono:

2970200- Ext. 7770 - 7769

Correo electrónico:

contacto@observatoriodetierras.org

Página web:

www.observatoriodetierras.org

Bogotá D.C. - Colombia

UN TRANCÓN FENOMENAL

un análisis de las demoras en el **proceso de restitución**

Presentación

El **Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria** nace de una convocatoria hecha por Colciencias con miras a crear una red de conocimiento; es liderada por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia y hacen parte de esta otras Unidades Académicas de la Universidades Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, Sergio Arboleda, Norte y Sinú. La red tiene como objetivo hacer seguimiento a las políticas públicas de distribución de activos rurales y su relación con la democracia, la paz y la reconciliación.

El Observatorio se propone seguir, apoyar y contribuir teórica y técnicamente a la implementación de los procesos de restitución de tierras contemplados en la Ley de Víctimas 1448 de 10 junio 2011, identificar los mecanismos sociales, políticos e institucionales que permitieron el despojo e identificar otros análogos que: a) hagan posible una restitución plena y sostenible, b) contribuyan a propiciar la capacidad regulatoria del estado con respecto de los derechos de propiedad rural y c) promueven la equidad y la productividad en el campo colombiano.

Es un programa de investigación e intervención, pensado para constituir una interfaz intelectual y técnica para las víctimas, el Estado, la opinión pública, y otros actores involucrados. Aunque hay varios actores y agencias que han hecho, y están haciendo, aportes sustanciales al tema, nosotros adoptaremos a lo largo del programa una perspectiva (análisis institucional) y desarrollaremos un conjunto de instrumentos (desde análisis específicos de toma de decisiones hasta indicadores políticos y sociales) que le pueden dar una contribución específica al proceso de restitución, ubicándolo en el contexto más amplio del desarrollo de la capacidad regulatoria del Estado.

El programa tiene por objetivo central a través del trabajo interdisciplinario de la matemática, la ciencia política, la economía y el derecho, construir y consolidar una red académica que se convierta en un centro técnico y analítico de reflexión sobre las políticas de restitución de activos agrarios, donde se construyan indicadores sobre la ejecución de las políticas, se den alertas tempranas y sirva de interfaz entre el Estado, la sociedad civil y demás actores involucrados en esta tarea.



Sobre el SAR

El Sistema de Aleta de Riesgos (SAR), es una herramienta de seguimiento, análisis y alerta del riesgo que involucra los diseños institucionales en torno a la política de restitución de tierras y los ataques letales individuales, masacres y desplazamientos forzados masivos contra la población campesina, esto con el propósito de incidir en las políticas públicas de protección y restitución en el contexto de la aplicación de la Ley 1448 de 2011 y brindar insumos cualificados al Estado y la sociedad civil sobre la evolución dicho riesgo.

El SAR es un sistema que permite identificar patrones asociados a diferentes modalidades de ataque, los patrones de respuesta de instituciones estatales, con el fin de alertar a la sociedad en general y al Estado colombiano sobre la evolución del riesgo de posibles ataques letales individuales, masacres y desplazamientos forzados de las poblaciones más vulnerables.

Así mismo permite crear una red de contactos con colectivos campesinos, organizaciones no gubernamentales, entidades del Estado y de cooperación internacional interesadas en prevenir el riesgo contra ataques a líderes y campesinos (as) en el marco del contexto de la restitución de tierras.

Este primer informe del SAR titulado “Un trancón fenomenal” se propone realizar un análisis del diseño de la restitución de tierras y de las dificultades que enfrenta el Estado para cumplir con los objetivos planteados en la Ley 1448 y otros instrumentos.



Introducción

La Ley 1448 tuvo ya importantes efectos positivos sobre la vida pública colombiana. Cambió, así fuera parcialmente, la relación entre el Estado, las víctimas y los victimarios, reconociendo a las primeras; generó un aparato administrativo pro-restitución y pro-población civil, y creó el terreno para que el Estado y la sociedad aprendieran, o recordaran, importantes destrezas en términos de política pública. No obstante estos, y otros, factores positivos, la Ley debe ser interrogada en sus propios términos. En particular, se propuso desarrollar una política de restitución que tendría que estar terminada al cabo de diez años (Junio 2011 – Junio 2021). ¿Cómo estamos frente al cumplimiento de este objetivo crucial?

En este documento² mostraré que la restitución, tal como está diseñada en la actualidad, no sólo está lejos de cumplirlo, sino que no lo puede hacer. Al paso que vamos, podría demorarse miles de años, o, introduciendo supuestos extraordinariamente optimistas, cientos. Es el momento de considerar, seria y rápidamente, un rediseño de la política de restitución.

Para llegar hasta allí, hay que comenzar por las preguntas básicas:

1. Dados los diseños institucionales actuales, ¿en cuánto tiempo se terminará el proceso de restitución? ¿Se cumplirán las metas?

De este planteamiento, dimanarán otros dos interrogantes:

2. Dentro de la meta establecida de diez años, ¿cuántas personas habrán sido restituidas y cuántas quedarán por restituir?
3. ¿Qué mejoras se necesitarían en el desempeño gubernamental para mejorar sustancialmente los resultados de a., si es que estos no fueran satisfactorios?

² Que es de naturaleza divulgativa, no técnica.

³ Aunque hay que aclarar que incluso aceptándolas el resultado no es particularmente halagador, ver sección 5.



Los instrumentos

El diseño de la política de restitución consiste, básicamente, en una sucesión de reclamaciones que son atendidas una por una por un conjunto de agencias del Estado. A un cierto nivel de abstracción, esto constituye una fila. Naturalmente, para que lo sea la cola no se tiene que conformar físicamente, ni es necesario poner a las personas a esperar enfrente a una sede material en donde los funcionarios los estén esperando. Lo que se necesita para conformar la estructura de la fila es que las demandas vayan llegando a intervalos regulares (aunque quizás no de manera determinista sino probabilística), ocupando la atención de los funcionarios, que por consiguiente no las pueden despachar a todas simultáneamente. Nótese que incluso es posible que lleguen demandas en grupo, pero a la larga tendrán que ser tratadas caso por caso.

En realidad, la fila constituida por la Ley 1448 es bastante compleja, algo a lo que volveré en la sección siguiente. Los reclamantes llegan a la Unidad de Restitución, con sus demandas, y esta acompaña a aquellos, sustentando su caso, para presentarlo frente a los jueces agrarios. Nótese cómo esto constituye una doble y fundamental mejora con respecto de los estándares de la justicia convencional (procesos más rápidos, y acompañamiento a las víctimas), pero a la vez una carga administrativa acumulativa sobre los hombros de los funcionarios así como de los jueces. Por otra parte, el CI2RT estudia la situación de seguridad región por región, y focaliza las unidades territoriales sobre las cuales podrá operar la restitución. Aunque la unidad de análisis está por debajo de la del municipio (inspecciones, corregimientos y veredas), aquí supondré que cubre a todo el municipio. Como no es así, la situación en realidad es mucho más compleja de los que resulta de los datos que se presentan en este texto. Como fuere, los municipios también hacen fila para ser focalizados y, como sucede con los reclamantes, deben esperar a que se atienda cada situación específica.

De hecho, se supone que el diseño institucional de la fila captura los principios de gradualidad y progresividad. Ahora bien, quien dice fila dice también congestión (potencial). Al respecto, se pueden concebir al menos tres situaciones, que deben diferenciarse analíticamente:

- a.** A la fila llegan más personas de las que salen. Por consiguiente, ella aumenta sin cesar, hasta que se haya agotado el número de usuarios potenciales .
- b.** La fila se comporta de manera determinista, es decir, sabemos con certeza cuántos agentes llegan y cuántos salen por unidad de tiempo. Obviamente, si⁴ los primeros son más que los segundos, entonces regresamos a la situación descrita en **a**.

⁴ O crece indefinidamente.



- C.** La fila se comporta de manera aleatoria, y además la tasa de atención es superior a la de llegada. En este caso, necesitamos apoyarnos en la teoría de las colas, una herramienta matemática sofisticada que se usa precisamente para analizar demoras y congestiones con parámetros probabilísticos.

A lo largo de este texto, nos moveremos casi siempre en la situación (a), o, si aceptan los supuestos básicos de las cuentas gubernamentales, en la (b). La razón es sencilla: la tasa de llegada es mucho mayor que la de atención, por lo que la fila crece sin cesar en los diez años para los que está prevista la política pública bajo análisis. Solamente introduciendo supuestos extraordinariamente optimistas acerca de posibles mejoras en el desempeño estatal derivamos hacia c., en donde es necesaria la teoría de colas.

Naturalmente, una exposición técnica de esta teoría rebasa con mucho los límites de esta exposición, e implicaría un aparato técnico separado. Hago aquí, pues, una breve exposición narrativa. La teoría de las colas es el estudio de filas de espera probabilísticas --es decir, donde las personas no llegan de manera determinista-- para establecer aspectos claves de su desempeño, como longitud, esperas, momento en el que llega a un estado estacionario, etc.. Las filas de espera son parte esencial y reconocida de la vida cotidiana, y todos estamos familiarizados con ellas: esperas en el banco, o en el tránsito, o en el curso de un trámite de la licencia de conducir, para poner sólo algunos de los ejemplos más obvios. En particular, el análisis de las congestiones y de las esperas juega un papel clave en el diseño y estudio de las políticas públicas. No tiene nada de raro, pues, que esta teoría haya tenido un vigoroso desarrollo en los últimos años.

Los elementos claves de la teoría de las colas son los siguientes. Primero, hay unos usuarios o clientes, generados por una fuente cualquiera (en nuestro caso, el despojo y el desplazamiento), que entran al sistema y comienzan a hacer fila. Esa población de usuarios puede ser finita o infinita. Es finita en el caso del desplazamiento; es infinita cuando se piensa en un proceso como el de tramitar un pase (nunca se agota la población de personas que buscan sacar su licencia). Aquí suponemos que los reclamantes llegan de manera uniforme hasta que la población (finita) termina de ser atendida; esto simplifica muy significativamente el análisis, sin cambiar en esencia sus resultados. De tiempo en tiempo, uno de los usuarios sale de la fila al ser escogido por algún mecanismo, por ejemplo institucionalmente diseñado. Por ejemplo, el más intuitivo y posiblemente el más usado es "primero llegado primero servido". Ese mecanismo se llama "disciplina de la cola"

⁵ (ver http://www.smp.uq.edu.au/people/YoniNazarathy/interactive_demos_course_winter/lessons/Lesson10.pdf o http://www.telecom.otago.ac.nz/tele302/ref/Stallings_QT.pdf; para los técnicamente orientados, Cooper, 1981; Gross, Thompson, Shortle y Harris, 2008; Lefebvre, 2009.

⁶ Como tal, está en la intersección del análisis de los procesos estocásticos y la investigación de operaciones.)



El segundo componente del análisis de la fila es el proceso aleatorio que gobierna las llegadas. Supuestos comunes es que se trata de una distribución de Poisson o de una exponencial. En tercer lugar, está el análisis de la tasa de salida o de atención, es decir, el ritmo al cual las personas son exitosamente atendidas y terminan su trámite. Por último, hay que saber cuántos servidores (ventanillas) hay para la atención. Nótese que a este nivel de abstracción no importa si los usuarios esperan solos o en grupo a que se les atienda, ni cuántas personas hay detrás de la ventanilla, etc.

Hay distintos factores que pueden afectar significativamente el análisis de las colas. Por ejemplo, si una política pública resulta atractiva, es posible que incremente la tasa de llegadas (vínculo entre esta tasa y la de atención). Las colas pueden estar anidadas, es decir, contener filas dentro de filas (como sucede en este caso). La fila puede no llegar a un estado estacionario. En general, todas estas complicaciones dificultan la tarea analítica, y conducen a resultados significativamente más pesimistas que los que se presentan aquí. Por lo tanto, trabajaremos:

- a.** Con las argumentaciones intuitivas cuando la fila crece sin límites hasta agotar el número de usuarios
- b.** Con filas Markovianas y distribución de Poisson, con disciplina de primero llegado primero servido, y un número fijo de servidores, cuando, bajo supuestos extraordinariamente optimistas, la tasa de atención supere a la de llegada.

Planteo diversos escenarios, de acuerdo a diferentes estimaciones de los parámetros relevantes.



El modelo

Para hacerlo, es necesario identificar las características básicas de la restitución predio a predio, tal como está estipulada en la Ley 1448 y en otros instrumentos legislativos. En principio, en este tipo de asignación de activos los reclamantes hacen una cola, como la de los bancos, sólo que un poco más compleja. En cuanto llegan, son atendidos, se da trámite a su petición, y si esta cumple todos los requisitos, entonces salen de la fila de manera satisfactoria. Mientras tanto, otros peticionarios van llegando con sus propias demandas.

Sabemos a ciencia cierta que ésta descripción es excesivamente optimista. Hay por lo menos cuatro características que hacen que el proceso sea mucho más complicado, y por lo tanto mucho más lento y difícil (y más opaco tanto para las víctimas como para la opinión) que la versión sencilla presentada en el párrafo anterior:

1. La fila de la restitución está constituida en realidad por tres procesos anidados. Primero, los municipios hacen cola para entrar al proceso de focalización. Esta fila prácticamente no se ha movido. Segundo, los reclamantes de los municipios que están focalizados hacen fila con sus demandas. Finalmente, los casos sustanciados por la Unidad de Restitución hacen fila para ser atendidos por los jueces.
2. El proceso tiene múltiples imperfecciones, algunas de las cuales ya han sido identificadas.¹⁰
3. Los servidores que atienden la fila no tienen capacidad infinita.
4. Hay serios problemas informacionales, y las víctimas no tienen claridad sobre sus derechos.

⁷ Decreto 2489/11; Resolución 240 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Ley 160 de 1994.

⁸ Este tipo de fila también se puede modelar

⁹ Y dentro de esta fila se encuentra otra compuesta por las áreas que son microfocalizadas dentro de cada uno de los Municipios.

¹⁰ Ver por ejemplo: Uribe, Sonia. ¿Es suficiente la restitución? El Espectador. Publicado el 4 de Octubre de 2013. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/portfolio/praesent-commodo-cursus/>; Vargas, Jenniffer. Análisis comparativo de los diseños institucionales que regulan la participación de las víctimas en Colombia: antes y después de la ley 1448 de 2012. Ponencia Seminario internacional Conflicto, desigualdad y Desarrollo: transformaciones agrarias y paz. Centro Cultural García Márquez, Septiembre 18, 19 y 20. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/10/Jennifer-Vargas.pdf>; García Paola. Tierra, palma africana y conflicto armado en el Bajo Atrato. Una lectura desde los órdenes de extracción. Ponencia Seminario internacional Conflicto, desigualdad y



Aquí presentamos un modelo que hace caso omiso de todas estas complicaciones, y lo hacemos en el escenario más sencillo posible,¹¹ que es a la vez por mucho el más benévolo para cualquier evaluación que se haga del proceso en curso. Sus características básicas son las siguientes:

- 1.** La fila es simple, y su disciplina es "primero llegado primero atendido".
- 2.** Hay uno o varios servidores (es decir, ventanillas), sin ninguna otra limitación que la tasa de atención al cliente.
- 3.** Los clientes llegan al azar.¹¹
- 4.** Las tasas de atención y de llegada de nuevos reclamantes para cada período de tiempo, que son datos observables, determinan el comportamiento de la fila.
- 5.** Si la tasa de atención es mayor que la tasa de llegada, la fila llega eventualmente a un estado estacionario.

Antes de pasar a los datos sobre la forma en que se obtuvieron los parámetros del modelo es menester hacer dos observaciones sobre la narrativa gubernamental acerca del proceso de restitución.

¹¹ Detalle técnico: usamos aquí el supuesto estándar de que es un proceso de Poisson, pero usando cualquier otra distribución se llega a conclusiones análogas.



Los problemas de algunos cálculos gubernamentales

Distintos funcionarios han afirmado que el proceso va a cumplir las metas establecidas en los diez años, y han destacado, a veces con razón, algunos éxitos puntuales del proceso de restitución. Sin embargo, la narrativa oficial sobre la restitución tiene tres problemas que vale la pena destacar:

- 1.** Limitaciones en la diseminación de la información relevante hacia los sujetos de la política, y en la cuantificación de ellos. En particular, no parece haber una cifra consolidada y municipalizada de potenciales reclamantes; sólo tenemos las de las personas que han puesto la reclamación, que es una fracción posiblemente pequeña del universo potencial de beneficiarios de la política
- 2.** La existencia de múltiples objetivos dentro de la política agraria del gobierno. Hay indicios de que la posición del proceso de restitución dentro de esa agenda ha perdido importancia.
- 3.** El supuesto implícito, pero aparentemente estándar, de la narrativa oficial de acuerdo con el cual la fila solamente tiene gente atendida, y en cambio no tiene llegadas nuevas. Este supuesto es simplemente falso, y nuestro modelo incorpora, como tiene que ser, una tasa de llegada positiva de reclamantes.¹² En realidad, hay dos clases de personas que pasan a engrosar la fila:
 - a.** Desplazados victimizados durante el período de aplicación de la ley. Colombia sigue siendo un país con un desplazamiento forzado masivo, y el Estado colombiano así lo ha reconocido. El auto 119 de 2013 (de seguimiento a la T-025) de la Corte Constitucional incluye a los desplazados de las así llamadas Bandas Criminales. Llamamos a estos nuevas víctimas.
 - b.** Muchas víctimas anteriores a 2011 que han perdido la tierra y no han reclamado pueden decidirse a hacerlo, sobre todo si ven que el proceso finalmente arrancó. Llamamos a estos nuevos reclamantes.

Aunque por muchas razones las estimaciones de nuevas víctimas y nuevos reclamantes pueden fluctuar, es posible establecer estimaciones conservadoras razonables. Esto nos lleva al siguiente apartado.

¹² Aunque es claro que incluso si no fuera así el proceso va demasiado lento, pero eso es otro problema.



Los parámetros del modelo

El lector interesado solamente en los resultados y no en los detalles de los parámetros pueden ir directamente a las Tablas 1 y 2, y a la sección de resultados.

- 1.** Período: Tomamos como período de análisis del funcionamiento de la atención a los reclamantes los diez meses comprendidos entre octubre de 2012 y julio de 2013. En este período la restitución ya había comenzado en firme, y estaban dadas las condiciones organizacionales, presupuestales y de política para su funcionamiento.
- 2.** Unidad de tiempo: Una semana. Obviamente, esta es simplemente una medida de conteo, así que escoger una u otra no cambiará el resultado. Por ejemplo, para establecer la tasa de atención consideramos cuarenta semanas (10 meses), en los cuales fueron emitidas 30 sentencias para Montes de María. A partir de ahí, veremos que sucede en los 9 años siguientes, esto es, en las $(9 \times 12 \times 4)$ 432 semanas que restan para culminar el proceso.
- 3.** Unidad espacial: Nos centraremos en Montes de María. Las razones son varias. En primer lugar, sus municipios están micro-focalizados. Hay muchos municipios del país en donde ha habido desplazamientos masivos que aún están esperando su focalización. En segundo lugar, la región constituye un caso emblemático, que ha concitado, muy razonablemente, la atención del gobierno y de agencias internacionales. Hay, pues, una concentración de esfuerzos institucionales que la hacen un escenario ideal para que el proceso marche. Por último, pero no menos importante, centrarse en una región específica permite fijar y aclarar las ideas, y tener datos relativamente buenos. Un análisis nacional tendría que partir de la comparación entre peras y manzanas (municipios con y sin focalización). Sería posible, pero más complicado y menos claro. El modelo, pues, evaluará el favorable al proceso.
- 4.** Tasa de atención (salida): En las cuarenta semanas, se emitieron 30 sentencias sobre casos ocurridos en Montes de María, lo que arroja una tasa de atención de 0.75 casos por semana. Esto en realidad es una ligera subestimación, pues nuestro análisis captura las sentencias que fueron subidas a la página web por la Unidad de Restitución, no las que fueron producidas. Ya tendremos ocasión de ver cuánto disminuye el tamaño de la fila suponiendo sucesivas mejoras en la tasa de atención.



- 5.** Tasa de llegada de reclamantes. La manera más lógica de proceder en este caso es calcular el número de desplazados de Montes de María, y a partir de ahí hacer un estimativo de cuántos de ellos perdieron la tierra. El RUV registra 352.942 desplazados de Montes de María que entraron por la Ley 1448. Pero no todos ellos perdieron la tierra. Y entre los que perdieron la tierra, hay por ejemplo tenedores que no tienen, en el marco de la Ley, derecho a restitución. Un primer acercamiento lo da la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado en su informe de enero de 2011 (Garay, 2011) . Según éste, el estudio más riguroso que tenemos sobre el problema, el 42.1% de la población desplazada poseía tierras. Pero en Bolívar, Sucre, Córdoba y Atlántico, apenas el 36.7% de los desplazados eran poseedores. 77% de ellos decían ser propietarios, y 37% declaraban tener escritura, registrada o no. Por consiguiente, una primera forma de estimar el número total de reclamantes potenciales es tomar el 28.2% (37×0.77) del total de desplazados, y restar los 40 casos que ya han sido atendidos. Esto da 99.697 potenciales reclamantes. Ahora planteemos dos conteos adicionales. Según éste (Escenario 2), el número en realidad es diez veces menor. Según el otro (Escenario 3), es veinte veces menor. Eso nos da tres escenarios: la estimación usando el RUV y los porcentajes sacados del estudio de Garay, la estimación dividiendo estos resultados por 10, y dividiéndolos por 20. Adicionamos otros dos. El ingenuo, que corresponde a la narrativa estándar, en donde nadie llega a la cola, y la línea base, según la cual la cola sigue comportándose como hasta hoy. Según las cuentas de la UAEGRTD¹³ la tasa de llegada promedio es de 34.6563 reclamaciones por semana.¹⁴
- 6.** Tasa de llegada de nuevas víctimas. Algo similar se puede hacer con la llegada de nuevas víctimas. Según el RUV, hubo en Montes de María en 8425 desplazados en los 8 meses de 2013. Si el 28% de ellos son potenciales reclamantes, entonces tendríamos 2359. En 32 semanas, esto da 73. Dividimos esto por 10 y por 20, lo que da 7.3 y 3.65, respectivamente.
- 7.** Tasa total de llegada. Se obtiene sumando los resultados de 5 y 6 para cada escenario. Se parte del supuesto de que los nuevos entrantes están uniformemente distribuidos a lo largo de los 9 años restantes.¹⁵
- 8.** Longitud inicial de la fila. Según datos de la UAEGRT, a enero 3 de 2013, había 3357 solicitudes de restitución. Le restamos 30 casos atendidos, lo que nos arroja 3327. Aproximemos a 3300, para mantenernos en el espíritu conservador.

¹³ Unidad Administrativa Especial de gestión de restitución de Tierras Despojadas

¹⁴ Esto supondría que hay un pool de casi 15 000 nuevos reclamantes, cosa que en el caso de Montes de María parece perfectamente razonable. Modelos con poblaciones de nuevos reclamantes sustancialmente menores ya están considerados en el escenario 3, ver Tabla.

¹⁵ Si no fuera así, el desenlace sería peor.



La Tabla 1 sintetiza el modelo.

Y ya con esto estamos listos para proceder.

Parámetro/ Escenario	E0 (ingenuo)	E1	E2	E3	E4
Meses a considerar	0	432	432	432	432
Tasa de salida (atención)	0.75, con posibles mejoras por un multiplicador				
Tasa de llegada de nuevos reclamantes	0	230.78	23.078	11.539	11.539
Tasa de llegada de nuevas víctimas	0	73	7.3	0.73	0.273
Tasa total de llegada	0	303.78	30.378	12.269	34.923
Personas actualmente en espera	3300	3300	3300	3300	3300
Disciplina de la cola	Primero llegado primero servido	Primero llegado primero servido	Primero llegado primero servido	Primero llegado primero servido	Primero llegado primero servido
Número de servidores	Entre 1 y 5				



Resultados

Con todos estos datos, podemos calcular el desempeño de la fila para los próximos 9 años (432 semanas). La moraleja básica es que con los datos a la mano, la cola crece de manera ininterrumpida en estos años que siguen. Pero antes de considerar la fila en serio, comienzo planteando el escenario ingenuo, que es el que parece estar detrás de varias declaraciones gubernamentales. En él, simplemente no llega más gente. Tenemos un pool de reclamantes, y van siendo atendidos uno por uno hasta el último, con lo cual la política ha cumplido su misión. Incluso en éste las demoras son prohibitivas, como se ve en la Gráfica 1. Supongamos que hay una población inicial de 5000 reclamantes en Montes (lo que probablemente sea una severa subestimación), y que se atienden a la tasa actual, bastante buena, de 0.75 personas por semana. Entonces la fila disminuirá, pero bastante modestamente (ver Gráfica 1); bajará a un poco más de 4500 personas al cabo de los diez años. Para cubrir a todos, esto tomaría cerca de 130 años. Si suponemos que no hay 5000 sino apenas 3500 reclamantes, entonces el último atendido llegaría dentro de 93 años (los beneficiarios serían, naturalmente, sus bisnietos).

5.1. Pero el escenario ingenuo es demasiado primitivo para ser creíble. Sabemos a ciencia cierta que llega gente nueva, de dos fuentes (nuevos reclamantes y nuevos desplazados). El problema básico para la política consiste en que, pese al desempeño significativamente bueno por parte de las agencias involucradas en la atención al público lo que lleva a un tratamiento de cada caso en unas cuantas semanas, la tasa de llegada a la fila es bastante superior a la de salida. Por ejemplo, si suponemos que hay en este momento 3500 personas haciendo fila, que llegan 8.75 y salen 7.5 semanales (es decir, una mejora por 10 en la tasa de atención), y que en total hay 5000 desplazados en Montes, la fila crece como en la Gráfica 2.

Ahora imaginemos que el desempeño del estado en términos de atención mejora por veinte, es decir, que logra atender 15 reclamantes semanales de manera sostenida durante las 432 semanas que faltan. Una mejora por veinte no se presenta casi nunca en la vida real. Piénsese en lo que obtendría un deportista de alta competición incrementando por veinte su producción. Una cosa de estas solamente aparece cuando se comienza desde un desempeño muy pobre; pero ya vimos que una atención de 0.75 reclamantes semanales, con el diseño institucional actual, se debe considerar más que aceptable --perfectible, pero no por esos multiplicadores. Como fuere, ya ese tipo de incrementos logran disminuir la cola. Pero ni siquiera así se lograría atender a la totalidad de los reclamantes (Gráfica 3).



Solamente con supuestos optimistas muy fuertes vale la pena aplicar la teoría matemática de colas, con un modelo M/M/1 (llegada de Poisson, disciplina primero llegado primero servido, cola simple, con los parámetros establecidos en la sección anterior), y simulados en Mathematica®. Veamos algunos de los resultados.

5.2. En todos los demás escenarios, la fila crece y el proceso dura un tiempo indefinido, por la sencilla razón de que la tasa de llegada supera a la de atención (es decir, llega más gente al final de la fila de la que sale). Esto incluye al escenario ultra-optimista E3.

5.3. El análisis cambia solamente si se suponen mejoras muy dramáticas en el desempeño del Estado. Por ejemplo, en el ultra-optimista escenario E3, y suponiendo que el Estado aprende a tramitar en promedio más de 12 casos semanales (es decir, una mejora por 17), el tiempo de demora de cada reclamante en la fila será de 2.079 semanas. Como hay en total 10643 personas esperando a ser atendidas (las 3300 que sabemos físicamente que hay, más 7343 entre nuevas víctimas y nuevos reclamantes), la última persona en recibir su predio lo haría dentro de 22.126 semanas, es decir, en 51 años.

Para que el E4 tenga sentido, habría que despachar exitosamente más de 35 casos semanales. Una mejora por un factor de 47 conduciría a una espera, para el último en la fila, de 1165 años. Una mejora por 308 veces en el desempeño (naturalmente, este tipo de cosas no se da en la vida real), permitiría disminuir el tamaño de la fila en el escenario 1, pero implicaría que el último atendido llegaría al cabo de casi diez mil años (9.779)

5.4. En las gráficas 3 y 4 se presentan algunos de los comportamientos de la fila suponiendo mejoras radicales en el desempeño del estado (atendiendo 16 casos semanales en E3 y 37+ semanales en E4, respectivamente; véase el contraste con los 0.75 + actuales). Nótese la lentitud con la que disminuye la fila.

Es necesario hacer un comentario adicional antes de terminar esta sección de resultados (que se sintetizan en la Tabla 2). He hecho varios supuestos "optimistas" acerca del número de desplazados que no son objeto de restitución desde la Ley 1448. Cualquier lector atento se dará cuenta en el acto que no hay tal optimismo. Por el diseño del RUV, sabemos que hay decenas de miles de desplazados de Montes de María, que perdieron todo su patrimonio.



Si solamente una fracción muy pequeña de ellos será atendido, eso es un problema muy serio de política pública; distinto al que se considera aquí, es cierto, pero esto no le quita nada de su gravedad. Pero he mostrado que, incluso adoptando supuestos desproporcionadamente favorables al proceso tal como está diseñado, y haciendo gala del dudoso "optimismo" al que me acabo de referir, la restitución, en su modalidad actual, es un cuento de nunca acabar.

Escenario	Demoras	Comentario
E0/modelo ingenuo	93 años	Es un modelo completamente inverosímil. Incluso en él, se necesitaría una mejora en el desempeño del estado por un factor de 10 para terminar en los 10 años
E1	No termina. La fila crece	No puede terminar bajo ningún supuesto razonable. Si el estado mejora su desempeño por más de 300, entonces el último reclamante recibiría su predio en cerca de 10 000 años.
E2	No termina. La fila crece	Si el desempeño mejora por 32 y se atienden 24 casos semanales, entonces la fila se demora casi 600 años
E3	No termina. La fila crece	Si el desempeño mejora por más de 12, entonces puede durar medio siglo
E4	No termina. La fila crece	Con mejoras por 50, puede durar 11 siglos



Resultados

En este ejercicio, se ha modelado el desempeño de la restitución como una fila, tomando parámetros de cifras oficiales, y haciendo estimativos muy conservadores. Más aún, se ha construido el modelo más simple posible, y el menos oneroso tanto para las víctimas como para el estado. En realidad, la cola de la restitución es bastante compleja, y está constituida al menos por dos grandes procesos anidados (los municipios haciendo fila para la microfocalización, y los reclamantes de los municipios microfocalizados haciendo fila para ser atendidos). Por consiguiente, los resultados y las expectativas reales son mucho, mucho peores de lo que se presenta aquí.

Esto muestra que la restitución, tal como está diseñada, no tendrá éxito. Y no lo tendrá, no por problemas de realización (aunque hay varios de ellos), sino porque no puede tenerlo. El problema radica en el diseño. Las recomendaciones inmediatas que dimanen de este análisis son las siguientes:

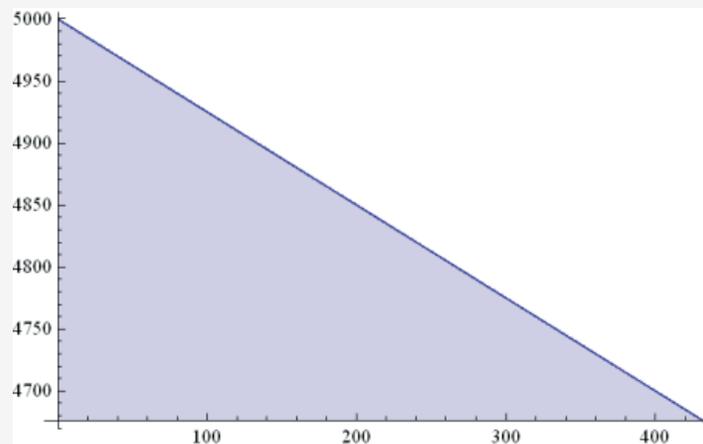
- a.** Es urgente diseñar una política nacional contra el desplazamiento forzado. No se puede operar sobre la base de que el fenómeno simplemente desapareció.
- b.** Es necesario reconsiderar la restitución predio a predio, y modular el principio de gradualidad con el de masificación, correspondiente a las especificidades del despojo (ampliamente documentadas) que tuvo lugar en Colombia.
- c.** Es necesario desarrollar una amplia labor de información y diseminación entre la población desplazada acerca de la ley, y desarrollar mecanismos de evaluación del número de desplazados que efectivamente perdieron tierra.
- d.** Es necesario retornar la política de restitución al primer lugar de la agenda en la política pública.
- e.** Es necesario reacomodar las expectativas y demandas financieras al tenor de la experiencia que se ha tenido con la "restitución realmente existente".



Gráficas

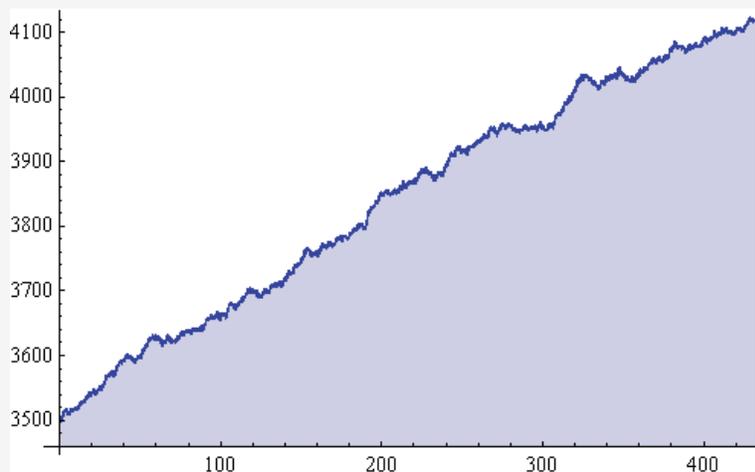
Gráfica 1 - E0 - El escenario ingenuo

N° de reclamaciones



Gráfica 2 - E1 - Comportamiento de la fila con supuestos extraordinariamente optimistas

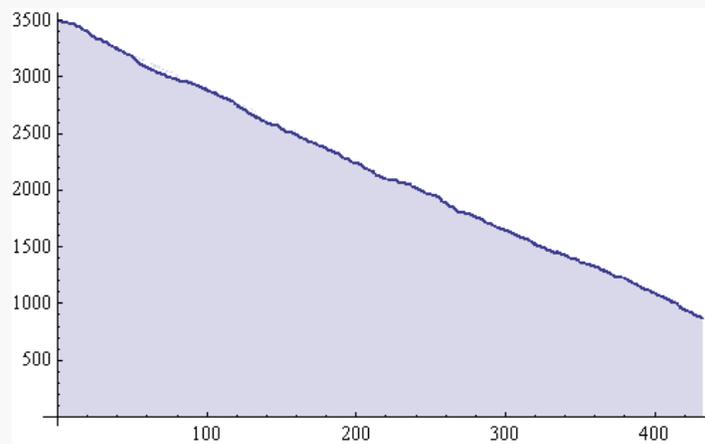
N° de reclamaciones





Gráfica 2 - E2 - Una mejora por 20 en el desempeño⁷

N° de reclamaciones



Gráfica 3 – E3 - Comportamiento de la fila en el escenario E3, cuando se atienden 16 casos por semana (eje de las X semanas transcurridas, eje de las Y número de personas en la fila)

N° de reclamaciones

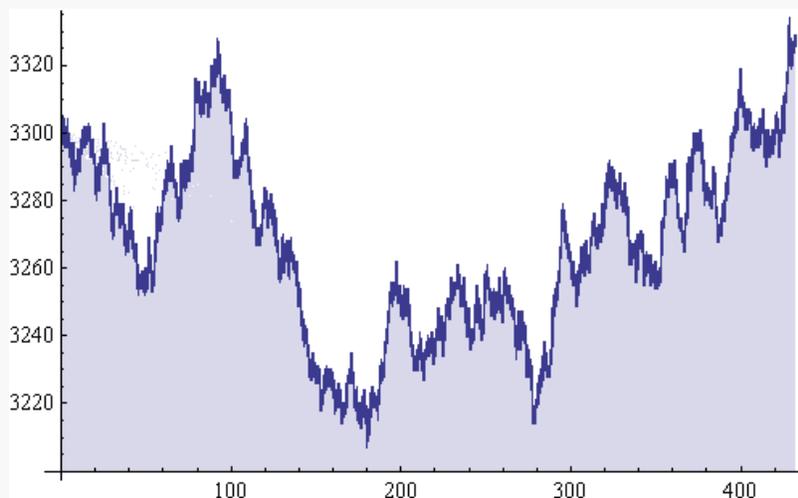
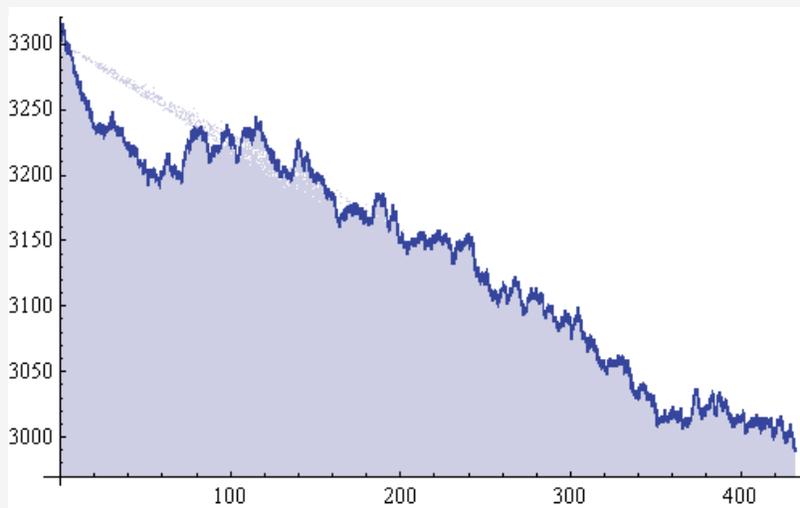




Gráfico 4 – E4 - Comportamiento de la fila en el escenario E4 cuando se logran atender más de 37 casos semanales

N° de reclamaciones





Referencias

Académicas

Cooper Robert (1981): "Introduction to queuing theory", Elsevier, NewYork-Oxford
Garay Luis Jorge (Director) (2011): "Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia", bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia", Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado

Gross Donald, Shortle John, Thompson James, Harris Carl (2008): "Fundamentals of queuing theory", Wiley & Sons, New Jersey
Lefebvre Mario (2009): "Basic probability theory with applications", Springer, Montreal

Leyes y documentos del gobierno

Ley 1448 de 2011 y decretos reglamentarios
Sentencia T-025 de 2004
Auto 119 de 2013 Corte Constitucional
Documento Conpes 2726 Ley 1448 de 2011