

LOS RETOS CRUZADOS DE LA REFORMA AGRARIA, EL DESARROLLO RURAL Y LA RECONCILIACIÓN: EL CASO SANDRANA Y SAMARÍA

SARAH TADLAOUI¹

INTRODUCCIÓN

Si bien se han explorado los factores políticos y estratégicos que explican el fracaso de los intentos sucesivos de reforma agraria, se ha prestado poca atención a los instrumentos específicos de intervención y a sus efectos a nivel micro. El Subsidio Integral de Tierras (SIT) es el instrumento de la política de reforma agraria que debe permitir la transferencia voluntaria de tierras de grandes productores a campesinos sin tierra y pequeños productores en condiciones de mercado. A pesar de las numerosas críticas al respecto, y de los resultados mínimos en términos de distribución de la tierra y de desarrollo productivo, el subsidio sigue en etapa de implementación y las metas del gobierno prevén la entrega de 75.000 hectáreas mediante este instrumento para el periodo 2010-2014.

Este instrumento implica una serie de condiciones normativas cuyos efectos no se conocen con certeza. El SIT fomenta el acceso a la propiedad de la tierra y lo condiciona al desarrollo de un proyecto productivo bajo un régimen jurídico restrictivo; en su versión colectiva entrega un título comunal de la tierra que tiene como vocación fomentar explotaciones de mayor tamaño con objetivos de integración social. El caso de Sandrana y Samaría cristaliza los retos del proceso de adjudicación colectiva de tierra, de la construcción comunitaria y organizativa y del desarrollo de proyectos productivos relacionados con el proceso de reforma agraria. Mediante este estudio de caso, este artículo pretende analizar la influencia de un instrumento de la política reformista y de sus condiciones de implementación sobre los procesos socio-organizativos y productivos a nivel micro, e identificar factores explicativos.

¹ Maestría en Asuntos públicos, Sciences Po Paris, y en Desarrollo internacional, Columbia University (School of International and Public Affairs, SIPA). Investigadora del CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia.

I. ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA Y REFORMA AGRARIA: MARCO CONCEPTUAL

En la literatura sobre la reforma agraria en América Latina numerosos estudios se han enfocado en analizar la evolución histórica y trazar las tendencias de la reforma agraria (Machado, 1998, 2009; Albán, 2011; Perry, 1985; Choncol, 1999; López, 1986). Otros se han centrado en la perspectiva del análisis de actores y movimientos sociales relacionados con la reforma agraria (Ghimire, 2005; Uribe, 2004; Fajardo, 1986). Otros han explorado las relaciones entre reforma agraria y conflicto armado (Leah, 2011; Kay, 2001; Kalyvas 2006; Wood, 2003; Albertus y Kaplan, 2012) y las relaciones entre reforma agraria, desarrollo y economía rural (Berry, 1973; David, 2001; Mondragón y Valderrama, 1998). Parte de la producción académica se ha dedicado a medir los efectos e impactos de la reforma agraria en una serie de variables macroeconómicas (Ibáñez, 2010; Heshusius Rodríguez, 2005; Castagnini, Deininger y González, 2004; Balcázar, López, Orozco y Vega, 2001). Finalmente, se puede identificar un conjunto de trabajos que se enfoca en el análisis los arreglos institucionales de los tipos de reforma agraria (Machado y Suárez, 1999; Echeverría et ál., 1998; Deininger, 1998; y Borrás, 2002). Pocos estudios se han interesado en analizar los instrumentos específicos de intervención, y sus efectos a nivel micro. En este sentido, este artículo pretende estudiar el principal instrumento de la política de reforma agraria por el mercado y sus efectos sobre los procesos socio-organizativos y productivos a nivel micro.

Dentro de la disciplina del análisis de políticas públicas, el enfoque de instrumentos considera que la selección de instrumentos y de modalidades de operación no debe ser concebida como si fueran mecanismos neutrales que resultaran de cálculos racionales independientes de los objetivos y los efectos específicos que generan (Hood, 1986; Salamon, 2002; Eliadis, Hill y Howlett, 2005; Lascoumes y Le Galès, 2002). Al corazón de este enfoque está la concepción según la cual los instrumentos de política son vectores mediante los que se estructuran la acción pública (Salamon, 2002) y las relaciones de gobernanza (Lascoumes y Le Galès, 2007). Más allá de las motivaciones de los actores y de los racionales políticos, los instrumentos estructuran las políticas públicas según su propia lógica (p. 10). Así, abordar las políticas públicas mediante sus instrumentos permite evidenciar las maneras en las que afectan los comportamientos y generan efectos específicos (Newman, 2009). Centrarse en los efectos esperados y no deseados de instrumentos específicos invita a pensar cómo su diseño estructura las relaciones, los conflictos y los ajustes entre los actores.

Adicionalmente, este trabajo recurre a la literatura sobre la implementación de política pública. Según la clasificación propuesta por Goggin, Bowman, Leste y O'Toole (1990), la primera generación de estudios sobre la implementación (Derthick, 1972; Pressman and Wildavsky, 1973; Bardach, 1977) surge con una perspectiva luego calificada de *top-down* en el sentido que concibe la implementación como un proceso de ejecución jerárquico que parte de decisiones determinadas a nivel central y busca evidenciar las condiciones fa-

vorables para su adecuada puesta en marcha (Hill y Hupe, 2002). La segunda generación de estudios permitió la emergencia de números debates entre los enfoques *top-down* y *bottom-up*. Mientras que los partidarios del enfoque *top-down* hacen énfasis en la articulación vertical entre los diferentes niveles a partir del impacto del nivel superior sobre el inferior, los adeptos a la escuela *bottom-up* (Lipsky 1971, 1980; Ingram, 1977; Elmore, 1980; Hjern and Hull, 1982) consideran la implementación como un proceso por analizar a partir de los actores directamente involucrados (Lane, 1987) y se interesan en las interdependencias entre los actores relevantes de distintos niveles en un territorio dado². Para políticas públicas incitativas (Hassenteufel, 2011), como es el caso de la reforma agraria por el subsidio integral de tierras con el desarrollo de proyectos productivos, el comportamiento de los actores tiene una importancia clave sobre los efectos de la política. Además, teniendo en cuenta las numerosas críticas realizadas a este modelo de reforma agraria y los fracasos encontrados, se considera pertinente adoptar un enfoque que ve a los actores involucrados, específicamente los funcionarios y la población objetivo, como clave en la concreción de la reforma. La voluntad de tener en cuenta los comportamientos de los actores y los efectos del instrumento de reforma justifica la decisión metodológica de centrarse en el estudio de un caso.

Al aplicar los enfoques de implementación al estudio de los instrumentos se pretende analizar cómo se articulan los distintos niveles en su implementación y cómo los actores los utilizan y se ajustan a estos. Se propone enfocar el análisis en la interacción entre la lógica de los instrumentos y su apropiación por los actores.

El caso de Sandrana y Samaría se escogió por su capacidad para evidenciar las características y los elementos de interés sobre el objeto de estudio. El trabajo se basa en una serie de entrevistas a profundidad realizadas con funcionarios de las entidades públicas involucradas a nivel nacional y territorial, con los líderes y los beneficiarios, grupos focales con los beneficiarios y observación en los predios. Adicionalmente, se revisó en detalle el expediente del caso en la Procuraduría General de la Nación, que incluye comunicaciones de los beneficiarios.

I. CONTEXTO DE LA POLÍTICA DE REFORMA AGRARIA Y SUS INSTRUMENTOS

El campo colombiano ha sido el teatro de olas sucesivas de reformas y contrarreformas (Machado, 2009) que han confrontado los intereses, las demandas y las ideologías de distintos sectores de la sociedad. La primera ley de reforma agraria adoptada en 1936 (Ley 200), que buscaba redistribuir las tierras improductivas y proteger los derechos de los apareceros y colonos³,

² Como lo resalta Hassenteufel (2011), esta mirada enfocada en los actores directamente involucrados permite considerar la construcción de espacios de acción pública que mezclan los actores con lógicas territoriales con intereses, prácticas y representaciones diferentes.

³ La Ley 200 establecía la obligación de la explotación económica de los predios de manera obligatoria, otorgando el derecho de dominio sobre los mismos o su restitución al Estado, y reconocía el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

generó una oposición fuerte por parte de los propietarios quienes usaron su poder local para adjudicar conflictos sobre la tierra a su favor (Suárez, 1999). Una tendencia similar ocurrió después de la adopción de la Ley 135 de 1961⁴ que establece el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), al cual le fue otorgada la capacidad de expropiar y redistribuir los activos improductivos. Una combinación de desarrollos jurídicos y de contraestrategias prácticas a nivel local impidieron que la ley generara efectos distributivos. Como resultado, entre 1960 y 1990, el coeficiente de Gini para la distribución de la tierra ha bajado solo tres puntos, pasando de 0,87 a 0,84 (Gruszczynski y Jaramillo, 2002; Elhawary, 2007).

Los procesos participativos que llevaron a la adopción de la Constitución de 1991 abrieron el camino para reformas en distintos sectores, y a la adopción de la Ley 160 en 1994 (Baranyi, Deere y Morales). El Sistema Nacional de Reforma Agraria se estableció para balancear la inequidad de la tenencia de la tierra y poner la tierra subutilizada a producir mediante su transferencia a pequeños productores. La Ley 160 de 1994 establece elementos de una reforma agraria asistida por el mercado de tierras a través de un modelo de negociación voluntaria entre compradores y vendedores respaldado por el Banco Mundial. Mientras los intentos pasados estaban basados en el modelo tradicional de intervención directa del Estado mediante una serie de instrumentos que oscilaban de la colonización de tierras fuera de la frontera agraria a la titulación de baldíos y la

expropiación (que casi nunca fue aplicada), la mencionada Ley establece un nuevo modelo basado en los mecanismos del mercado y en un rol limitado del Estado (aunque se mantengan ciertos tipos de intervención pública como la compra directa de tierras, la titulación de baldíos, la adjudicación de predios, etc.). Sin embargo, la reforma no adopta todas las características del modelo asistido por el mercado promovido por el Banco Mundial, como el establecimiento de un impuesto progresivo sobre la propiedad rural y la formalización de los títulos de propiedad, considerados como requisitos previos o simultáneos para el desarrollo de la reforma.

Este nuevo tipo de reforma agraria se basa en la transferencia voluntaria de tierras que resulta de la negociación entre vendedores y compradores en condiciones de mercado, en la que el rol del gobierno está restringido al establecimiento del marco necesario para la compra-venta y al otorgamiento de subsidios a los beneficiarios seleccionados para la compra de tierras. Bajo este modelo, la Ley 160 crea un subsidio para la adquisición de tierras por campesinos desposeídos y pequeños productores, que cubre el 70% del costo de la tierra y se vuelve efectivo una vez se haya garantizado el crédito complementario (del 30%). Los beneficiarios son seleccionados para recibir los subsidios de adquisición de tierras que deben haber negociado con el apoyo del INCORA. Después de doce años de trabajo en la tierra y de pago del crédito, los beneficiarios reciben los títulos de propiedad.

⁴ La Ley 135 se basaba en la dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, la adecuación de tierras para incorporarlas a la producción, y la dotación de servicios sociales básicos y otros apoyos complementarios.

La Ley 160 de 1994 establece como objetivo corregir condiciones abiertamente desiguales de acceso a la tierra⁵ durante una fase transitoria después de la cual la intervención estatal debía ocuparse exclusivamente de fomentar el desarrollo rural. En sus principios, la reforma pretende combinar el uso económicamente eficiente de la tierra y su equitativa distribución. La tensión entre el objetivo de justicia social y las exigencias de eficiencia económica se manifiesta en la selección y combinación de los instrumentos de reforma y evidencia unas visiones conflictivas de la política y de sus beneficiarios idóneos. Los desarrollos normativos que siguieron a la Ley 160 iniciaron un cambio en el paradigma de reforma agraria, que pasa de ser enfocado en la tierra a ser orientado al desarrollo rural, dando prioridad a la eficiencia económica sobre la distribución de la tierra. La Ley 812 de 2003 convalida este cambio, al centrar la intervención estatal en crear condiciones de competitividad en el campo. Con esta ley, el subsidio para la adquisición de tierras se vuelve subsidio para el desarrollo de proyectos productivos y su otorgamiento es condicionado al diseño de proyectos productivos que sean “de carácter empresarial, agropecuarios o agroindustriales”.

Durante este periodo, el subsidio integral de tierras (SIT) ha seguido en implementación. Las metas del gobierno plantean la entrega de 75.000 hectáreas adjudicadas mediante este instrumento para el periodo 2010-2014. (tabla 1). Del total de las hectáreas tituladas y adjudicadas por el INCODER entre agosto de 2010 y agosto de 2012 (1.112.185 hectáreas), menos de 2% (20.784 hectáreas) corresponden a intervenciones de corte redistributivo (adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario y adjudicación mediante el subsidio integral de tierras, sin tener en cuenta la titulación de baldíos considerada como una modalidad no redistributiva)⁶. El SIT presenta una de las menores tasas de avances en relación con las metas del gobierno, con un avance 17% en 2012, y de 26% en el periodo 2010-2012 (tabla 2) que corresponde a menos de 1% del total de las tierras adjudicadas y tituladas. En cuanto a la modalidad colectiva de implementación del SIT bajo el régimen común y proindiviso (en copropiedad), se resalta que entre los años 2004 y 2007 el INCODER adjudicó casi 85.000 hectáreas bajo esta figura a través de distintos instrumentos.

TABLA 1. NÚMERO TOTAL DE ADJUDICACIONES A TRAVÉS DE SIT

⁵ El artículo 1 de la Ley 160 recuerda que “es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina”. El artículo 2 establece que el objetivo de la Ley es “Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a *eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica* o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos...”

⁶ Según la definición convencional, la reforma agraria redistributiva, que busca la transferencia de títulos de propiedad de grandes explotaciones a pequeños productores o campesinos sin tierra (Griffin et ál., 2002) excluye los baldíos, es decir, los terrenos no privados porque asume que la titulación de baldíos no afecta la distribución previa de recursos (Borras, 2006).

Periodo	Meta	Resultado	% de avance
Línea de base 2010-2014		4546	
Ago.-Dic. 2010	0	3112	
Ene.-Dic. 2011	18750	5802	31
Ene.-Dic. 2012	18750	3094	17
Ene.-Dic. 2013	18750	6846	36
2010-2014	75000	18854	25

Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno-Sinergia, 22/09/2013.

TABLA 2. PORCENTAJE DE HECTÁREAS ADJUDICADAS Y TITULADAS SEGÚN LOS INSTRUMENTOS

Modalidad de facilitación del acceso a la tierra	Hectáreas	% del total	Meta (ago. 2010/Dic. 2012)	% del total
Titulación de baldíos a campesinos	819'872	74	932'000	64
Adjudicación de predios del FNA	10'972	1	38'660	2,7
Adjudicación Subsidio Integral de Tierras	9'812	0,9	37'500	2,6
Todas modalidades (incluyendo otras)*	1'112'185	100	1'455'344	100

Fuente: elaboración propia con datos del INCODER, Subgerencia de Planificación e Información, fecha de reporte: 31 de agosto de 2012.

* Incluye otras modalidades no directamente relevantes para el estudio: titulación de baldíos a entidades de derecho público, Constitución, ampliación y saneamiento de resguardos, titulación colectiva a comunidades negras.

El caso de Sandrana y Samaría⁷ es representativo de una categoría de procesos de reforma agraria realizados a través del instrumento del SIT en una modalidad de adjudicación en copropiedad (a continuación colectiva⁸ o comunal). Sandrana y Samaría es un terreno de aproximadamente 1600 hectáreas ubicado entre los municipios de Buga y San Pedro, a cerca de 80 kilómetros de Cali, Valle del Cauca, que fue adjudicado por el INCODER a 195 familias de campesinos sin tierra, desplazados y reinsertados en el año 2006. Ubicadas estratégicamente entre el río Cauca y la vía Panamericana, las tierras tienen un valor estimado de 150 mil millones de pesos⁹ y una importante vocación productiva para la caña de azúcar. Sin embargo, seis años después de la adjudicación de los predios, las familias beneficiarias tienen condiciones socioeconómicas desfavorables, la empresa comunitaria es responsable de una deuda de \$3500 millones de pesos, la mayoría de la finca está bajo contratos de explotación con ingenios azucareros, la producción agrícola propia es casi nula, la apropiación colectiva de la tierra es poca, los conflictos comunitarios son importantes y existen riesgos jurídicos por la revocatoria solicitada por la Procuraduría.

⁷ Sandrana y Samaría se pretende utilizar como un caso ideal-típico, que acentúa distintos rasgos para evidenciar las características y los elementos de interés de los procesos de adjudicación colectiva de tierras para el desarrollo productivo en el marco de la reforma agraria. En este sentido, no pretende ser válido en términos de reproducción o correspondencia con la realidad sino que procura resaltar los problemas típicos en cuanto a los procesos de adjudicación colectiva en el país.

⁸ En este artículo, el término “adjudicación colectiva” se refiere a las adjudicaciones realizadas bajo la figura común y proindiviso y no a las titulaciones colectivas a comunidades negras o indígenas, a las que se aplica generalmente la calificación de “título colectivo” en la terminología del INCODER.

⁹ Según el avalúo comercial que manejan los ingenios azucareros.

En principio, Sandrana y Samaría no tenía los principales problemas a los que se atribuye el fracaso de los procesos de reforma agraria. El predio escapa a las críticas típicas de tierra de poca calidad ubicada en zonas marginales del país, con escaso acceso a vías de comercialización por el aislamiento geográfico y la débil vinculación a las redes nacionales agropecuarias. Además, la adjudicación del predio se realizó sin que los beneficiarios tuvieran que endeudarse inicialmente para complementar el valor del subsidio. ¿Por qué una tierra con alta potencialidad productiva entregada a sujetos de la reforma agraria llegó a generar condiciones desfavorables para sus beneficiarios? ¿Qué dicen estas dificultades del instrumento de reforma agraria y de sus condiciones de implementación? ¿En qué medida el SIT crea las condiciones para el logro de sus objetivos en términos de desarrollo rural integral?

El instrumento de reforma agraria aplicado implica varios elementos. Primero, el SIT permite el acceso a la propiedad de la tierra y lo condiciona al desarrollo de un proyecto productivo. La propiedad adquirida por reforma agraria obedece al régimen parcelario que establece una serie de limitaciones destinadas a garantizar que su uso cumpla con los objetivos de la reforma. La adjudicación colectiva, que tiene como vocación fomentar explotaciones de mayor tamaño con un objetivo de integración social, establece una serie de características adicionales. Con base en el régimen jurídico de la adjudicación y las condiciones del proyecto productivo aprobado, se puede identificar un modelo específico de aplicación

de la reforma agraria colombiana cuyos rasgos fundamentales consisten en:

1. La propiedad comunitaria de la tierra bajo la figura de la adjudicación “en común, proindiviso y por partes iguales”.
2. El condicionamiento de la propiedad a la realización de un proyecto productivo.
3. La obligación de explotación directa de la tierra.
4. Condiciones de tenencia de la tierra limitadas por la prohibición de transferir la propiedad, posesión o tenencia de la tierra durante doce años.
5. El protagonismo de la empresa comunitaria como agente de administración del contrato de operación y funcionamiento con el INCODER, que debe garantizar el desarrollo de un proyecto productivo.
6. La primacía del trabajo sobre el capital y el vínculo a la tierra en el tipo de proyectos productivos elaborados.
7. La gestión comunitaria del proceso productivo por los propios socios-empleados.
8. La prelación del manejo colectivo de explotación combinado con una proporción mínima de gestión individual.

Mediante el estudio del caso de Sandrana y Samaría se propone analizar en qué medida este instrumento de reforma agraria y sus condiciones de implementación generan el marco necesario para que la tierra sea un vector del desarrollo comunitario y productivo. Para eso se busca explicar la lógica de los principales aspectos del instrumento en el contexto de la política de reforma agraria.

II. CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN: INSUFICIENCIAS JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS E INSEGURIDAD DEL TÍTULO

Primero, las condiciones bajo las cuales se realizó la adjudicación de la tierra en el caso estudiado, representativas de numerosos casos en el país, evidencian una serie de insuficiencias jurídico-administrativas que afectan la seguridad del título y vuelven precaria la tenencia de la tierra. Además de producir inseguridad y desconfianza en los beneficiarios, estas problemáticas pueden llegar a la revocación de las adjudicaciones años después de la instalación de los beneficiarios.

Primero, la adjudicación por parte del INCODER de predios cuyo saneamiento jurídico no está completo y sobre los cuales el Instituto solo tiene una competencia provisional, práctica frecuente para los predios transferidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE) por extinción de dominio, genera problemas administrativos y de seguridad jurídica para los beneficiarios. En este caso, el INCODER adjudicó la totalidad del globo “Sandrana y Samaría” (43 predios) aunque algunos terrenos todavía no habían sido objeto de extinción de dominio y de transferencia definitiva. La no transferen-

cia por la DNE de algunos¹⁰ predios adjudicados provisionalmente luego obligó al INCODER a proceder a la revocación del acto inicial y a quitar estos predios del área adjudicada. La reducción significativa del área productiva entregada a los beneficiarios obliga a revisar la extensión del predio y genera desacuerdos evidentes con los adjudicatarios.

El otro factor que explica la reducción significativa en el área productiva es el problema de la definición de las áreas ambientalmente aptas para explotación, lo cual no se había realizado antes de la adjudicación. Dentro de los predios adjudicados se encuentran áreas de interés ambiental¹¹ que requieren adelantar un proceso de delimitación y definición del Plan de Manejo Ambiental¹². La solicitud de la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (cvc) de restituir estas tierras afecta el derecho entregado a los beneficiarios. En este caso, un predio entero, ubicado en la mitad del globo de terreno fue transferido al INCODER por la DNE y luego devuelto a la entidad por tratarse de una zona de protección de humedales, la cual no puede ser objeto de adjudicación¹³. Esta confusión dio lugar a la indebida explotación del predio por los beneficiarios, algunos de los cuales argumentan

¹⁰ Se trata de 8 de los 43 predios adjudicados.

¹¹ Contiene relictos de bosques inundables, una ciénaga en estado de sucesión avanzado, y guaduales inmersos en una matriz de cultivos de caña de azúcar y potreros para ganadería, los cuales a su vez se encuentran dentro de los 500 metros de la franja definida en el esquema de ordenamiento territorial para el río Cauca (Procuraduría General de la Nación, Solicitud de Revocatoria Directa- Predio denominado “Sandrana y Samaría”, 14 diciembre de 2012).

¹² Corporación Autónoma regional del Valle. Franja protectora del río Cauca, en el predio Santa Rita - San Pedro, septiembre de 2008.

¹³ Área de Significación Ambiental de acuerdo con el informe de la visita técnica de la cvc, calendado el 3 de octubre de 2007, PGN, pp. 23-24.

que este no presenta limitaciones ambientales y que la negación de su entrega a la empresa comunitaria obedece a lógicas políticas. Este problema de delimitación inicial genera desacuerdos importantes sobre las hectáreas aptas para producción consideradas en el proyecto productivo¹⁴.

También se debe mencionar, como otra amenaza al título de propiedad de los adjudicatarios, la presencia en el terreno, en el momento de la adjudicación, de un tercero reticente a entregar el predio (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios 2011)). El hecho de que el terreno esté “en manos de un tercero depositario” cuyos nexos con los propietarios anteriores son inciertos es frecuente en los casos de predios que hayan pasado por extinción de dominio y puede llegar a precarizar el título. Este problema señala la brecha que puede existir entre la adjudicación oficial y la entrega material del predio. En este caso también se debe señalar la imposibilidad de hacer la explotación directa de todas las UAF asignadas en el momento de la adjudicación, dada la existencia de contratos que las afectaban y las comprometían con terceros en posesión de ellas (ingenios azucareros con contrato de explotación)¹⁵. Esta situación lleva a cuestionar la naturaleza del

derecho que se entrega y las limitaciones que lo afectan.

Entre las causas que permiten explicar estas condiciones de implementación se destaca la celeridad con la que se realiza el proceso de adjudicación como lo resaltan los funcionarios y los beneficiarios¹⁶. En efecto, muchas de las fallas jurídico-administrativas mencionadas se originan en la práctica de adjudicar los predios antes de haber resuelto los múltiples problemas que los afectan. El INCODER utiliza el proceso de las adjudicaciones provisionales, en una lógica de pragmatismo, para poder proceder a la entrega de las tierras disponibles a los campesinos que las necesitan mientras se aclara su situación jurídica o revisión técnica (lo cual puede durar años). Sin embargo, este principio de realidad puede ir en contra de la seguridad jurídica: en numerosos casos las adjudicaciones duran más de diez años en volverse definitivas y, en otros, emergen problemas jurídicos insolubles que obligan a revocar la adjudicación y reubicar a las personas, después de años de ocupación del territorio. Las tierras entregadas por la DNE son afectadas por serios problemas –continua presencia de los narcotraficantes en el territorio, tutelas interpuestas, y no adecuación de las fincas (balnearios, fincas de descanso, etc.) para la reforma agraria–,

¹⁴ En este caso, en el proyecto productivo planteado por el INCODER se calcula una UAF útil de 6,30 hectáreas mientras que la empresa ECOUPALT solo reconoce como área productiva de la UAF 5,27 hectáreas, lo cual implica un faltante de 200,85 hectáreas productivas en el globo de terreno (comunicación radicada por Ciro Alfonso Díaz Galvis a la Procuraduría 27 Judicial II Ambiental y Agraria el 27 de octubre de 2011).

¹⁵ Comunicación radicada por Ciro Alfonso Díaz Galvis a la Procuraduría 27 Judicial II Ambiental y Agraria el 27 de octubre de 2011 en seguimiento al fallo de tutela; comunicado de ECOUPALT enviado a la Dirección territorial Valle del Cauca con fecha septiembre 20 de 2010.

¹⁶ Derecho de petición de los beneficiarios a INCODER, enero 19 de 2009.

que requieren de estudios meticulosos para determinar su situación jurídica, aptitud para explotación y viabilidad ambiental. La cultura administrativa de la urgencia que ha dominado el proceso de adjudicaciones va en contra de la voluntad institucional de realizar ejercicios de planeación estratégica más sistemáticos para lograr un mejor ordenamiento territorial¹⁷.

La provisionalidad de la adjudicación y los problemas de delimitación de los predios adjudicados, que dependen en parte de la determinación de zonas de protección ambiental, las dificultades de entrega material y la existencia de contratos que comprometen los predios con terceros han generado una serie de dificultades para la apropiación del instrumento por los beneficiarios.

III. "COMÚN Y PROINDIVISO": LOS RETOS DEL TÍTULO COLECTIVO SOBRE LA TIERRA

Otra característica del instrumento estudiado es la figura común y proindiviso, o el título de copropiedad de la tierra, que implica distintas modalidades de uso colectivo e individual. Legalmente, la adjudicación común y proindiviso no obliga al uso colecti-

vo de la tierra. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las adjudicaciones en copropiedad son asociadas con un proyecto productivo que implica una explotación principalmente colectiva, con una combinación de áreas de cultivo que pueden involucrar parte del grupo de adjudicatarios y áreas de cultivo individual. El manejo colectivo se materializa primero en la conformación de una empresa comunitaria para administrar el predio, empresa que debe constituir la forma asociativa por la cual los sujetos de la reforma agraria aportan su trabajo y otros bienes y servicios en común para la explotación económica de predios rurales, la transformación y comercialización de productos agropecuarios, entre otros, para repartirse los resultados en forma proporcional a sus aportes¹⁸. Si bien la necesidad de administrar de forma colectiva el predio no implica necesariamente su uso y cultivo colectivo, en muchos casos el proyecto productivo adoptado da prioridad a la organización colectiva.

En el caso de Sandrana y Samaría, el proyecto productivo aprobado prevé un uso colectivo, en parte, de los terrenos. Se han presentado conflictos entre el uso colectivo e individual y, en una mayor medida, entre

¹⁷ Hace casi quince años la experiencia del proyecto piloto de reforma agraria realizado en 1998 para cinco municipios (Fuente de Oro, Rivera, Puerto Wilches, Montelíbano y San Benito Abad) mostró "la necesidad de hacer un ejercicio previo de planeación y reflexión, antes de aplicar procesos de afectación de la propiedad del territorio y de desarrollo de proyectos productivos" (Rojas, 1999, en Machado y Suárez, 1999: 101-102).

¹⁸ La empresa comunitaria es la "forma asociativa por la cual un número plural de personas que reúnan las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con el fin de desarrollar todas o algunas de las siguientes actividades: la explotación económica de uno o varios predios rurales, la transformación, comercialización o mercadeo de productos agropecuarios y la prestación de servicios sin perjuicio de poder dedicarse a otras actividades conexas y necesarias para el cumplimiento de sus fines, en orden a repartirse entre sí las ganancias o pérdidas que resultaren en forma proporcional a sus aportes" (Decreto 561 de 1989).

el uso grupal, por parte de asociaciones o grupos informales que conforman la empresa comunitaria, y el uso colectivo, por parte de la empresa asociada a los contratos con los ingenios azucareros. Esta situación ha llevado a la voluntad separatista de varios grupos de beneficiarios que dicen desear una parcelación y readjudicación individual o con un subgrupo de beneficiarios. A propósito, funcionarios y beneficiarios resaltan la falta de concertación y de participación de los adjudicatarios en la construcción del proyecto, y la falta acompañamiento institucional como unas causas transversalmente identificadas para explicar las dificultades surgidas.

Profundizar en la estructura de uso de la tierra en Sandrana y Samaría puede ser un rompecabezas. Cada socio es propietario de una cuota parte de 1/195 del predio. Antes, la empresa comunitaria manejaba la integralidad de las 5,24 hectáreas de UAF que le corresponde a cada socio, es decir, que el uso era exclusivamente colectivo. En 2007 se repartieron hectáreas individuales (se entregó a cada socio 3,57 hectáreas propias y 1,67 hectáreas para manejo colectivo). La empresa comunitaria administra el conjunto de las 1,67 hectáreas de manejo colectivo que están bajo contratos con los ingenios (333 hectáreas o 30% del predio) pero también una parte significativa de las hectáreas propias (464 de las 696 hectáreas totales, es decir el 67%), que los beneficiarios han decidido asignar a estos contratos. En suma, cada beneficiario tiene una configuración propia: algunos tienen la integralidad de la UAF asignada al cultivo de caña bajo contratos con los ingenios; otros tienen una combinación de cultivo de caña o de cítricos con una de las

asociaciones productivas, cultivos de pancoger, cultivo individual comercial, o pasto para ganadería; otros, muy pocos, han preferido utilizar toda su UAF para cultivo individual comercial o de pancoger. Pensando en las implicaciones del régimen, se puede considerar que si todos los adjudicatarios cultivan su franja de tierra individualmente, la explotación se realiza en contra del espíritu del instrumento y de las condiciones fijadas por el proyecto productivo; es decir, que el instrumento y su implementación no han logrado generar marcos para la acción colectiva en el uso y la administración del predio.

Sobre el modelo de propiedad promovido por el SIT común y proindiviso se puede afirmar que además de ser colectiva y productiva, la propiedad tiene que resultar en una producción colectiva, es decir, que las dos obligaciones son acumulativas. El común y proindiviso es un régimen común del Código Civil, pero aplicado al SIT—considerando las condiciones de adjudicación que no resultan necesariamente de la voluntad de “entrar en comunidad”, y combinado con el régimen parcelario que obliga a la explotación directa— esta figura crea un régimen a parte, con condiciones y obligaciones acumuladas. Esta propiedad derivada no es neutral; es una propiedad que no se puede concebir sin uso productivo y, en alguna medida, colectivo, de la tierra en el sentido en que en la práctica los proyectos productivos que condicionan la adjudicación disponen su ejecución colectiva. En este sentido, las tierras adjudicadas en común y proindiviso tienen vocación de generar una capacidad de acción colectiva a nivel productivo y social. La participación de los beneficiarios en la gobernanza

de la empresa comunitaria debe permitirles gestionar y controlar colectivamente el uso de la tierra. En el caso de Sandrana y Samaría, en el que los adjudicatarios no conformaban una comunidad previa ni expresaron el deseo de entrar en comunidad al postularse para el subsidio en condiciones individuales, es claro que el solo título no ha generado los efectos deseados de apropiación colectiva de la tierra.

El argumento más presentado a favor de la adjudicación colectiva es el de la mayor eficiencia económica de las explotaciones de mayor tamaño frente a la fragilidad y poca rentabilidad de la pequeña propiedad¹⁹. En términos de gestión, el modelo individual dificulta considerablemente la prestación masiva de servicios complementarios esenciales en el marco de la reforma integral tales como el crédito, la capacitación, la asistencia técnica, la introducción de tecnologías, la articulación con las cadenas de comercialización agropecuaria, y, en general, el aprovechamiento de economías de escala en la prestación de los servicios públicos (Oliar, 1969: 11). Adicionalmente, la entrega colectiva permite mayor eficiencia administrativa para tramitar las demandas de los campesinos sin tierra de manera masiva. Ante una demanda de tierras creciente e insatisfecha, el modelo de las empresas comunitarias campesinas permitiría agilizar estos procesos (p. 11).

El argumento que justificó la introducción del modelo colectivo como estrategia de la reforma agraria colombiana

fue la experiencia negativa del INCORA durante los primeros 8 o 10 años de labor, en los cuales se demostró que las Unidades Agrícolas Familiares presentaban inconvenientes para la agilización en la entrega de tierras y su explotación correspondiente. [...] El modelo individual elevaba los costos de explotación parcelaria, reduciendo las utilidades en perjuicio de los campesinos. Se aducía así mismo un aumento desproporcionado del área requerida para la redistribución generándose con esto una mayor presión sobre la tierra y un mayor número de campesinos desatendidos (Molina, 1987: 118).

Estos inconvenientes fundamentaron la creación del marco jurídico para el modelo colectivo mediante la figura de las empresas comunitarias en la Ley 4a de 1973 y Decreto 2073 de 1973.

Sin embargo, los argumentos expuestos no han sido respaldados en la práctica.

La agilización en la dotación de tierras y la economía de este recurso en relación con el número de familias atendidas, la adición real de tecnologías más adecuadas para el estímulo de las inversiones y el aumento del nivel de ingresos, la complementariedad de servicios públicos satisfactorios y acordes con una política integral, la superación de los niveles de pobreza campesinos, no tuvieron la resonancia esperada desde que se incorporó el modelo de empresa comunitaria.

Adicionalmente, otros argumentos han sido esgrimidos para señalar la ausencia de economías de escala en la gran explotación colombiana y resaltar la mayor eficiencia de la

¹⁹ Este argumento sostiene que la reforma agraria redistributiva de corte tradicional, que conforma pequeñas propiedades aisladas e individuales no parece ser ni económica ni socialmente viable (Machado y Suárez, 1999: 18).

pequeña y mediana explotación (Berry, 1973; Suárez, en Machado y Suárez, 1999).

Hoy en día existe cierto reconocimiento de las dificultades del común y proindiviso para comunidades que no existían previamente a la adjudicación y no hay una priorización del modelo colectivo como tal. El principal factor en la decisión es la evaluación técnica: la configuración de los predios define si son susceptibles de explotación individual o colectiva. En el caso de los cultivos de tardío rendimiento, como la caña, la explotación individual en una sola UAF no es considerada rentable. Además, dada la configuración de Sandrana y Samaría, con 270 hectáreas que pertenecen a humedales y la concentración de fuentes de agua en unos pocos sitios estratégicos, la división material del predio dificultaría considerablemente la ejecución de proyectos individuales. Así, se debe tener en cuenta la preocupación de no provocar la discontinuidad del predio con un fraccionamiento de la unidad económica original.

Sin embargo, las ventajas de la entrega colectiva no han sido contrastadas con las implicaciones y posibles dificultades de este modelo. El SIT funciona como si el solo título de copropiedad pudiera fomentar la gestión colectiva de recursos en comunidades sin relaciones previas; el diseño y la implementación del instrumento no tiene en cuenta los factores de tipo socio-organizativo que afectan la realización del proyecto productivo común y la construcción de un modelo de organización.

IV. CONVIVENCIA RECONCILIADORA, INTEGRACIÓN COMUNITARIA Y SELECCIÓN IDÓNEA DE BENEFICIARIOS

En este caso, como en otros en el país, se adjudicaron tierras colectivamente a víctimas y victimarios. Sandrana y Samaría tiene la particularidad de juntar a las víctimas de la masacre de Alaska y los desmovilizados de las AUC del Bloque Calima que perpetraron esta masacre, víctimas y victimarios directos del conflicto armado en la zona alta de Buga. En términos del diseño del instrumento vale la pena resaltar que reunir a desplazados, reincorporados y campesinos en un proyecto conjunto no responde a una estrategia explícitamente formulada y que no existe un protocolo de procedimiento para estos casos.

A continuación se analizan los efectos que ha tenido este aspecto del instrumento a nivel microsocioal. Si hoy en día cuentan historias de “hogares mezclados de desplazados y desmovilizados, e hijos con sangre revuelta”²⁰, la convivencia de los 44 campesinos, 101 víctimas de desplazamiento forzado y 50 desmovilizados de grupos paramilitares que conforman los socios de la empresa comunitaria no ha sido fácil.

Los conflictos comunitarios se miden con el rasero de las violencias que llevaron a la muerte de varios beneficiarios en el predio y fuera de este. Adicionalmente, las múltiples solicitudes de adjudicatarios que reclaman al INCODER la reubicación en otro predio²¹, a pesar de la calidad de las tierras, dejan suponer

²⁰ Entrevista con directivos de la Junta de la empresa comunitaria Ecoupalt, 22 y 23 de agosto de 2012.

²¹ Situación verificada por la Procuraduría Judicial en la visita administrativa adelantada en el Valle del Cauca el 17 de agosto del 2012.

la existencia de conflictos entre los socios que constituyen desincentivos suficientemente fuertes para preferir abandonar “la lotería que se ganaron”. Igualmente, se cree que muchos ya han vendido por contrato de promesa de compra-venta a otras personas, incluso a otros beneficiarios²², lo cual ha generado conflictos adicionales por las equivocadas valorizaciones de los predios.

Si bien los conflictos persisten, consideramos que la línea de división ya no es la pertenencia a uno de los grupos que se daba en las alianzas de facto iniciales, sino parece basarse en criterios relativos a la situación socioeconómica y a los intereses económicos presentes. La relativa integración de las víctimas y los victimarios o la relegación de estas divisiones a un segundo plano permite suponer el potencial reconciliador y reintegrador de la agrupación detrás de un proyecto productivo común. No obstante, hoy existen divisiones fuertes entre los beneficiarios que se cristalizan alrededor de unos conflictos de interés sobre la gestión de la Junta, la distribución de los recursos, la parcelación de la tierra y los contratos con los ingenios. Los grupos formados reflejan en cierta medida la diferencia de situación socioeconómica previa a la adjudicación y

derivada de la explotación, cuyos resultados han sido percibidos como inequitativamente distribuidos entre los beneficiarios.

Esta situación lleva a cuestionar la selección de beneficiarios como una causa principal de los conflictos actuales. Según la Ley 160 (Capítulo IV, artículo 24) “serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos”. Adicionalmente, las personas víctimas del desplazamiento forzado²³, las cuales gozan de especial protección constitucional y las personas reincorporadas a la vida civil²⁴, son incluidas como sujetos de reforma agraria, con base en fundamentos jurídicos específicos, pero todos se someten a criterios comunes de elegibilidad que establece el Concejo Directivo del INCODER que consisten, entre otros, en evaluar el nivel de pobreza, el índice de ruralidad y la pertenencia a un grupo de minorías.

Sin embargo, en el caso de Sandrana y Samaría, los criterios de escasez de recursos y ruralidad de los socios no parecen haber sido

²² Entrevista con el doctor Zabala, jefe de Control Interno del INCODER, realizada el 5 de octubre de 2012, Bogotá.

²³ El Decreto 1250 de 2004, reglamentario de la Ley 812 de 2003, modificadora de la Ley 160 de 1994 incluye a las personas desplazadas como beneficiarias del subsidio de tierras.

²⁴ Decreto 4488 de 2005 que establece el programa especial de adquisición y adjudicación de tierras a favor de las personas reincorporadas a la vida civil (párrafo 1°. La adjudicación de tierras a las personas reincorporadas se efectuará sin perjuicio de que en los predios objeto del programa se adjudiquen tanto a desplazados y campesinos que reúnan las condiciones y requisitos de las normas pertinentes). El acuerdo 061 de 2006 define como criterios de selección: requisitos sobre reincorporación, carecer de derechos reales (propiedad o posesión) sobre tierras o predios, no poseer activos brutos totales que superen los 200 SMMLV, y obtener un puntaje inferior a 60 como aspirante al subsidio para la conformación de empresa básica agropecuaria.

cumplidos del todo²⁵. Tanto beneficiarios como órganos de control (Procuraduría, Oficina de Control Interno del INCODER) señalan la presencia de notables locales entre los beneficiarios, y la intermediación de testaferros interesados, resaltando la dificultad de comprobar si los beneficiarios realmente son campesinos²⁶.

En cuanto a la implementación de los procesos de selección se pueden evidenciar varios factores problemáticos. Es interesante notar que las entidades locales perciben una centralización exacerbada en la toma de decisión. La falta de revisión de los entes de proximidad²⁷ explicaría que se elija a las personas equivocadas. Por el contrario, las entidades centrales consideran que la presencia de los alcaldes y otros poderes locales en la conformación de los comités desvía la selección de personas idóneas a favor de los intereses locales, creando una distorsión en la consecución de los objetivos de la ley²⁸. Si bien los procedimientos de los Comités de selección

son establecidos por los Acuerdos del Concejo Directivo del INCODER²⁹ (criterios y puntajes de valoración), en la práctica, los Comités no siempre siguen los parámetros establecidos y los funcionarios no conocen la metodología de clasificación³⁰.

Más allá de los problemas de implementación adecuada de los procesos de selección, conviene cuestionar el mismo diseño del instrumento, y especialmente el tipo de beneficiarios considerados idóneos para estos proyectos. Sobre este tema polémico de los beneficiarios de la reforma agraria,

se contraponen puntos de vista como el de que los subsidios se otorguen a los más pobres del campo, sin importar su condición y el más sugerido de que se requiere un proceso selectivo que considere la experiencia y capacidad de los campesinos para asumir una gestión de tipo más empresarial, para poder superar la inercia de la pobreza (Machado y Suárez, 1999).

²⁵ La Resolución 2870 establece como criterios que las personas adjudicatarias “no han sido beneficiarias de adjudicación de tierras por parte de programas estatales, que no son titulares del derecho de propiedad sobre inmuebles rurales, que sus activos brutos no superan los 200 SMMLV, que no tienen ingresos superiores a dos (2) SMMLV y que no tienen en su contra condenas penales pendientes de ejecución”.

²⁶ Entrevista con José Manuel Zabala Torres, jefe de Control Interno del INCODER, realizada el 5 de octubre de 2012, Bogotá.

²⁷ Entrevista con Jorge Humberto Vásquez, Dirección Administrativa de Guadalajara Buga, realizada el 24 de agosto del 2012, Buga.

²⁸ Entrevista con José Manuel Zabala Torres, jefe Control Interno del INCODER, realizada el 5 de octubre de 2012, Bogotá.

²⁹ Los comités son conformados por el alcalde distrital o municipal, el jefe de la oficina de enlace territorial del INCODER, representantes del grupo poblacional, representantes de entidades públicas que adelantan acciones de desarrollo rural en el municipio, representantes de los gremios agropecuarios o agroindustriales con presencia en la zona, un personero del lugar y un representante de la Procuraduría para Asuntos Ambientales y Agrarios.

³⁰ Entrevista con N.N., Funcionaria del INCODER, Oficina de Enlace Territorial 04, realizada el 24 de agosto del 2012.

Varios han resaltado la importancia de que los beneficiarios tengan capacidad de gestión, administración y proyección de la empresa agropecuaria para que esta sea sostenible. En este sentido, para los campesinos sin recursos que no cumplen estas condiciones, se deberían “generar alternativas de empleo [...] o facilitarles el acceso a la producción mediante el arrendamiento de tierras o de contratos laborales remunerados convenientemente” (Rojas y Urbina, 1999). Esta sugerencia cuestiona la capacidad de cualquier campesino sin tierra para hacer parte de un proyecto empresarial como los promovidos por esta versión de la reforma agraria. El campesino del SIT parece estar atrancado entre dos visiones de la reforma agraria: el campesino pobre y sin tierra de la UAF y el empresario rural de la empresa básica agropecuaria³¹. Parece existir un salto entre el campesino en el momento de la convocatoria al subsidio integral, quien entre más pobre y más rural más posibilidad tiene de clasificar, y el campesino después de la adjudicación, quien entre más empresario y administrador, mejor podrá desarrollar la empresa básica y asegurar la sostenibilidad del proyecto en las condiciones del mercado.

El diseño del SIT en cuanto a la definición de beneficiarios y la implementación del proceso de selección ha generado dinámicas

conflictivas a nivel microsocioal. El análisis del instrumento resalta la falta de adecuación entre la infraestructura de capital humano definida por motivos de redistribución y las exigencias impuestas por otra característica del SIT: el desarrollo de un proyecto productivo.

V. PROYECTO PRODUCTIVO, EXPLOTACIÓN DIRECTA Y MODELOS DE DESARROLLO RURAL

Otro aspecto importante del instrumento de reforma agraria es el desarrollo de un proyecto productivo y el régimen jurídico que lo regula. El régimen parcelario implica unos requisitos que condicionan la tenencia y el uso de la tierra: la obligación productiva, la explotación directa y la prohibición de alquilar la tierra³². A continuación se analizan los efectos generados en el caso de Sandrana y Samaría y se reflexiona sobre el potencial de este instrumento para lograr los objetivos reformistas en su componente productivo.

Se describen primero las características del componente productivo del SIT. La obligación productiva de la propiedad en la reforma agraria se identifica en la imperiosa relación entre la adjudicación de la tierra y el desarrollo del proyecto productivo, al cual está condicionado, como lo indica la ley, y cuyo incumplimiento genera el retiro inmediato

³¹ Sobre las diferencias entre reforma agraria y desarrollo rural se puede recordar que a partir de los años setenta, la reforma agraria cedió la prioridad al desarrollo rural integrado en la discusión pública, bajo las orientaciones impulsadas por el Banco Mundial. El desarrollo rural integrado se convirtió en la alternativa para resolver la pobreza, en lugar de buscar un acceso a la tierra, y reforma agraria y desarrollo rural se presentaron entonces como programas excluyentes (Machado y Suárez, 1999).

³² La resolución de adjudicación 2870 indica que “la UAF que se adjudica se encuentra sujeta a las condiciones y limitaciones impuestas por el subsidio integral otorgado por el Estado” y prohíbe “la transferencia del dominio, la tenencia o de cualquier otro derecho relativo al mencionado inmueble”.

del subsidio³³. Hace eco a la función social de la propiedad que, consagrada por la reforma constitucional de 1936, asocia la posesión a “la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño”. Pero la gran particularidad de la propiedad subsidiada de la reforma agraria es la obligación de su explotación directa. El artículo 25 de la Ley 160 señala que “En las escrituras de adquisición de predios subsidiados por parte del Estado se anotará [...] la obligación del propietario de adelantar directamente su explotación”. Esta obligación de explotación directa tiene como corolario la prohibición formal de arrendar la tierra, transferir la propiedad, posesión o tenencia dentro del periodo de doce años (artículo 25, Ley 160 de 1994)³⁴.

Este modelo no ha generado los efectos deseados tanto en términos de la producción directa como de la prohibición de arrendar. En el caso de Sandrana y Samaría, el proyecto productivo se ha chocado en la práctica contra las condiciones y limitaciones del régimen parcelario. En cuanto a la obligación de explotación directa (que decidimos estudiar independientemente de la situación de

arrendamiento del predio dado que no son usos exclusivos), se observan bajos niveles de producción propia. La producción directa concierne a una porción mínima del predio (casi el 80% de la tierra productiva está bajo contratos con los ingenios)³⁵. Las hectáreas restantes (219 ha) están siendo trabajadas por las asociaciones con recursos propios, crédito o apoyos financieros, según Ecoupalt³⁶. La producción directa individual se divide entre producción de pancoger o autoabastecimiento y producción comercial a pequeña escala. Del total de beneficiarios solo el 10% tienen cultivos de pancoger (aproximadamente el 4% de las hectáreas productivas) y el 17% tienen un cultivo propio más allá del pancoger (caña, maíz, yuca, maracuyá, plátano y cítricos). En suma, el nivel de producción propia es bajo en la poca proporción del predio que no está bajo los contratos.

Adicionalmente, uno de los efectos no deseados es la suscripción de contratos equivalentes a un arrendamiento. Primero se exponen los problemas generados por estos contratos y luego se cuestiona la relación que tienen con el diseño del SRT y sus condiciones de implemen-

³³ “El incumplimiento del contrato de operación y funcionamiento, el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo”.

³⁴ Artículo 25 de la Ley 160 de 1994. “Los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, o si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar”.

³⁵ Según los cálculos de la empresa comunitaria Ecoupalt, 815 de las 1030 hectáreas.

³⁶ En realidad, la superficie directamente explotada es menor, siendo alrededor de 130 hectáreas de acuerdo con cálculos propios, y aún menos en la práctica de acuerdo con las observaciones *in situ*.

tación. Los contratos de cuentas en participación firmados con varios ingenios azucareros han sido criticados por varias razones. Primero, han coincidido con un desmejoramiento de la situación económica de los socios³⁷. Se puede argumentar que la misma estructura de estos contratos (que constituyen un tipo de arrendamiento a los ingenios a cambio de una participación en las utilidades de los cortes) es esencialmente inequitativa en el sentido que las utilidades se fijan después de deducir las inversiones de producción y los costos de mantenimiento que son cuantiosos por la necesidad del terreno (motobombeo, drenaje, etc.)³⁸. Este modelo equivale a transferir el cargo de las inversiones y el riesgo de producción a la empresa comunitaria, en la medida en que el ingenio paga a los beneficiarios no un monto fijo sino una parte de las utilidades generadas después de deducir los costos. Este sistema no garantiza a los adjudicatarios unos ingresos mínimos periódicos, no ha permitido el mejoramiento de sus condiciones de vida y la promoción del desarrollo local previstos por los objetivos de la reforma.

Adicionalmente, los contratos presentan un riesgo jurídico para los adjudicatarios. El contenido de estos se ha interpretado como

una forma disfrazada de “arrendamiento”, lo cual es formalmente contrario a la ley. Esta situación arriesga la seguridad del título de propiedad puesto que el incumplimiento del régimen parcelario genera la declaración de caducidad administrativa (que obliga a la devolución del predio al dominio de la nación), o en este caso, a la aplicación de la condición resolutoria (artículo 26 de la Ley 812 de 2003 y artículo 5 de la resolución de adjudicación 2870 de 2006), que obliga a la restitución del valor del subsidio al INCODER. Este incumplimiento ha fundamentado en parte la solicitud de revocatoria realizada por la Procuraduría y el Pliego de Cargos imputado por el INCODER en 2012.

Finalmente, la deuda creciente de los beneficiarios ante los ingenios pone en peligro latente el título de propiedad. Según la Procuraduría, las altas inversiones realizadas por los azucareros en el predio³⁹ pueden consolidar *in fine* la propiedad del mismo en cabeza de los ingenios azucareros⁴⁰. En el mismo INCODER existe la percepción de que una vez vencido el periodo legal de doce años, “los dueños de estas tierras serán los ingenios o los intermediarios de los contratos”⁴¹. En términos de efectos sobre la reforma agraria por el mercado, este

³⁷ Las pérdidas causadas por la ola invernal y la intermediación de terceros son en parte responsables de que los contratos no hayan generado las ganancias esperadas.

³⁸ Informe de la comisión a la Dirección Territorial del Valle del Cauca para revisión de los procesos administrativos referentes a los predios de Samaría y Sandrana en los municipios de Buga y San Pedro entre los días 121 al 25 de noviembre de 2011.

³⁹ En realidad, estas inversiones se deducen de lo que deben pagar a los beneficiarios, es decir, que son a cargo de la empresa comunitaria.

⁴⁰ Informe de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios a la Dirección del INCODER, agosto de 2012.

sistema llevaría a tener un saldo neto de tierras de reforma agraria que iría disminuyendo y las tierras de reforma agraria se verían indirectamente transferidas a las grandes empresas.

En este contexto, ¿cómo explicar el desfase entre los requisitos planteados por el instrumento y los efectos generados? ¿En qué medida es atribuible al diseño del instrumento a sus condiciones de implementación? Primero, se debe cuestionar la responsabilidad del INCODER en la certificación de un proyecto productivo que se puede considerar “excluyente” en la medida en que necesita un capital que no tienen los campesinos y no incorpora el trabajo al que están legalmente obligados. El tipo de cultivo vigente tiene unas necesidades de capital y trabajo que son inversamente proporcionales a las condiciones de los sujetos de reforma agraria y a las exigencias del SRT. Según la empresa comunitaria, la falta de créditos bancarios para renovar el cultivo condujo a la decisión de hacer un contrato de cuentas en participación para generar “un dinero mensual como préstamo para el sostenimiento de los adjudicatarios”⁴². Al respecto, la norma señala que el otorgamiento del subsidio integral se hace efectivo “siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad”⁴³. Dados los altos costos de mantenimiento, la dificultad de acceder a crédito y otras fuentes

de financiación y la prohibición de acudir a un tercero para la explotación, la certificación de viabilidad del proyecto es cuestionable. Esta situación hace eco a la crítica realizada al INCODER sobre el hecho de que “en el gran número de casos se entregan predios que no reúnen las características agroecológicas para su explotación”⁴⁴. Este problema entonces sería ligado a las condiciones de implementación del SRT. Adicionalmente, se deben señalar contradicciones en el diseño del instrumento.

La situación paradójica de Sandrana y Samaría reside en que las condiciones agroecológicas pueden haber sido *demasiado* buenas para que fuera viable el tipo de proyecto prescrito por la reforma. Esta situación en la que las tierras más productivas en el sector pueden volverse las menos viables en el marco de la reforma agraria señala los límites del sistema productivo en el régimen parcelario e invita a reflexionar sobre la naturaleza de sus objetivos. En primer lugar, varios argumentos llevan a cuestionar la obligación de un uso productivo directo de la tierra y la interdicción de alquiler del régimen de reforma agraria. Si bien la letra de la ley busca evitar la desposesión de facto de los campesinos, se ha mencionado la posibilidad del alquiler de tierra como una medida transitoria en el proceso de aprendizaje del ejercicio del derecho de propiedad:

⁴¹ Entrevista con el doctor Zabala, jefe de Control Interno del INCODER, realizada el 5 de octubre de 2012, Bogotá.

⁴² Derecho de petición de los beneficiarios de los predios dirigido a la directora Territorial Valle del Cauca del INCODER, enero 19 de 2009.

⁴³ Artículo 22 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 26 de la Ley 812 de 2003.

⁴⁴ Según el informe de la PGN, citado en consideraciones del Auto 008 de enero 26 de 2009.

La carencia de todo tipo de propiedad por parte de estos productores de escasos recursos no los ha habilitado a hacer uso de ningún tipo de derechos de propiedad, cuando de pronto se encuentran ante estas posibilidades, por programas como los de reforma agraria, es frecuente que estos productores vuelvan a vender o arrienden las tierras a sus antiguos dueños (Machado, 1999: 59).

Así, el arrendamiento de la tierra permitiría inducir gradualmente las normas y las prácticas que acompaña el uso de los derechos de propiedad en el mercado. Sin embargo, el caso de Sandrana y Samaría muestra que el arrendamiento en condiciones del mercado no funciona necesariamente a favor de los beneficiarios para superar la fase transitoria.

Además, se puede cuestionar el modelo de proyecto productivo promovido en el contexto de las difíciles condiciones de producción en la economía rural. Para ser aprobados, los proyectos productivos de los sujetos de reforma agraria deben formar “sistemas de producción de carácter empresarial”. Dada la estructura bimodal de la economía rural (bajo acceso a la financiación, limitaciones de los procesos participativos, fuertes asimetrías de poder, acceso débil a canales de comercialización y altos riesgos del desarrollo productivo primario para pequeños productores) (Machado, 1999: xviii), los sujetos de reforma agraria deben, para cumplir estos requisitos, encontrar aliados empresariales e institucionales que faciliten el acceso a insumos, capacitación técnica y

empresarial, crédito formal, transferencia de tecnología, etc. Si bien se han propuesto modalidades reguladas de articulación de las iniciativas de los campesinos con la agroindustria (sistema de incentivos y garantías provistos por el Estado), este modelo no ha sido articulado de manera sistemática al instrumento de reforma agraria. En la ausencia de instrumentos de articulación, el SIT como tal no permite brindar a los beneficiarios las herramientas para cumplir con sus exigencias.

Finalmente, la visión del proyecto productivo contenida en el SIT oscila entre dos concepciones de la unidad productiva que corresponden a una oposición más profunda entre el modelo de economía campesina y el modelo rural empresarial. La UAF se concebía como una unidad productiva familiar en curso de desarrollo. En cambio, la Empresa Básica Agrícola, que ha ganado protagonismo en las normas reglamentarias adoptadas a partir de 1995⁴⁵, se presenta como una empresa con capacidad para desarrollar proyectos productivos rentables, competitivos y sostenibles, generar excedentes y articularse autónomamente con el sector agropecuario (Suárez, 1999: 61). Mientras que los proyectos de reforma agraria deben ser cada vez más empresariales y competitivos, si llega a fallar el vínculo directo de los adjudicatarios con la tierra y si su vocación agrícola es cuestionada, se considera que se están desviando los objetivos de la reforma agraria⁴⁶.

⁴⁵ Acuerdo 5 de agosto 14 de 1996.

⁴⁶ “El proyecto no está cumpliendo ninguna labor social; se hubiera hecho mucho más de esta finca arrendando el predio a ingenios en mejores condiciones y utilizando la plata para hacer proyectos reales de reforma agraria”. Entrevista con José Manuel Zabala Torres, jefe Control Interno del INCODER, realizada el 5 de octubre de 2012, Bogotá.

Sandrana y Samaría une una tierra demasiado buena para que su explotación sea viable, con unos beneficiarios insuficientemente campesinos para desarrollar cultivos propios, como genuinos sujetos de reforma agraria. Necesita un capital que no tienen los campesinos y omite el trabajo que son legalmente obligados a aportarle. Reúne a las víctimas de la masacre de Alaska con los desmovilizados que la perpetraron, y en medio de la caña, los une frente a otros beneficiarios con intereses antagónicos. Es un caso raro de lotería usurpada, una ganga desmantelada por las numerosas contradicciones que minan el proceso de reforma agraria.

El contraste entre la potencialidad inicial de la adjudicación en Sandrana y Samaría, y las dificultades encontradas sugiere que el instrumento del SIT no permite generar los efectos deseados en términos de apropiación de la tierra, producción propia y colectiva, y mejoramiento de la calidad de vida. En lugar de esto, genera efectos adversos manifestados por los riesgos jurídicos, las dinámicas de conflicto y el riesgo de transferencia del predio *in fine* a empresas de la agroindustria. Específicamente, la propiedad colectiva de la tierra no permite en sí fomentar la constitución de un marco para la integración socioeconómica de los beneficiarios y la generación de ingresos. Por otro lado, se considera que el instrumento, inmerso en el contexto de la economía rural, no es suficiente para generar proyectos agropecuarios competitivos, equitativos y sostenibles que conduzcan al mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos. Se pueden plantear

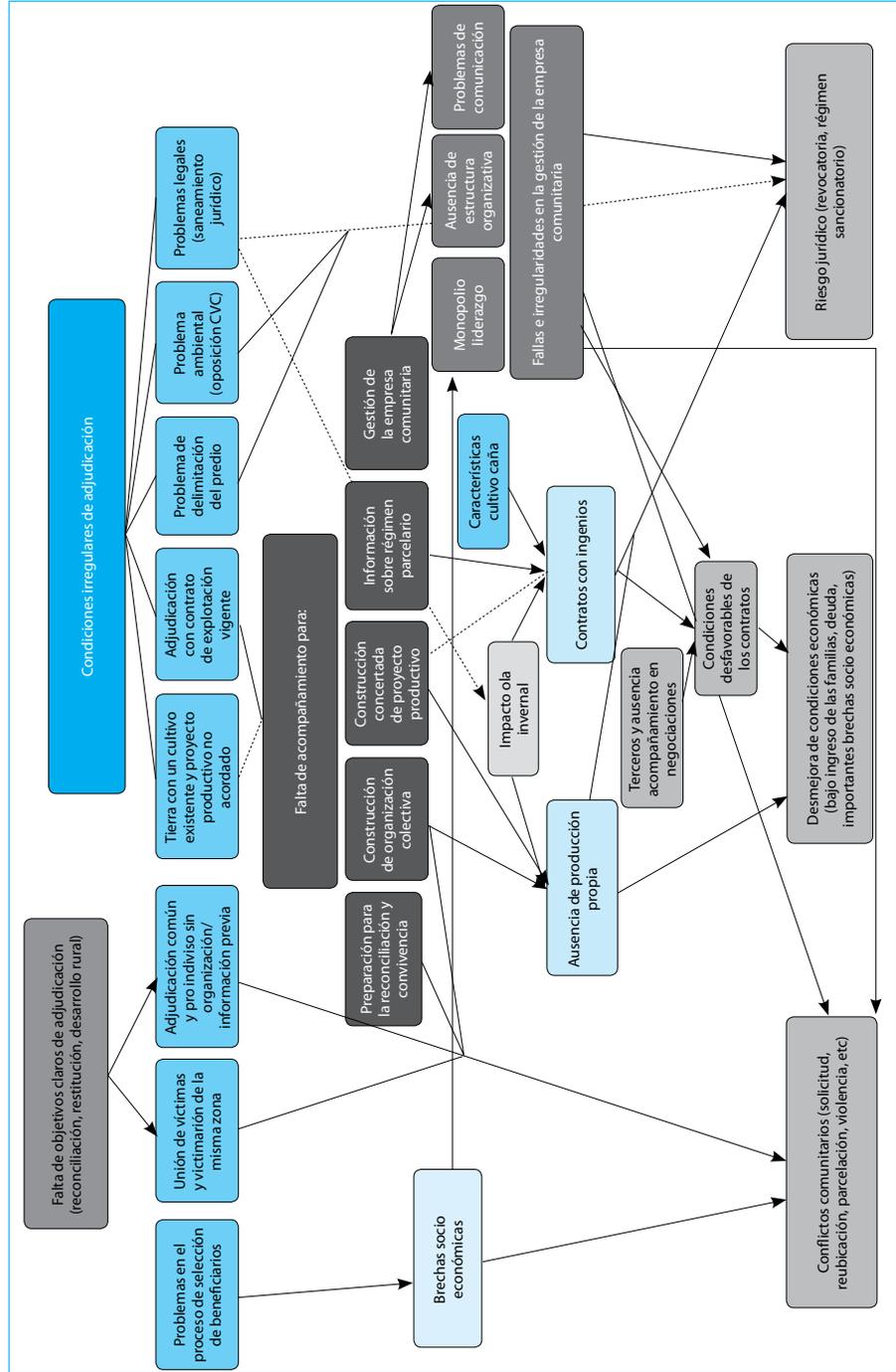
como posibles sugerencias para el instrumento el tener en cuenta la acumulación de capital humano, social y productivo, y la importancia de una planeación estratégica con los actores comunitarios e institucionales locales basada en el mapa productivo-económico del sector.

REFERENCIAS

Libros

- Baranyi, S., Deere, D. y Morales, M. (2004). *Tierra y desarrollo en América Latina. Perspectivas para la investigación sobre políticas*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game. What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- Derthick, M. (1972). *New Towns in Town. Why a Federal Program Failed*. Washington, DC: Urban Institute.
- Fajardo, D. (1986). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo.
- Ghimire, K. (ed.) (2005). *Civil Society and the Market Question. Dynamics of Rural Development and Popular Mobilization*. London: Palgrave; Geneva: UNRISD.
- Goggin, M. L., Bowman, A. O. M., Lester, J. P., O'Toole, L. J. Jr. (1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Hill, M., and Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Hassenteufel, P. (2011). *Sociologie Politique: L'Action Publique*. Paris, Armand Colin.

ANEXO
ESQUEMA DEL CASO DE SANDRANA Y SAMARÍA



- Leah, A. C., (2011). *Violent Democratization: Social Movements, Elites, and Politics in Colombia's Rural War Zones, 1984-2008*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Hood, C. (1986). *The Tools of Government*. London: Chatham House.
- Kalyvas, S. (2006). *The Logic of Violence in Civil War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Liboreiro, Ernesto; Balcázar Vanegas, Álvaro; Castellanos, Luis (1977). *Análisis de las empresas comunitarias campesinas en Colombia*. Bogotá: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy. The Dilemmas of Individuals in the Public Service*. New York: Russell Sage Foundation
- Machado, A. y Suárez, R. (1999). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el iica.
- Machado, A. (1998). *La cuestión agraria en Colombia a fines del milenio*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Machado, A. (2009). "Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia", en: *De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional.
- Mondragón, H., Valderrama, M. (1998). "Desarrollo y Equidad con Campesinos" en *Misión Rural IICA – Misión Rural*, vol. 2. Bogotá: Finagro en coedición con Tercer Mundo Editores.
- Oliart, Francisco (1969). *Empresa comunitaria y reforma Agraria*. Bogotá: IICA-CIRA.
- Perry, S. (1985). *La crisis agraria en Colombia: 1950-1980*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Pressman, J. and Wildavsky, A. (1973). *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or why it's amazing that federal programs work at all. This being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*. Berkeley: University of California Press.
- Salamon, L. (2002). *The Tools of Government, A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Wood, E. (2003). *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*. New York: Oxford University Press.

Capítulos de libro

- Eliadis, P.; Hill, M.; Howlett, M. (2005). "Introduction", en Eliadis, P.; Hill, M.; Howlett, M. (eds.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal and Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Elmore, R. F. (1980). Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, 94, 601-616
- Hjern, B. and Hull, C. (1982). Implementation Research as Empirical Constitutionalism. *European Journal of Political Research*, 10 (2), 105-116
- Hollinger, F. (1999). "Del mercado de tierras al mercado de reforma agraria", en Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA.
- Ingram, H. (1977). Policy Implementation through Bargaining. Federal Grants in Aid. *Public Policy*, 25, 499-526.
- Lipsky, M. (1971). Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. *Urban Affairs Quarterly*, 6, 391-409

- Machado, A. (1999). “Una visión renovada sobre la reforma agraria en Colombia”, en Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA.
- Suárez, R. (1999). “De una política de reforma agraria hacia una política de reforma rural”, en Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA.
- Rojas, M. (1999). “Una mirada institucional de la negociación voluntaria de tierras rurales como estrategia de redistribución y equidad”, en Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA.
- Rojas, M. y Urbina, H. (1999). “Propuestas para el impulso de proyectos de desarrollo empresarial para la paz. Zonas de reforma agraria”, en Machado, A. y Suárez, R. (coords.). *El mercado de tierras en Colombia ¿Una alternativa viable?* Bogotá: Tercer Mundo Editores en coedición con el CEGA y el IICA.
- Publicaciones periódicas**
- Albán, A. (2011). “Reforma y contrarreforma agraria en Colombia”, en *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 24, pp. 327-356.
- Albertus, M. y Kaplan, O. (2013). “Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia”, en *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2), 198-231
- Arboleda Ramírez, P. (2008). “La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936”, en *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 38, n.º 108, pp. 97-121.
- Balcázar, A.; López, N.; Orozco, M. y Vega, M. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Santiago de Chile: Naciones Unidas-Red de Desarrollo Agropecuario, Serie Desarrollo Productivo.
- Berry, A. (1973). “Land Distribution, Income Distribution and the Productive Efficiency of Colombian Agriculture”, en *Food Research Institute Studies*, vol. 12, n.º 3.
- Berry, A. (2002). “¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?”, en *Revista de Economía Institucional*, primer semestre, vol. 4, n.º 006, pp. 24-70.
- Borras, J. (2002). “La réforme agraire assistée par le marché: le cas du Brésil, de l’Afrique du Sud et de la Colombie et leurs implications pour les Philippines”, en *Alternatives Sud*, vol. IX, n.º 4, pp. 119-182.
- Borras, J. (2002). “Redistributive land reform in ‘public’ (forest) lands? Lessons from the Philippines and their implications for land reform theory and practice”, en *Progress in Development Studies*, vol. 6, n.º 2, pp. 123-145.
- Choncol, J. (1999). “Les réformes agraires en Amérique Latine”, en *Recherches internationales*, vol. 4, n.º 58, pp. 35-43.
- David, M-B. (comp.) (2001). *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?* Bogotá: Naciones Unidas-CEPAL en coedición con Alfaomega.
- Deininger, K. (1999). “Making Negotiated Land Reform Work: Initial Experience from Colombia, Brazil and South Africa”, en *World Development*, vol. 27, n.º 4.

- El-Ghonemy, M. Riad (1994). "Land Reform and rural development in North Africa", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*. FAO.
- Fajardo, D. (2002). "La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*.
- Franco, A.; De los Ríos, I. (2011). "Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual", en *Cuaderno de Desarrollo Rural*, vol. 8, n.º 67, pp. 93-119.
- Griffin, K.; Khan, A. R. and Ickowitz, A. (2002). "Poverty and distribution of land", en *Journal of Agrarian Change* vol. 2, pp. 279-330.
- Gros, C. (1991). "Reforme agraire, démocratie et modernisation: réflexions à partir de la Colombie et du Brésil", en *Problemes d'Amérique Latine*, n.º 3.
- Gruszczynski, D. M., y Jaramillo, C. F. (2003). "Integrating Land reform into the broader development agenda: Colombia", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*.
- Fajardo, D. (2009). "Reforma agraria, extinción de dominio y ordenamiento territorial", en *Revista Economía Colombiana*, vol. 309, pp. 1-7.
- Herrera, A.; Riddell, J.; Toselli, P. (1997). "Recent FAO experiences in land reform and land tenure", en *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*.
- Heshusius Rodríguez, K. (2005). *Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia*. Documento CEDE.
- Ibáñez, A. (2010). *La concentración de la propiedad rural en Colombia: 2000-2009*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Kay, C. (2001). "Reflections on rural violence in Latin America", en *Third World Quarterly*, vol. 22, n.º 5, pp. 741-775.
- Lane, J. E. (1987). "Implementation, Accountability and Trust", *European Journal of Political Research*, vol. 15, n.º 5, pp. 527-546.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (2007). "Introduction: Understanding Public Policy through its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, vol. 20, n.º 1, pp. 1-21.
- López, L., (1986). "Cien años de la evolución de la tenencia de la tierra en Colombia. 1884-1984", en *Revista de la Universidad Externado de Colombia*, vol. 2.
- Molina Barrantes, A. (1987). *Las empresas comunitarias en el proceso de reforma agraria en Colombia*. Bogotá: Cider, Universidad de Los Andes.
- Mondragón, H. (2002). "Colombia: o mercado de tierras o reforma agraria", ANUC-Fensuagro, en: <http://www.cnrr.org.co>.
- Newman, P. (2009). "Methods for analyzing policy tools: the case of new planning instruments in the UK", en *The European Journal of Planning online*.
- Pulecio Franco, J. H. (2006). "La reforma Agraria en Colombia", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, n.º 61.
- Uprimny-Yepes, R.; Sánchez, C. (2010). "Los dilemas de la restitución de tierras en Colombia", en *Revista de Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 12, n.º 2, pp. 305-342.
- Uribe López, M. (2004). "El veto de las elites rurales a la redistribución de tierras en Colombia", en *Revista de economía institucional*, vol. 11, n.º 21, pp. 93-106.

Otros

- Castagnini, R.; Deininger, K.; González, M. (2004). *Comparing Land Reforms and Land Markets in Colombia: Impacts on Equity and Efficiency*. Washington, DC: Policy Research Working Group, World Bank.
- Elhawary, Samir (2007). Between war and peace: Land and humanitarian action in Colombia. HPG Working Paper. London: Overseas Development Institute, en <http://www.odi.org.uk/resources/download/1912.pdf>

- Echeverría, R.; Vogelgesang, F.; Melmed-Sanjak, J.; Reydon, B.; Plata, L.; Jaramillo, C. (1998). *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios (2011). Solicitud de revocatoria directa - Predio denominado "Sandrana y Samaría", ubicados en los municipios de Buga y San Pedro, Departamento del Valle del Cauca, Bogotá, 14 diciembre de 2011.