

# TIERRAS EN EL POSCONFLICTO: ¿EN EL FONDO CUÁL ES EL PROBLEMA?\*

Francisco Gutiérrez Sanín\*\*  
Margarita Marín Jaramillo\*\*\*

## RESUMEN

Este artículo analiza los problemas relacionados con el Fondo de Tierras cuya creación contempla el acuerdo del Teatro Colón entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El Fondo está en el corazón de la Reforma Rural Integral (RRI) planteada por el acuerdo y en la política de acceso sin redistribución, que tiene como uno de sus aspectos centrales quitarles a los criminales para darles a los campesinos. Este artículo muestra que tal política tiene un doble efecto. Por un lado, aumenta la probabilidad de que las políticas de acceso a tierras pasen diversos filtros políticos y legislativos, y finalmente sean aprobadas. Por otro, incrementa la probabilidad de que ellas sufran severas distorsiones a lo largo del proceso de aprobación e implementación, así como de que conduzcan a resultados ajenos a los objetivos verbalmente expresados por sus arquitectos.

**Palabras clave:** Tierras, Colombia, políticas, posconflicto.

## LAND IN THE POST CONFLICT ERA: IN THE END, WHAT'S THE PROBLEM WITH THE LAND FUND?

### ABSTRACT

This article analyzes problems associated with the Land Fund contemplated by the Colon Theater accord entered into by the Colombian State and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). The Land Fund is fundamental to the Integral Rural Reform (RRI) proposed by the accord in conjunction with its “access without redistribution policy” which has as one of its central tenets recovery [of land] from criminals in order to provide it to peasant. This article posits that such a policy has a double effect: on the one hand it increases the likelihood that land access policies will successfully navigate the various political and legislative filters involved but that on the other, it will increase the likelihood that such policies will be severely distorted during approval and implementation processes leading to results different than those verbally expressed by their architects.

**Keywords:** Land, Colombia, politics, post-conflict.

**Fecha de recepción:** 31/10/2017

**Fecha de aprobación:** 30/11/2017

---

\*Esta investigación fue realizada en el marco del programa Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria en Colombia financiado por Colciencias. Agradecemos los insumos de Gina Galvis, Christian Moreno y Mónica Parada, sin los cuales hubiera sido imposible terminar este artículo.

\*\* Investigador del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia).

\*\*\* Investigadora del Observatorio de Restitución y Derechos de Propiedad Agraria. Estudiante del doctorado en Ciencias - Estadística, Universidad Nacional de Colombia (Bogotá, Colombia).

## INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza los problemas relacionados con el Fondo de Tierras cuya creación contempla el acuerdo del Teatro Colón entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El Fondo está en el corazón de la Reforma Rural Integral (RRI) planteada por el acuerdo (véase por ejemplo Fajardo y Salgado, 2017). Presentamos aquí una visión de los retos y los efectos reales de su implementación, si es que ella en realidad llega a la agenda política.

Dichos retos se vinculan con la concepción misma de la RRI, que tiene dos características básicas. Una, se pretende democratizadora (en el sentido de que promoverá el acceso a la tierra por parte de diversas poblaciones rurales con poca o ninguna) pero NO redistributiva. Otra, intenta recuperar para el Estado y la sociedad tierra adquirida ilegalmente, para transferírsela a una panoplia de agentes en la legalidad. Como mostraremos abajo, la política de acceso sin redistribución que tiene como uno de sus aspectos centrales quitarles a los criminales para darles a los campesinos, se estableció como opción clave ya desde finales de la década de 1980, y permitió al gobierno y a las FARC encontrar un espacio de negociación a contrapelo de las expectativas pesimistas de muchos estudiosos y formadores de opinión. Es también, naturalmente, la que ha alimentado el programa de restitución y el Fondo de Víctimas creado para la desmovilización paramilitar<sup>1</sup>.

Este artículo muestra que tal política tiene un doble efecto. Por un lado, aumenta la probabilidad de que las políticas de acceso a tierras pasen diversos filtros políticos y legislativos, y finalmente sean aprobadas. Por otro, incrementa la probabilidad de que ellas sufran severas distorsiones a lo largo del proceso de aprobación e implementación, así como de que conduzcan a resultados ajenos a los objetivos verbalmente expresados por sus arquitectos.

[19]

El documento exhibe y analiza los mecanismos concretos a través de los cuales se expresa esa tensión entre viabilidad (mayores probabilidades de aprobación) y falseamiento (mayores probabilidades de que aparezcan distorsiones y bloqueos en el camino de la implementación). Mostramos que, al transferir a los campesinos tierras de actores ilegales, el Estado los empuja a enfrentarse a sus capacidades y relaciones (que les dan a tales actores tres accesos claves: a profesionales de primera línea del derecho, al sistema político y a la seguridad privada), ofreciendo a cambio una gran debilidad administrativa. Es una debilidad en el diseño y que evidencia genuina incapacidad. En los momentos en los que la debilidad por diseño y la exclusión de los campesinos de la toma de decisiones llegaron a su máximo punto –durante la experiencia de la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE)–, el desenlace fue desastroso.

Esto no tiene por qué cubrir la experiencia del reciente Fondo de Tierras para la RRI con una sombra de expectativas negativas, que pueden generar varias profecías autocumplidas de índole catastrofista. Su creación y su dotación con tres millones de hectáreas, son un avance importante en el contexto colombiano, que hay que defender contra los intentos de no darle curso –intentos que claramente ya están sobre la mesa–. Además, tal y como sucedió con la política de restitución en su momento, la construcción del Fondo puede conducir al realineamiento de distintas burocracias con respecto de diferentes actores sociales y coaliciones en el país y/o en diversas regiones, y reabrir la política agraria para que avance en direcciones más energéticas y relevantes. Lo que hacemos aquí es discutir los peligros y límites del Fondo a la luz de la experiencia colombiana y su diseño actual, y proponer algunas de las condiciones mínimas que resultan de nuestro análisis para que este en

<sup>1</sup> Este fondo nació en el marco de la Ley de Justicia y Paz, ley 975/2005.

verdad signifique un paso adelante en una política de transformación agraria inclusiva y no una frustración más.

La exposición procede en el siguiente orden. Primero, hacemos un breve esbozo de los legados agrarios del conflicto colombiano más relevantes para el artículo, y las razones por las cuales a partir de ahí, y de manera sorpresiva para muchos, el gobierno y las FARC pudieron llegar a un acuerdo agrario. Recordamos cuál es el papel del Fondo de tierras allí. Después nos concentramos en el desarrollo histórico de la política de quitarles a los criminales para darles a los campesinos y su relación con diversos fondos de tierras.

La segunda parte está dedicada a la experiencia de Colombia con los fondos agrarios, y en particular a la de la DNE y su fondo de bienes, el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco). La DNE se concibió como una herramienta de lucha contra la criminalidad organizada, con el músculo suficiente para quitarle a esta sus bienes y con ellos alimentar diferentes políticas públicas, por ejemplo, el acceso a la tierra para los campesinos. Sin embargo, tanto la DNE como el Frisco se convirtieron en la década de 1990 en enormes focos de corrupción y no desempeñaron ningún papel positivo en la democratización de la tenencia de la tierra. Esta les llegó en cambio a políticos y abogados clientelistas, narcos, paramilitares y a los numerosos testaferros de cada una de estas categorías.

[20]

Explicamos en la tercera parte los mecanismos a través de los que ocurrió esto: demoras, problemas de seguridad, asignación política de los derechos de propiedad y comunidad de política restringida, todo esto en el contexto de una notable debilidad administrativa. La experiencia de otros fondos tampoco ha sido por completo positiva, pero en la medida en que lograron superar algunos de estos problemas, no cayeron a abismos como los de la DNE-Frisco.

La cuarta parte describe la manera en que está diseñado el actual fondo y evalúa sus efectos reales en términos de inequidad en el caso ideal de que se distribuyeran a quien corresponde (poblaciones con déficit ostensible de tierra) todas las hectáreas asignadas a él. Mostramos que los tres millones de hectáreas a redistribuir no paliarán ni siquiera levemente la desigualdad agraria, si esta se considera desde un punto de vista nacional. No obstante, sí pueden tener un impacto real sobre territorios específicos. Que esto sea así dependerá mucho de las opciones de política que se tomen.

Concluimos lo siguiente. El Fondo puede convertirse en un decoroso instrumento de acceso a la tierra o en un terrible nido de corrupción. El Fondo asimismo podría tener efectos reales sobre el acceso pero el que tendrá sobre la inequidad será pequeño y a veces contradictorio. Uno y otro desenlace dependerán de las decisiones de diseño. Es fundamental que el Fondo solucione el problema de las demoras, se apoye en una burocracia fuerte y aislada de las redes políticas, que brinde condiciones de seguridad para los campesinos y que los incluya significativamente en la comunidad de política y en la toma de decisiones. Para aquellos que estimamos que los niveles de desigualdad agraria en Colombia hacen insostenible la noción de “paz estable y duradera” (debido a criterios como los que desarrolla Hartman [2018, en prensa]), seguramente sea necesario pensar un “segundo tiempo agrario”, dadas las limitaciones del Fondo en términos de sus repercusiones sobre la inequidad.

## EL CONTEXTO

### Legados agrarios del conflicto

El nexo de nuestra guerra con diferentes problemas agrarios (inequidades, presencia del Estado, etc.) con frecuencia se afirma pero no siempre se explica con suficiencia. La relación en la otra dirección –la manera en que la guerra afectó al mundo agrario—, es en cambio más establecida (Observatorio de Tierras, 2014). En general, la guerra envenenó y empeoró casi todos los problemas agrarios, en especial los que guardan vínculo con la tierra. Primero, originó un desplazamiento gigantesco, que según la base de datos gubernamental –el Registro Único de Víctimas<sup>2</sup>— pasa de los siete millones. La mayoría de ellos viene del mundo rural.

Segundo, el conflicto produjo una significativa concentración de la tierra, a sangre y fuego, por vía de al menos tres mecanismos: (i) despojo y abandono, los estimativos sobre su magnitud varían bruscamente, pero incluso para los más conservadores sus víctimas se cuentan por cientos de miles<sup>3</sup>; (ii) abandonos y transacciones inmediatamente después de que un territorio fuera radicalmente transformado por el conflicto, que generaron una dinámica concentradora autónoma, en algunos casos muy significativa (Vargas y Uribe, 2017; Uribe, 2014); y (iii) compras de actores ilegales de diverso tipo, a menudo a sobreprecio, por ejemplo, para lavar dinero, pero también con un resultado concentrador.

Tercero, el conflicto ocasionó una significativa criminalización de la propiedad rural. Compras masivas de tierras por parte de narcos (véase por ejemplo Reyes, 1997, 2009), legalizaciones y adquisiciones de paramilitares, apropiación de baldíos por múltiples actores, inversiones conjuntas entre narcos y terratenientes en territorios de dominio paramilitar (Gutiérrez, 2014) fueron fenómenos que, entre otras cosas, condujeron a que una parte importante de la tierra cultivable en Colombia estuviera marcada por la presencia de actores ilegales. Típicamente, el fenómeno no se ha cuantificado, pero las evidencias y los diseños institucionales –que proveen los incentivos “adecuados”– sugieren que ha sido masivo (Gutiérrez y Vargas, 2017).

Esto nos lleva al cuarto efecto del conflicto sobre la tenencia de la tierra: activó en sentido pro-concentración y pro-violencia diseños institucionales que ya estaban ahí, pero que al calor del conflicto adquirieron un potencial mucho más dañino (Peña, Parada, Ruiz, Álvarez y Zuleta, 2017). Por ejemplo, la asignación de derechos de propiedad ha sido tramitada en Colombia por décadas a través de redes partidistas y faccionales (Gutiérrez, 2014). El tejido conectivo entre partidos y facciones, por un lado, y la asignación política de los derechos de propiedad, por el otro, han sido los notarios, pero también alcaldes y otras autoridades locales dotadas de las conexiones apropiadas. Esto tuvo un papel cardinal en el despojo paramilitar (Gutiérrez y Vargas, 2016), aunque también operó de forma autónoma, como lo han mostrado espectaculares ejemplos recientes<sup>4</sup>. En la medida en que en medio del conflicto múltiples actores armados pudieron alinear redes políticas y agencias nacionales y subnacionales a su favor, su capacidad de acumular o transferir activos rurales a terceros creció.

<sup>2</sup> Véase <https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>

<sup>3</sup> Pero lo probable es que la unidad de conteo adecuada no sean los cientos de miles sino los millones. Véase Garay, Forero y Prada (2009). Para un acercamiento analítico al problema de los diferentes estimativos, véase Gutiérrez, Machuca y Marín (en prensa).

<sup>4</sup> Véase por ejemplo el papel de Otto Bula en el escándalo de Odebrecht (*El Tiempo*, 2017).

En síntesis: si tomamos como fecha aproximada de inicio del conflicto propiamente dicho en Colombia los finales de la década de 1970<sup>5</sup> la propiedad sobre la tierra ya por entonces estaba muy concentrada, con Gini que se aproximaban a 0,8 y con una reversión real de algunos de los modestos resultados desconcentradores de las reformas de 1961 y 1968. Sobre esta línea base, la guerra colombiana suscitó una brutal reconcentración, basada en el despojo, el desplazamiento, compras masivas en condiciones signadas por las transformaciones generadas por el conflicto mismo, criminalización de la propiedad y una ulterior profundización de la inestabilidad de los derechos de propiedad de los campesinos.

### El acceso negociable

Es sobre lo anterior que se comenzó el proceso de paz entre el gobierno y las FARC en La Habana. Desde el principio, resultó evidente que el tema de la tierra sería central para él, y que de entrada las posiciones de las dos partes estaban muy distanciadas. El diagnóstico de las FARC sobre el conflicto armado colombiano relacionaba a este directamente con la inequidad agraria. El programa agrario de las FARC (2013) forma parte esencial de su identidad y de su razón de ser: nadie esperaba que las FARC pudieran irse con las manos vacías en este tema.

De manera correlativa, la recomendación de política de las FARC era expropiar a los terratenientes y adelantar su reforma agraria. El gobierno, por su parte, se alejaba explícitamente de procesos anteriores, en los que el Estado había admitido la existencia de “causas objetivas” y “causas subjetivas” de la violencia<sup>6</sup>. La valoración del gobierno por consiguiente era agnóstica con respecto de lo que hubiera podido originar y mantener nuestra guerra<sup>7</sup>. Sin embargo, el gobierno no iba a la discusión sobre el problema agrario sin programa: a pesar de todas las críticas enunciadas desde diversos sectores contra la política de restitución, esta seguramente desempeñó un papel esencial para atraer a las FARC a la mesa (*El Tiempo*, 2013).

[22]

Más aún, esfuerzos modernizadores y dirigidos a paliar la enorme corrupción que afectó al sector agrario durante los dos gobiernos de Uribe, habían creado dentro del Estado una serie de preocupaciones acerca de la necesidad de fortalecer los instrumentos de medición y regulación con los que contaba en el mundo rural, un esfuerzo que las FARC podían encontrar aceptable. Por último, pero no menos importante, el gobierno iba con la posición de que los derechos de propiedad legalmente adquiridos no se negociaban con un grupo ilegal (*Semana*, 2014). En principio, su recomendación de política era persistir en la restitución, fortalecer la presencia estatal en el mundo agrario y defender la propiedad privada.

Ante la distancia tan grande entre las dos facciones, nadie esperaba una solución rápida, sobre todo en vista de sucesivas declaraciones del Consejo Gremial insistiendo en la defensa de la propiedad privada (*Semana*, 2015). A pesar de esto, la negociación del punto 1 de La Habana demoró solo seis meses. El acuerdo al que se llegó a la postre dependió entre otras cosas de la posibilidad de ofrecer tierra a los campesinos. El principio de que no se negociaba la redistribución con un grupo armado ilegal se mantuvo, pero a la vez se abrió una puerta al acceso. Esto se materializó tanto en la formalización —que podría legalizar activos de campesinos— como en el Fondo de Tie-

<sup>5</sup> Para una sustentación a favor de esto véase Gutiérrez (2015).

<sup>6</sup> Una categorización que se le achaca, incorrectamente, a Belisario Betancur. Betancur la usó, pero formaba parte del sentido común de la clase política al menos desde el Frente Nacional.

<sup>7</sup> La diferencia de diagnósticos se expresa en la redacción final del acuerdo, véanse Gobierno de Colombia y Farc-EP (2016) y Fajardo y Acevedo (2017).

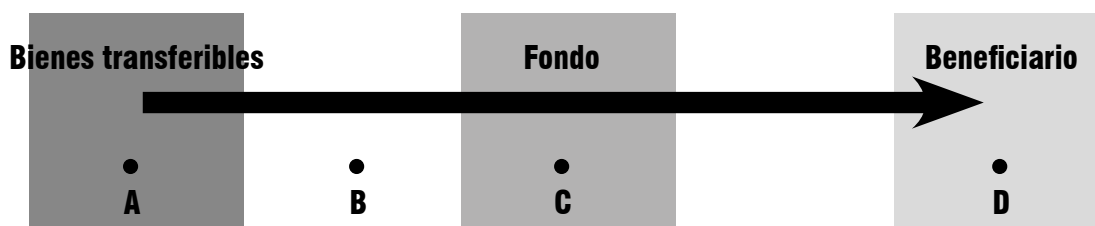
rras, alimentado básicamente por la recuperación de bienes en manos de actores ilegales para la sociedad y el Estado.

## FONDOS DE TIERRAS EN COLOMBIA

### Reformas y víctimas

En el país se han creado varios fondos de bienes, uno de cuyos objetivos rutinarios ha sido dotar de tierras al Estado para que este a su vez pueda contribuir a una reforma agraria. En principio, el proceso es relativamente fácil de representar, como se ve en el gráfico 1: hay unas tierras de las cuales el Estado puede disponer, sean baldíos o bienes de particulares, tomados bajo la figura de la extinción de dominio, la expropiación o la compra, y ellas a su vez se transfieren a beneficiarios de políticas públicas específicas, como la reforma agraria (o “rural integral”). Esto implica que el bien atraviesa potencialmente tres estados institucionales y pasa por cuatro puntos. Primero, el bien tiene un carácter transferible (por ejemplo, es un baldío o está en manos de un actor ilegal: estado 1). El Estado lo toma y lo transfiere a algún fondo, por ejemplo (estado 2). Este a su vez lo asigna a un beneficiario (estado 3). Desde el punto de inicio (“A” en el gráfico), el bien pasa a un proceso judicial o administrativo (durante el cual puede por ejemplo quedar en manos de un secuestre<sup>8</sup>, “B”), después llega al fondo (“C”) y finalmente al beneficiario (“D”).

Gráfico 1. La ruta de asignación



[23]

Los principales fondos en Colombia son los siguientes: Fondo Nacional Agrario (FNA) creado por la ley 135/1961 y encargado de proveer al Estado bienes inmuebles para la reforma agraria; Fondo para la Reparación de las Víctimas (FRV) creado por la Ley de Justicia y Paz (ley 975/2005); Fondo de la Unidad de Restitución de Tierras (F-URT) creado por la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (ley 1448/2011); y Frisco, reglamentado por la ley 333/1996 y responsable de procesos de incautación y extinción de dominio de activos vinculados al tráfico de sustancias ilícitas.

Nos concentramos en la próxima sección en la DNE-Frisco, pero un comentario sobre las otras experiencias permite contextualizar esta y a la vez entender los problemas de más larga duración que han sufrido los fondos de tierras en el país. Todos ellos –incluido el Frisco– surgieron en medio de una oleada de esperanza, según la idea de que había una fuente casi inagotable de bienes que los alimentarían. Y, en efecto, al menos en el papel era así. Por ejemplo, el FRV sería el depositario de los bienes y recursos entregados por personas y grupos armados acogidos a los términos de dicha ley. Esto incluía los patrimonios del paramilitarismo, incluyendo dinero líquido y bienes inmuebles de carácter rural y urbano. Y también tendría acceso a recursos del presupuesto de la

<sup>8</sup> Para el caso de la expropiación o la extinción de dominio.



nación, donaciones de entidades públicas y privadas, y recursos de la cooperación internacional, todos con destino a la reparación de las víctimas del conflicto armado<sup>9</sup>.

La ley 1448/2011 dio continuidad al FRV, en cuanto a su función de reparación en el marco de la nueva política, *aumentando* sus fuentes de recursos. El artículo 19 de dicha ley ratificó el mandato (para el gobierno) de garantizar la persecución efectiva de los bienes de los victimarios con el fin de fortalecer el FRV. Pero, como se sabe, nada de esto ha redundado en una gran relevancia del FRV, ni en su capacidad de recuperar para el Estado los bienes de los paramilitares (*Verdad Abierta*, 2016).

### Problemas endémicos

El FNA es el fondo que más ha durado. Al menos en sus comienzos actuó en un periodo en el que el Estado colombiano logró hacerse a un número significativo de hectáreas básicamente a través de tres tipos de operación: asignación de baldíos, compra de tierras y extinción de dominio. Desde el punto de vista del ingreso de tierras al fondo, el Estado enfrentó dificultades en compras a sobreprecio y potencial corrupción, o al menos influencia indebida de oferentes de tierras sobre agentes estatales; esto vale tanto para las reformas agrarias iniciadas durante el Frente Nacional como para la llamada “reforma agraria de mercado” que empezó en 1994 (Deininger, 1999). Desde la perspectiva de la asignación de bienes, el FNA incurrió en demoras extraordinarias, que podían durar décadas.

[24]

El FRV y el F-URT, en cambio, se han enfrentado a problemas muy serios para la ubicación de los bienes de los paramilitares que, con sus poderes regionales y conexiones con el sistema político, han podido burlar el débil aparato estatal asociado a los fondos (Pizarro, 2009). Aunque la información disponible para el público es de difícil acceso, asistemática e incompleta, algo que ha caracterizado a los fondos en Colombia desde el comienzo, se puede afirmar con base en la información disponible que el tránsito del punto A al punto D en el gráfico 1 ha resultado difícil, y que la tierra transferida a víctimas y campesinos por esos fondos es poca, con los problemas habituales de identificación de bienes y demoras. Por ejemplo, el FRV recibió entre 2007 y 2015 536 bienes rurales, de los cuales restituyó 79. Los otros 457 siguieron en el inventario (UARIV, 2015).

Lo mismo se puede decir de la Sociedad de Activos Especiales, que reemplazó al Frisco. Esto nos lleva a la revisión de la trayectoria de ese fondo particular.

### La Dirección Nacional de Estupefacientes – Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado

Después de que la reforma agraria estuviera en el corazón de las políticas públicas para el agro colombiano, pasó de manera paulatina a convertirse en una orientación de interés marginal y a la larga en blanco de múltiples críticas. Naturalmente, esta no fue una trayectoria solo colombiana (Cramer y Richards, 2011; Lipton, 2009). Sin embargo, tanto en términos de legitimidad política como de estabilización del agro, persistieron las demandas de acceso a tierra en un contexto que se distinguía por la inequidad extrema. El gobierno de Virgilio Barco (1986-1990) unió tales demandas a una de sus preocupaciones primordiales, la lucha contra el narcotráfico, a través de

<sup>9</sup> La Corte condicionó la exequibilidad del artículo 54 en el sentido de que todos y cada uno de los miembros del grupo respondieran con su patrimonio para indemnizar a las víctimas de los delitos por los cuales fueron condenados, y también respondieran solidariamente por los daños ocasionados a ellas por otros miembros de su grupo armado.

la promesa de quitarles tierra a los narcos para dársela a los campesinos. Los bienes incautados a los narcotraficantes se transferirían en principio al FNA (decretos 1893 y 2390 de 1989), lo que muestra con transparencia el lazo que se establecía entre expropiación de criminales y acceso a la tierra. Tal medida se adoptaría después como legislación permanente (decreto 2272/1991).

Mientras tanto, se había creado la DNE (decreto 494/1990). Siguiendo los lineamientos propios del momento, contaba con un aparato burocrático mínimo (de entre veinte y treinta funcionarios). Al comienzo, sufrió de los mismos problemas que han caracterizado a todos los fondos en Colombia: estaba dotada con pocos recursos, su pequeña burocracia tenía un margen de acción limitadísimo y se caracterizaba por su marginalidad, sus demoras y su desorden. Sin embargo, a medida que la presencia del narcotráfico en el sistema político se fue haciendo más visible, dicha marginalidad resultó cada vez más insostenible (Matthiesen, 2000). El punto de quiebre vino con el gobierno de Samper. La financiación de la campaña del presidente electo por parte del narcotráfico motivó una gran crisis, que involucró tanto a los Estados Unidos como a un sector significativo del empresariado (Rettberg, 2011).

Aquí, una vez más, la trayectoria colombiana es una expresión aguda de un fenómeno más global. Este se estaba desarrollando en medio del aumento progresivo y revelador del peso de distintas economías criminales en el producto interno bruto mundial (CICAD, 2003; Global Financial Integrity, 2017), con efectos dramáticos sobre numerosos países y el sistema internacional en su conjunto. Por lo tanto, la lucha contra el crimen organizado se había vuelto ya en un motivo central para la cooperación internacional. La Convención de Viena de 1995 determinó también que una de las mejores formas de luchar contra el narco era afectar su riqueza, generando así toda una serie de instrumentos para intervenir los derechos de propiedad adquiridos con fondos provenientes de actividades criminales.

[25]

En esta crisis, parte de la capacidad de decisión del gobierno colombiano fue transferida a Estados Unidos. Fue en este escenario que se resucitó, de una forma más agresiva, el programa de las transferencias de activos de los criminales a los campesinos y otros actores. La convergencia de dinámicas internas y globales creó las condiciones para afectar institucionalmente los derechos de propiedad, siempre que estos estuvieran relacionados con el narcotráfico o, más en general, con la criminalidad organizada. La Ley de Extinción de Dominio, aprobada en 1996 bajo obvia presión norteamericana (ley 333/1996), hizo precisamente eso. La ley facilitó la extinción de dominio sobre bienes del narcotráfico, con retroactividad; es decir, podían extinguirse bienes por los motivos establecidos por la ley, incluso si la adquisición del bien hubiera ocurrido antes de la aprobación de esta<sup>10</sup>, violando uno de los principios básicos del debido proceso y siguiendo en esto los pasos de la Convención de Viena. También permitió la incautación del bien sin que este se hubiera extinguido.

Dicho en los términos del gráfico 1, trató de ahorrarse el (dispendioso) punto “B” para agilizar la lucha contra los narcos, pero como veremos a costa de causar un tremendo atasco en el punto “C”. La DNE terminó manejando dos tipos de bienes, los incautados, que se daban a un custodio o “promotor” (que generalmente los arrendaba) y los extinguidos (que se vendían o se asignaban provisional o definitivamente a algún depositario). El supuesto básico, reforzado por disposiciones ulteriores (ley 387/1997, entre otras), es que los bienes extinguidos alimentarían agencias y políticas públicas, entre ellas al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y a la reforma agraria.

<sup>10</sup> Lo cual inevitablemente desató doctas controversias jurídicas, que no tuvieron mayor efecto ante la dura presión de los Estados Unidos.



Myles Frechette –el embajador de Estados Unidos en Colombia y el encargado de cogobernar en la práctica en algunas áreas críticas como la política contra el narco– declaró con solemnidad que el momento de aprobación de la ley de extinción de dominio era un “gran día para los colombianos” y que partía “la historia de Colombia en dos” (*Caracol Radio*, 1997; *El Tiempo*, 1996). El que hoy ni siquiera los especialistas se acuerden de ella es testimonio elocuente de que sus impactos fueron muy diferentes a los esperados, o declarados, por los arquitectos de la iniciativa.

En efecto, y gracias a la Ley de Extinción de Dominio, la DNE pasó de pronto de ser una entidad marginal a recibir literalmente una lluvia de activos<sup>11</sup>. A partir de 1997 su patrimonio creció de manera vertiginosa. Este crecimiento vino de la mano con niveles de corrupción y criminalización extraordinarios, incluso para el contexto colombiano. Una y otra se expresaron básicamente de cuatro formas. Primera, la transferencia de una parte muy sustancial de activos a narcos, como ‘El Osito’ (hermano de Pablo Escobar), paramilitares y políticos corruptos, o a sus testaferros. Tal transferencia incluyó fincas emblemáticas de la violencia paramilitar, como Las Tangas y Montecasino. Segunda, la transferencia de bienes incautados pero no extinguidos (que por lo tanto no se podían vender) a esas mismas figuras, pero también a empresarios de la corrupción, que terminaron acumulando bienes administrados gracias a sus contactos con políticos. Por ejemplo, el abogado Aniano Iglesias recibió decenas de bienes para que los administrara (*El Heraldo*, 2011; *El Tiempo*, 2011). Tercera, las transferencias de los bienes, ya fuera en arrendamiento o a través de otras transacciones, se hicieron en condiciones asombrosamente favorables, muy por debajo del valor de mercado y en algunos casos con contratos a cincuenta años y sin pagar un solo peso a la DNE (*El Tiempo*, 2011). Cuarta, los sucesivos directores de la DNE, sobre todo desde el 2002, levantaron auténticos emporios de corrupción que intercambiaban apoyos regionales por acceso a propiedad raíz. Políticos activos de alto nivel –provenientes básicamente del Partido Conservador y Cambio Radical– llevaron a cabo tal intercambio con narcos, ganaderos y agroindustriales en diversas regiones del país. No es de extrañar entonces, que todos los directores de la DNE desde 2002 estuvieran marcados por el escándalo. Rubén Olarte Reyes (agosto 1998-agosto 1999) fue destituido, así como el coronel Plazas Vega (agosto 2002-noviembre 2004)<sup>12</sup>. Juan Carlos Vives (agosto 2005-julio 2006) tuvo que renunciar por el peso del escándalo. Carlos Albornoz (septiembre 2006-mayo 2009) terminó en la cárcel, lo mismo que Ómar Figueroa<sup>13</sup> (septiembre 2009-septiembre 2010) (Anzola y Thoumi, 2011).

[26]

En esta piñata de bienes, muy poco les quedó a los campesinos; y lo que les llegó estaba condicionado. Por ejemplo, el Consejo Comunitario de Monte Oscuro obtuvo en 2008, después de mucho insistir, una finca. Los campesinos afro del Consejo se endeudaron para disponer allí un cultivo de azúcar, pero siete meses después se enteraron de que la DNE había decidido que el predio sería más productivo en manos del Ingenio Mayagüez (Mesa de Desarrollo Territorial Afrocaucana, 2013). Hay casos análogos en Puerto López que involucran a La Fazenda (*El Tiempo*, 2012).

<sup>11</sup> Según la Contraloría General, al 31 de diciembre de 2010, los activos de la DNE alcanzaron un valor de \$ 5.762.822,9 millones. “(R)egistra bienes aprehendidos o incautados por valor de \$4.167.758,5 millones que corresponden principalmente a activos netos (empresas o sociedades), por \$2.339.813,5 millones, propiedades, planta y equipo por \$1.373.740,4 millones, inversiones por \$273.443,1 millones, efectivo por \$15.180,4 millones”. Tenía además decenas de miles de predios rurales y urbanos.

<sup>12</sup> Destituido y sancionado. Después iría a parar a la cárcel, pero por actos no relacionados con su actividad como director de la DNE.

<sup>13</sup> Quien hace poco recobró la libertad por vencimiento de términos.

El primer gobierno de Juan Manuel Santos decidió liquidar a la DNE (decreto 3183/2011). Su nuevo gerente-liquidador declaró enérgicamente que la entidad se había convertido en el “parque de diversiones de la mafia” (*Semana*, 2010) y emprendió una lucha frontal contra la corrupción en la entidad. Pero como se vio arriba, muchos más actores que los narcotraficantes habían jugado en ese parque de diversiones. La DNE fue reemplazada la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Aunque es temprano para evaluarla<sup>14</sup>, es claro que no ha sido exitosa en mejorar el acceso a la tierra por parte de los campesinos.

## MECANISMOS

¿Qué mecanismos permitieron que ocurriera semejante desastre? La liquidación de la entidad fue un paso muy positivo, pero no vino acompañada de un esfuerzo por responder a esta pregunta crucial. Respuestas genéricas –sistema clientelista, falta de voluntad política, corrupción, falta de sentido de lo público– pueden tener algún interés, también genérico, pero son insuficientes para explicar el desenlace de la DNE, así como su resultado diferencial frente a otras experiencias análogas. Por el contrario, el diseño de la entidad y su fondo, así como la economía política de su manejo de activos dan pistas más específicas. Identificamos aquí los siguientes mecanismos claves:

### Parqueadero de tierras

La DNE combinó dos características: guardó activos durante largos periodos y estuvo marcada por una aguda debilidad burocrática, expresada en déficit de personal y capacidades mínimas (incluyendo la capacidad crítica de guardar, procesar y recuperar información). Se suponía que, por el hecho de que la Ley de Extinción de Dominio tenía “dientes”, como se suele decir, los bienes de la criminalidad serían incautados y con celeridad transferidos a particulares. Pero no fue así. Los narcos y otros blancos de la ley tenían abogados de primer nivel y un claro y ágil acceso al sistema político. En esas condiciones, la extinción de dominio, que es una figura en esencia limitada, fue la predominante. Según la SAE, la relación entre bienes extinguidos e incautados era de 92 a 1947. Más aún, una parte muy sustancial de los bienes incautados tuvieron que ser devueltos: de acuerdo con la revista *Semana* (2006), una de cada tres hectáreas incautadas terminaba retornando a sus dueños originales. Por consiguiente, la DNE se convirtió en un parqueadero de bienes, dándole así grandes incentivos a actores con poder para usarlos para aceitar redes de influencia e intercambios de favores. Mientras todo esto ocurría, la DNE siguió manteniendo una nómina ínfima. En 2006 manejaba más de 50000 propiedades y más de dos billones de pesos de aquella época, pero su nómina había quedado congelada en 41 funcionarios (*Semana*, 2006). A lo largo de casi toda su existencia la DNE/Frisco careció de inventario propiamente dicho (Contraloría General de la República, 2016) y sufrió de problemas endémicos para procesar y acceder a la información. Esto permitió a las redes de corrupción que colonizaron la agencia asignarle bienes a criminales en ejercicio y gentes bien conectadas, pero también a entidades ficticias<sup>15</sup>.

La inverosímil debilidad burocrática de la DNE no pasó inadvertida entre 2002 y 2011, y de hecho se adelantaron algunas propuestas para paliarla. Por ejemplo, el senador Cáceres –quien a la postre terminaría en la cárcel e involucrado también en escándalos relacionados con la DNE– planteó en el Congreso que los directivos de la DNE/Frisco debían ser nombrados por concurso

<sup>14</sup> Véase sin embargo el informe de la Contraloría General de la República (2015).

<sup>15</sup> Por ejemplo, con transferencias a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, cuando ya no existía (*El Tiempo*, 2011).

(*Semana*, 2006). Pero la idea no prosperó, por las razones obvias. No se presentó, en cambio, ninguna iniciativa para reorganizar la entidad y reforzar su nómina. Cuando en 2002 se decidió, gracias al peso de sucesivos escándalos, pasar parte de los bienes del Frisco al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (ley 785 y 793 de 2002), el desorden administrativo no disminuyó, entre otras cosas porque el gobierno Uribe se había propuesto, con la creación del Incoder, desmontar la burocracia agraria (Gutiérrez, 2010). También desempeñó su papel el que el Incoder estuviera atravesando su propio proceso de criminalización masivo (véanse declaraciones del ministro de agricultura Juan Camilo Restrepo al respecto [*El Tiempo*, 2012; Molano, 2013]).

### **Asignación política de los derechos de propiedad**

La asignación de derechos de propiedad sobre la tierra por vía de nexos políticos ha sido un factor a la vez constitutivo y permanente del sistema político colombiano. La DNE/Frisco encarnó de manera prístina y paradigmática la asignación política de los derechos de propiedad. Ella procedió por medio de un proceso relativamente simple. Primero, los directores de la DNE eran cuotas políticas, que tenían incentivos muy fuertes para usar las propiedades de la entidad (que, como se vio, no respondía casi que ante nadie) a favor de élites rurales, otros políticos, paramilitares, narcos y altos funcionarios. Segundo, ellos mismos ganaban, no solo porque podían construir o reforzar con esos bienes una poderosa red de influencias, sino porque podían cobrar peajes a la asignación. Tercero, la asignación de los depositarios de los bienes para arriendo –recuérdese que la mayoría de los bienes estaban “parqueados” en la DNE hasta que no se tomara una decisión judicial en firme– era en esencia discrecional y, por ende, se hizo masivamente a través de redes políticas. Tales redes contaban ya con fundaciones y cooperativas que permitían esconder y escamotear los bienes de cualquier (improbable) seguimiento y control.

[28]

Todo esto se revela no tanto en los grandes escándalos protagonizados por la DNE sino en la economía política de los arrendamientos de los bienes extinguidos. Los directores y personal de la DNE seleccionaban a los depositarios, que era el nombre formal de la figura. Durante largo tiempo, dicha selección fue puramente discrecional. En diciembre del 2004, Mario Iguarán, por entonces viceministro de Justicia y director encargado de la DNE, creó el comité de selección de depositarios provisionales, conformado por el subdirector de bienes, el coordinador del grupo dentro de la entidad al que correspondiera el bien y el subdirector jurídico o su delegado. El comité estudiaba las hojas de vida y dejaba un acta. Por supuesto, esto no fijaba ningún control real a la escogencia de los promotores y beneficiarios. Pero ni siquiera este diseño fue suficientemente laxo para las redes políticas que operaban dentro de la DNE, y cuando entró como director de la entidad Carlos Albornoz el comité fue modificado. Ya no estaba el coordinador del grupo al que correspondiera el bien y, en su lugar, ponían al secretario general de la DNE; además se determinaba que de faltar uno de los tres miembros del comité, los dos restantes podían decidir (*Semana*, 2010).

Por consiguiente, una entidad colonizada por los partidos, quedó con la potestad de asignar discrecionalmente una enorme cantidad de bienes. ¿Dónde buscó a quién asignarlos? Los propios protagonistas respondieron a la pregunta con absoluta claridad: “Uno busca personas conocidas, o referidas por todo el país y se les investigan sus antecedentes”, según Juan Carlos Vives, quien fuera director de la DNE (*Semana*, 2006).

Es necesario precisar un aspecto vital de esta economía política del Frisco/DNE: después de asignarle un bien a un depositario o promotor, la DNE mantenía funciones de avalúo, inspección y control sobre él. La DNE no podía ejercerlas de manera razonablemente competente, incluso

si hubiera tenido la intención de hacerlo, pues se lo impedía la enorme dispersión de sus bienes, junto con la inexistencia de inventario y un mínimo aparato administrativo. Sin embargo, el hecho de que tales funciones existieran formalmente permitía a los políticos mantener al beneficiario bajo control<sup>16</sup>.

### Provisión de seguridad

Los pocos bienes que en efecto recibieron los campesinos y que no les quitaron por una razón u otra, no estaban saneados, y con frecuencia estaban ocupados ya por hampones que los cuidaban.

Un buen ejemplo son las fincas la Indiana, Túnez y el Edén, en Ansermanuevo, Valle del Cauca, que fueron entregadas en diciembre de 2004. El evento fue anunciado con bombo y platillos y se hizo una ceremonia en la plaza del pueblo con la presencia del Presidente de la República y el Gobernador, entre otras autoridades. Ese día se les asignaron a 20 familias desplazadas las 447 hectáreas de las fincas del confeso narcotraficante Albeiro Monsalve, hoy preso en Estados Unidos. Sin embargo, luego de 22 meses, estas familias continúan deambulando por la región, ya que nunca tuvieron autorización para ingresar por parte de los que se les han identificado como ‘representantes del patrón’ (*Semana*, 2006).

### Comunidad de política excluyente

Por último, pero no menos importante, la comunidad de política de la asignación de tierras fue, desde el principio, excluyente. La comunidad de política son los actores que tienen voz en la toma de decisiones y la orientación de una política (Kingdon’s, 1997). Los campesinos no tuvieron ninguna en la asignación de bienes y/o en la orientación de la DNE/Frisco.

[29]

La exclusión de los campesinos llegó por muchas vías. El manejo de bienes por parte del fondo estaba asociado a la política antinarcóticos, marcada por el secretismo y administrada en buena parte por las agencias armadas del Estado; el diseño no incluía mínimamente a los campesinos y/o comunidades étnicas en la toma de decisiones. Los incluía, cierto, como potenciales beneficiarios, pero como uno entre varios. El primer gobierno de Uribe, opuesto a cualquier actividad redistributiva, fue más allá, sacando a la reforma agraria del elenco de objetivos. La ley 793/2002, en efecto, derogó disposiciones anteriores y redefinió reglas en cuanto a la extinción de dominio, dándole al Frisco los siguientes fines:

(...) inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, rehabilitación de militares y policías heridos en combate, cofinanciación del sistema de responsabilidad penal adolescente, infraestructura carcelaria, fortalecimiento de la administración de justicia y funcionamiento de la DNE.

Como se ve, la referencia a la reforma agraria había desaparecido<sup>17</sup>. Pero, además, los campesinos en cuanto beneficiarios podían recibir tan solo derechos condicionados. Este es un punto trascendental, porque los derechos condicionados sobre la propiedad para los campesinos han sido

<sup>16</sup> Si la asignación hubiera sido un evento de una sola vuelta, el beneficiario tendría la tentación de quedarse con el bien y después traicionar al político de la DNE, de pronto para apoyar a alguno otro que pudiera ofrecer nuevos y mejores incentivos. “El negocio consistía en que ellos se quedaban con los dividendos que arrojara el bien y, a cambio, funcionarios de la DNE recibían un aporte mensual” (*El Tiempo*, 22 de mayo de 2011).

<sup>17</sup> Pero no necesariamente al acceso a la tierra por parte de los campesinos. El artículo 15 de esta ley deroga el parágrafo 1 del artículo 5 de la Ley 333/1996, que contiene la referencia a la transferencia de bienes al Incora. Nótese empero que después, en una coyuntura de emergencia, terminaron transfiriendo bienes al Incoder.

un poderoso catalizador del despojo en el pasado inmediato (Gutiérrez, 2010; Gutiérrez y Vargas, 2016), constituyeron un factor de exclusión brutal durante la experiencia de la DNE, como se vio arriba, y al menos bajo alguna interpretación podrían estar presentes en el punto 4 de la nueva redacción (después de la derrota en el plebiscito) de los acuerdos de paz<sup>18</sup>. Como la asignación de los bienes era, por diseño, en esencia discrecional, esto implicó que los derechos de los sectores peor conectados con el sistema político fueran inestables y no siempre sostenibles.

## EL FONDO DE LOS ACUERDOS DEL TEATRO COLÓN

### Cómo funciona

El Fondo de Tierras de la RRI fue creado mediante decreto 902/2017 cumpliendo el propósito establecido por el Acuerdo de democratizar el acceso a la tierra. El fondo opera como una cuenta sin personería jurídica, conformada por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas. La administración del fondo y las subcuentas está a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, que reemplazó al Incoder.

[30]

El Acuerdo declaró la entrega gratuita de tres millones de hectáreas a diferentes beneficiarios en un término de diez años. Para llegar a este objetivo, se determinaron como fuentes de dotación de tierras, entre otras: los predios que sean sometidos a procedimientos de extinción de dominio (por incumplimiento de la función social de la propiedad o por narcotráfico) o expropiación; las tierras baldías con vocación agraria, incluyendo aquellas que fueron apropiadas de forma ilegal por particulares (véase por ejemplo *Verdad Abierta*, 2016); y predios rurales adjudicables que sean de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras<sup>19</sup>. El decreto también indica que el modo en el que se van a distribuir dichos predios será a través de un sistema de puntaje para personas, comunidades étnicas o asociaciones inscritas en el Registro de Sujetos de Ordenamiento. El sistema tiene en cuenta variables como las condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas; quiénes han sido beneficiarios de restitución o segundos ocupantes; y quiénes están en programas de reubicación.

### Supuestos y limitaciones de la predicción de impacto

¿Qué tan grande será el impacto del Fondo sobre las estructuras de tenencia de la tierra en Colombia? Esta pregunta clave, claro, no se puede contestar con precisión sin conocer las políticas y modalidades de implementación. Sin embargo, es muy importante saber qué se puede esperar del Fondo a partir de la manera en que está diseñado. Para ello, se pueden construir escenarios con supuestos simples que nos permitan entender las potencialidades y los límites del Fondo, así como las condiciones para su éxito relativo.

A continuación construimos una serie de escenarios de impacto considerando un conjunto de supuestos simples. El primero es de rectitud: las tres millones de hectáreas serán asignadas en su totalidad. No habrá corrupción, ni asignaciones que tomen más de diez años, ni cambios en las

<sup>18</sup> En lo tocante al Plan de Formalización Masiva, una de las modificaciones introducidas al acuerdo fue la siguiente: “El Gobierno Nacional adecuará la normatividad para permitir la adjudicación a este tipo de beneficiarios y beneficiarias, condicionado al cumplimiento previo de los compromisos que garanticen que el predio esté libre de cultivos de uso ilícito y a la no resiembra de este tipo de cultivos (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016).

<sup>19</sup> Artículo 18, decreto 902/2017.

políticas. El segundo es de capacidad: el gobierno tendrá un margen de maniobra relativamente amplio, sin restricciones administrativas, políticas, de seguridad o de otro tipo, para asignar predios. El tercero es de no-redistribución. Este supuesto dimana de la letra y el espíritu del acuerdo: la tierra provendrá de las extinciones de dominio, baldíos y cambios de destinación productiva de los predios, entre otras fuentes. La tierra se transferirá de baldíos y otros activos del Estado o de actores en la ilegalidad. Es decir, suponemos que la tierra “aparecerá”. No se realizará una reasignación de los predios censados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), sino que estas tres millones de hectáreas serán tierra nueva. Volveremos sobre estos supuestos en las conclusiones.

Veamos ahora problemas y limitaciones en la medición, que obviamente señalan cortapisas al ejercicio. Usamos dos medidas de concentración. Primera, el coeficiente de Gini, la misma que utiliza el IGAC. Este coeficiente toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica una distribución perfectamente equitativa y 1 indica una distribución perfectamente inequitativa de la tierra (toda ella en manos de un solo propietario). El Gini es un muy buen indicador, pero en este caso no capta bien los efectos positivos de una democratización no-redistributiva. Un simple ejemplo puede mostrar por qué: si aparece una clase media rural, lo que se pierde en desigualdad al disminuir la distancia entre ella y los sectores más acomodados, se gana de nuevo al aumentar la distancia entre ella y los sectores más pobres<sup>20</sup>. Por lo tanto, tomamos una segunda medida de desigualdad, calculando el porcentaje de tierras que está en manos de propietarios con extensiones de predios en el 25 % más bajo. Esta es una medida cómoda e intuitiva, que parece más apropiada para medir el potencial democratizador de las tierras del Fondo.

Segunda, usamos como unidades de análisis los departamentos y el país, excluyendo San Andrés, Vaupés y el Distrito Capital, para los cuales no se posee información. Los autores poseen información hasta 2009 sobre la distribución de los predios por rangos de tamaño para todos los departamentos de Colombia (con las exclusiones que acabamos de precisar) pero no la del tamaño de cada predio. Para ilustrar el punto, véase el siguiente ejemplo: sabemos cuántos predios de entre 1 a 3 hectáreas posee cada uno de los departamentos para los que se realiza la medición, pero no conocemos la distribución exacta de los predios (es decir, el tamaño de cada uno de los predios en cada uno de los municipios). A partir de la información de la que disponemos, calculamos un Gini propio para comparar los efectos de la asignación de las tierras prometidas en el acuerdo. Para lograr esto, incluimos aún un cuarto supuesto: que todos los predios que se encuentran en un intervalo dado tienen como tamaño el valor promedio del intervalo. Así, en el ejemplo en mención, todos los predios del departamento que estén en el intervalo de 1 a 3 hectáreas tendrán como extensión 2 hectáreas. Lo anterior lleva a que en algunos departamentos subestimemos el valor del Gini en relación con el reportado por el IGAC, mientras que en otros lo sobreestimemos. Por la forma en que calculamos el Gini la subestimación fue más frecuente que la sobreestimación. Reportamos los desfases en la tabla 1.

[31]

<sup>20</sup> Naturalmente, la explicación técnica es un poco más compleja pero el ejemplo capta la intuición básica.



**Tabla 1.** Gini departamental reportado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi contra el Gini estimado por los autores

Departamento	Gini IGAC	Gini estimado
Amazonas	0,79	0,79
Antioquia	0,83	0,77
Arauca	0,87	0,79
Atlántico	0,73	0,77
Bolívar	0,76	0,76
Boyacá	0,82	0,74
Caldas	0,88	0,77
Caquetá	0,63	0,76
Casanare	0,82	0,80
Cauca	0,84	0,78
Cesar	0,78	0,77
Chocó	0,85	0,80
Córdoba	0,82	0,76
Cundinamarca	0,83	0,73
Guainía	0,54	0,71
La Guajira	0,77	0,77
Guaviare	0,56	0,80
Huila	0,77	0,74
Magdalena	0,81	0,77
Meta	0,84	0,80
Norte de Santander	0,74	0,76
Nariño	0,82	0,75
Putumayo	0,72	0,80
Quindío	0,86	0,75
Risaralda	0,82	0,73
Santander	0,81	0,75
Sucre	0,80	0,79
Tolima	0,80	0,75
Valle	0,92	0,81
Vichada	0,57	0,43

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IGAC.

### Resultados del ejercicio

Construimos entonces los siguientes escenarios. Primero, los tres millones de hectáreas se distribuyen proporcionalmente de acuerdo con la población del departamento. Segundo, la tierra se distribuye proporcionalmente a la que esté disponible en cada departamento (según lo que reporta el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas en el Censo Nacional Agropecuario de 2014), es decir, tierras no étnicas con función agropecuaria<sup>21</sup>. Tercero, la tierra disponible se asig-

<sup>21</sup> No quisiéramos incluir tierras que no tengan vocación agropecuaria, tales como mineras o industriales. Pero no se excluye del análisis a las tierras con regímenes de tenencia informal, pues no queremos sacar de la tierra asignable la que está en la informalidad, pues esta opción no está excluida de forma explícita en el acuerdo.

na al departamento con mayor Gini, luego se hace lo mismo con el segundo departamento con mayor Gini y así sucesivamente, hasta que se terminen los tres millones de hectáreas estipuladas en el acuerdo. Por último, consideramos un escenario negativo: se reparten los tres millones de hectáreas primero al departamento con mayor unidad agrícola familiar (UAF)<sup>22</sup>, después se hace lo mismo con el segundo departamento con mayor UAF y así sucesivamente.

Siguiendo la metodología descrita, realizamos los cálculos para los departamentos y el país. Los resultados con respecto al Gini y a la proporción de tierras en manos del 25 % (cuartil) más pobre se presentan en las tablas 2 y 3.

**Tabla 2.** Simulación de los Gini en los diferentes escenarios

Departamento	Gini estimado	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Hectáreas de la UAF
Amazonas	0,79	0,74	0,77			57
Antioquia	0,77	0,77	0,77			12
Arauca	0,79	0,78	0,77			260
Atlántico	0,77	0,68	0,78			10
Bolívar	0,76	0,75	0,76			37
Boyacá	0,74	0,74	0,74			14
Caldas	0,77	0,77	0,77			9
Caquetá	0,76	0,76	0,76			69
Casanare	0,80	0,79	0,78			94
Cauca	0,78	0,78	0,78			10
Cesar	0,77	0,77	0,77			29
Chocó	0,80	0,78	0,79	0,60		40
Córdoba	0,76	0,76	0,76			19
Cundinamarca	0,73	0,74	0,74			7
Guainía	0,71	0,72	0,23			29
La Guajira	0,77	0,76	0,76			63
Guaviare	0,80	0,79	0,78			80
Huila	0,74	0,74	0,74			28
Magdalena	0,77	0,77	0,77			32
Meta	0,80	0,79	0,78			185
Norte de Santander	0,76	0,76	0,76			13
Nariño	0,75	0,74	0,75			21
Putumayo	0,80	0,80	0,80	0,69		43
Quindío	0,75	0,79	0,76			5
Risaralda	0,73	0,77	0,73			5
Santander	0,75	0,76	0,75			11
Sucre	0,79	0,79	0,79			29
Tolima	0,75	0,76	0,76			8
Valle	0,81	0,82	0,82	0,77		5
Vichada	0,43	0,43	0,39		0,15	1036
Nacional	0,7796	0,7833	0,7827	0,7849	0,7831	

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IGAC.

<sup>22</sup> Una unidad de asignación decretada por la reforma agraria de 1961, que consiste en el mínimo de tierra que se necesita para desarrollar una actividad económica sostenible. La UAF varía de región a región.

**Tabla 3.** Simulación del porcentaje de predios con extensión por debajo del 25 % de los predios con menor extensión

Departamento	Base (%)	Escenario 1 (%)	Escenario 2 (%)	Escenario 3 (%)	Escenario 4 (%)	Hectáreas de la UAF
Amazonas	30	32	28			57
Antioquia	28	27	27			12
Arauca	28	28	27			260
Atlántico	25	86	39			10
Bolívar	27	33	25			37
Boyacá	52	51	51			14
Caldas	39	34	36			9
Caquetá	33	33	31			69
Casanare	35	35	33			94
Cauca	48	45	46			10
Cesar	32	29	28			29
Chocó	28	32	26	35		40
Córdoba	35	32	32			19
Cundinamarca	44	41	43			7
Guainía	49	26	98			29
La Guajira	33	30	31			63
Guaviare	48	46	42			80
Huila	25	38	39			28
Magdalena	35	33	33			32
Meta	34	34	33			185
Norte de Santander	30	26	28			13
Nariño	53	52	52			21
Putumayo	37	36	35	25		43
Quindío	40	25	36			5
Risaralda	34	31	32			5
Santander	25	37	37			11
Sucre	41	38	39			29
Tolima	25	36	37			8
Valle	44	33	39	85		5
Vichada	26	26	29		86	1036
Nacional	39	39	40	43	39	

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IGAC.

En el primer escenario, habría algunos efectos positivos en algunos departamentos (como Atlántico), pero el Gini nacional *umentaría*, porque la tierra llegaría a algunos departamentos con UAF relativamente grandes. Lo mismo sucede con la otra medida. En este caso, se verán beneficiados los departamentos en donde las extensiones de predios en el 25 % más bajo estén más cerca de la UAF, mientras que se verán afectados aquellos departamentos en donde las UAF sean muy altas y por tanto, las extensiones de predios en el 25 % más bajo estén más lejos de la UAF.

[34]

En el escenario dos puede haber algunos efectos desconcentradores espectaculares, como en Guainía (para ambas medidas), pero para cubrir territorios con densidades demográficas bajísimas y con UAF relativamente grandes. En el ámbito nacional, el resultado agregado es un leve aumento del Gini, pero una levísima mejora en términos de tierra poseída por el cuartil inferior. En el tercer escenario, solo los departamentos de Valle del Cauca, Putumayo y Chocó se beneficiarían en la asignación de tierras, con importantes desconcentraciones de la propiedad en los tres departamentos. A pesar de esto, en el caso nacional, de nuevo se produce un aumento del Gini, debido al tamaño diferencial de las UAF, pero una mejora un poco más visible del acceso a la tierra por el cuartil inferior. En el cuarto, las asignaciones solo llegarían a Vichada, generando una mejora notable en el Gini en ese departamento, pero en el plano nacional empeora el Gini y no influye sobre el acceso a la tierra por parte del cuartil inferior.

## CONCLUSIONES

La experiencia colombiana con los fondos de bienes y/o tierras no ha sido positiva. Hay que sacar lecciones de ella. Volviendo al gráfico 1, es muy importante tener un diseño para pasar rápida y eficientemente del punto A al punto D. Hasta el momento, esto no ha sido posible. En este contexto, la posibilidad de que el Fondo establecido por el acuerdo de paz encalle no puede ignorarse. Incluso si no lo hace, sus efectos pueden variar de positivos pero limitados a catastróficos. Todo dependerá del diseño institucional del Fondo y de las políticas específicas de redistribución que se adopten.

En cuanto a lo primero, la experiencia colombiana muestra cuáles son los problemas claves a solucionar. El Fondo tiene que tener una administración seria y un inventario fuerte, público y transparente<sup>23</sup>. Tiene que estar dotado de capacidades puntuales para identificar bienes. Tiene que poder solucionar el problema de las demoras y el escamoteo de los bienes; esto implica necesariamente diseños que reversen la carga de la prueba y debiliten los derechos de propiedad de actores involucrados en despojo y narcotráfico, a través de la figura del dominio eminente. Esto es posible (véase por ejemplo Peña, 2016); y como se vio en este texto, hay ya en Colombia valiosos precedentes. Por el contrario, es indispensable evitar a toda costa la condicionalidad de los derechos de propiedad sobre las tierras transferidas a los campesinos. Aquí no se trata de respeto o no a la propiedad privada, sino de a quién protegerá el Estado prioritariamente, si a narcos y despojadores o a campesinos.

El fondo tiene que estar al menos a cubierto de la injerencia de redes clientelistas. Experiencias así sea parcialmente positivas en este sentido, como la de la Unidad de Restitución de Tierras, pueden servir de referente. Tiene que estar orientado a asignarles tierras a sectores agrarios vulnerables, sin incluir a otros posibles beneficiarios. Y tiene que tener mecanismos claros que incluyan a tales sectores en la toma de decisiones, en el control y en el seguimiento de los bienes del fondo. Si algunas o varias de estas condiciones no están allí, la experiencia dice que el fondo se puede convertir en un nido de corrupción, o simplemente en una instancia inoperante. Aquí, lo fundamental es incidir cuanto antes en el diseño.

Solamente si esto se logra, los supuestos sobre los que construimos el ejercicio de los escenarios (como se recordará son: rectitud, capacidad y no-redistribución) tendrán verosimilitud. Aun así, el Fondo no tendría grandes efectos positivos sobre la desigualdad, si esta se observa desde un punto

<sup>23</sup> El decreto actual va, por desgracia, en la dirección contraria de esta prescripción.

de vista agregado (nacional). De hecho, podría conducir a un (leve) aumento del Gini nacional, pero como observamos arriba, esa medida en este caso no es la más adecuada. Además, los impactos regionales/departamentales sí pueden ser positivos y visibles. Los resultados varían mucho dependiendo de la política que se adopte. Esto sugiere que el foco de atención debería concentrarse aquí en dos aspectos. Por un lado, en los objetivos reales de la actividad del fondo. ¿Qué se quiere conseguir con él? ¿Y cómo hacerlo, dado el patrimonio del que se dispone? Por otro, en pensar e impulsar actividades propiamente redistributivas, que puedan incidir realmente en la deflación de la ESCANDALOSA desigualdad en punto a tenencia de tierras en el país.

## REFERENCIAS

- Anzola, M. & Thoumi, F. (2011). La Dirección de Estupefacientes: ¿parque de diversiones o la cueva de Ali Babá? *Razón Pública*, 6 de junio. Disponible en: <https://razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2104-la-direccion-de-estupefacientes-iparque-de-diversiones-o-la-cueva-de-ali-baba=19-politica-y-gobierno-.html>
- Caracol Radio. (1997). Embajador de EE.UU. celebra aprobación de ley para incautar bienes de narcos. *Caracol Radio*, 15 de agosto. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/1997/08/15/judicial/0871624800\\_072177.html](http://caracol.com.co/radio/1997/08/15/judicial/0871624800_072177.html)
- Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. (2003). *El problema de las drogas en las Américas. La economía del narcotráfico*. Organización de los Estados Americanos.
- Contraloría General de la República. (2015). *Informe de actuación especial de fiscalización*. Bogotá: Contraloría General de la República.
- Contraloría General de la República. (2016). *Comunicado de Prensa 17*, 8 de febrero. Disponible en: [http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset\\_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/solo-se-conoce-el-26-de-los-inmuebles-incautados-o-extinguidos-revela-actuacion-especial-de-la-contraloria/pop\\_up?\\_101\\_INSTANCE\\_Jl4Sa8JTmjbW\\_viewMode=print](http://www.contraloria.gov.co/contraloria/sala-de-prensa/boletines-de-prensa/-/asset_publisher/Jl4Sa8JTmjbW/content/solo-se-conoce-el-26-de-los-inmuebles-incautados-o-extinguidos-revela-actuacion-especial-de-la-contraloria/pop_up?_101_INSTANCE_Jl4Sa8JTmjbW_viewMode=print)
- [36] Cramer, C. & Richards, P. (2011). Violence and war in agrarian perspective. *Journal of Agrarian Change*, 11(3), 277-297.
- Deininger, K. (1999). Making negotiated land reform work: initial experience from Colombia, Brazil and South Africa. *World Development*, 27(4), 651-672.
- El Colombiano. (2017). Preacuerdo con la Fiscalía, ¿qué viene para Moreno? *El Colombiano*, 3 de noviembre. Disponible en: <http://www.elcolombiano.com/colombia/preacuerdo-con-la-fiscalia-que-viene-para-moreno-BF7623740>
- El Heraldo. (2011). En el freno a adjudicación de bienes a Aniano Iglesias hubo fuerzas oscuras. *El Heraldo*. Disponible en: <https://www.elheraldo.co/local/en-el-freno-adjudicacion-de-bienes-aniano-iglesias-hubo-fuerzas-oscuras-16552>
- El Tiempo. (1996). Es un paso adelante: Frechette. *El Tiempo*, 23 de noviembre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-598305>
- El Tiempo. (2011). Dirección Nacional de Estupefacientes, a explicar entrega de bienes. *El Tiempo*, 5 de abril. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9123062>
- El Tiempo. (2011). Dos fincas de capo fueron arrendadas a 50 años, sin pagar dinero a DNE. *El Tiempo*, 7 de junio. Disponible en: [http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW\\_NOTA\\_INTERIOR-9553784.html](http://www.eltiempo.com/justicia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-9553784.html)
- El Tiempo. (2011). ‘No me asigne bienes’, le dice Corpoica a la DNE. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-9191940>
- El Tiempo. (2012). Juan Camilo Restrepo: hubo una feria de adjudicaciones. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/juan-camilo-restrepo-hubo-una-feria-de-adjudicaciones-articulo-380110>
- El Tiempo. (2012). A la cárcel Omar Figueroa por ‘feria’ de bienes de Estupefacientes. *El Tiempo*, 3 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-11056028>
- El Tiempo. (2012). Campesinos de Puerto López temen por sus tierras. *El Tiempo*, 6 de julio. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12004555>
- El Tiempo. (2013). Conozca los pilares de la reforma agraria que se ‘cocina’ en Colombia. *El Tiempo*, 24 de febrero. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12614356>
- El Tiempo. (2016). Jorge Pretelt, primer magistrado que va a juicio ante la Corte Suprema. *El Tiempo*, 25 de agosto. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/congreso/jorge-pretelt-primer-magistrado-que-va-a-juicio-ante-la-corte-suprema-35968>

- El Tiempo. (2017). Otto Bula devolvió \$ 6.600 millones tras preacuerdo en caso Odebrecht. *El Tiempo*, 26 de octubre. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/otto-bula-pagara-6-600-millones-de-pesos-tras-preacuerdo-en-caso-odebrecht-145054>
- Fajardo, D. & Salgado, H. (2017). *El acuerdo agrario*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2013). 100 propuestas mínimas de las FARC-EP. Disponible en: <https://pazfarc-ep.org/pages/desarrollo-agrario-integral.html>
- Garay, L. J., Forero, J. & Prada, G. (2009). *Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado*.
- Global Financial Integrity. (2017). *Illicit financial flows to and from developing countries: 2005-2014*.
- Gobierno de Colombia & Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo. (2016). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.
- Gutiérrez, F. (2010). Land and property rights in Colombia – Change and continuity. *Nordic Journal of Human Rights*, 28(2), 230-261.
- Gutiérrez, F. (2014). Estructura organizacional de los paramilitares y derechos de propiedad en el campo (1982-2007). *Análisis Político*, 8, 3-21.
- Gutiérrez, F. (2014a). *El orangután con sacoleva. Cien años de democracia y represión en Colombia (1910-2010)*. Bogotá: Debate.
- Gutiérrez, F. (2014b). Propiedad, seguridad y despojo: el caso paramilitar. *Estudios Socio-Jurídicos*, 43-74.
- Gutiérrez, F. (2015). *¿Una historia simple?* La Habana: Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Gutiérrez, F. & Vargas, J. (2016). *El despojo paramilitar y su variación: quiénes, cómo, por qué*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Gutiérrez, F. & Vargas, J. (2017). Agrarian elite participation in Colombia's civil war. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 739-748.
- Hartman, A. (2018 [en prensa]). Las querellas sobre tierras en los conflictos: un marco conceptual integrado. En: *Tierra, territorio y paz sostenible: retos en una perspectiva comparada*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries*. Londres: Routledge.
- Matthiesen, T. (2000). *El arte político de conciliar: el tema de las drogas en las relaciones entre Colombia y Estados Unidos, 1986-1994*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa de Desarrollo Territorial Afrocaucana. (2013). Acta reunión mesa negociación Mesa Territorial Afrocaucana. Disponible en: <http://www.afrocolombians.com/pdfs/AcuerdosPopayan-MesaAfrocaucana-Oct913.pdf>
- Molano, A. (2013). Juan Camilo Restrepo: encontré un Incoder cooptado por paramilitares. Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/politica/juan-camilo-restrepo-encontre-un-incoder-cooptado-param-articulo-424680>
- Observatorio de Tierras. (2014). Preguntas y agenda de investigación. Disponible en: <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2015/04/Research-questions-agenda-ESPA%C3%91OL.pdf>
- Peña, R., Parada, M. M., Ruiz, L. E., Álvarez, R. & Zuleta, S. (2017). Legal dispossession and civil war in Colombia. *Agrarian Change*, 22(4), 759-769.
- Peña, R. & Zuleta, S. (2016). Public interventions by the Colombian state in rural property rights for redistribution purposes: between expropriation and confiscation, in IPSA's 24th World Congress of Political Science, July, 2016, Poznan, Poland.
- Pizarro, E. (2009). *Ley de justicia y paz*. Bogotá: Norma.
- Rettberg, A. (2011). *Cacaos y tigres de papel: el gobierno de Samper y los empresarios colombianos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Reyes, A. (1997). La compra de tierras por narcotráfico en Colombia. En: *Drogas ilícitas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Reyes, A. (2009). Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(2).
- Semana. (2006). El reino del caos. *Semana*, 22 de abril. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-reino-del-caos/78477-3>
- Semana. (2006). ¡No se pudo! *Semana*, 8 de mayo. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/no-pudo/80303-3>
- Semana. (2006). Lío de tierras. *Semana*, 14 de octubre. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/lio-tierras/81439-3>
- Semana. (2010). ¡Qué relajo! *Semana*, 13 de noviembre. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-relajo/124513-3>
- Semana. (2010). ¿Quiénes son los administradores de los bienes incautados por la DNE? *Semana*, 25 de noviembre.
- Semana. (2014). “En La Habana no se está negociando la propiedad privada”. *Semana*, 7 de julio. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/sergio-jaramillo-en-la-habana-no-se-esta-negociando-la-propiedad-privada/405336-3>
- Semana. (2015). Consejo gremial destaca avances logrados entre el Gobierno y las Farc, en La Habana. *Semana*, 19 de octubre. Disponible en: [http://caracol.com.co/radio/2015/10/19/nacional/1445280340\\_973276.html](http://caracol.com.co/radio/2015/10/19/nacional/1445280340_973276.html)
- Semana. (2017). Mininterior ordena retirar “todos los bienes” de Estupefacientes a depositario. *Semana*, 24 de mayo. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/mininterior-ordena-retirar-todos-bienes-estupefacientes-depositario/240290-3>

[37]



- Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2015). *Informe ejecutivo*. Bogotá: UARIV.
- Uribe, S. (2014). Transformaciones de tenencia y uso de la tierra en zonas del ámbito rural colombiano afectadas por el conflicto armado. El caso de Tibú, Norte de Santander (2000-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 245-287.
- Vargas, J. & Uribe, S. (2017). State, war and land dispossession: the multiple paths to land concentration. *Journal of Agrarian Change*, 17(4), 746-758.
- Verdad Abierta. (2016). Los dilemas de la reparación a las víctimas en Justicia y Paz. *Verdad Abierta*, 22 de enero. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/reparaciones-a-victimas/6152-los-dilemas-de-la-reparacion-a-las-victimas-en-justicia-y-paz>
- Verdad Abierta. (2016). Un llamado de emergencia a la recuperación de baldíos. *Verdad Abierta*, 18 de julio. Disponible en: <http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/6342-un-llamado-de-emergencia-a-la-recuperacion-de-baldios>
- Wood, E. J. (2003). *Insurgent collective action and civil war in El Salvador*. Cambridge: Cambridge University Press.