



Efectos de la formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural

El caso de Leiva, Nariño

Requisito parcial para optar al título de

Maestría en Desarrollo Rural
Facultad de Estudios Ambientales y Rurales
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá
2016

Catalina Ceballos Varela

Directora
Johana Herrera Arango

Artículo 23

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por los alumnos en sus trabajos de grado, solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y la moral católicos y porque el trabajo no contenga ataques y polémicas puramente personales, antes bien, se vean en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

Yo, Catalina Ceballos Varela, declaro que este trabajo de grado, elaborado como requisito parcial para obtener el título de Magister en Desarrollo Rural de la Universidad Javeriana es de mi entera autoría excepto en donde se indique lo contrario. Este documento no ha sido sometido para su calificación en ninguna otra institución académica.

Catalina Ceballos Varela
CC. 43200553
1 de febrero de 2016

Agradecimientos

A Dios

A Mi hija Manuela y mi esposo Francisco Iglesias Serrano, por cederle tiempo valioso de la familia a esta maestría.

A mi tutora Johana Herrera y los jurados Manuel Pérez y Gabriel Tobón, por su paciencia, dedicación, valiosos aportes.

A Plinio Pérez, y la maravillosa gente del municipio de Leiva, por su tiempo e historias de vida invaluable.

A Manuel Ramos, Sergio Laverde y demás profesionales y expertos que han compartido sus conocimientos y experiencias, valiosos para este trabajo.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	9
1.1. Preguntas de investigación.	10
2. OBJETIVOS	11
2.1. Objetivos específicos	11
3. DISEÑO METODOLÓGICO	12
Lo primero del estudio, fue desarrollar, de manera exhaustiva, el estado del arte sobre la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia y los problemas rurales que ella aborda como: las reformas rurales inconclusas, la informalidad, el despojo, la concentración de tierras y los cultivos ilícitos, para lo cual se consulta y analiza la bibliografía disponible en la materia, y otros estudios sobre la relación histórica en la formalización y el desarrollo rural, estos últimos en menor amplitud por sus escasas fuentes.	14
3.3. Análisis de las experiencias de los proyectos de formalización de la propiedad de la tierra implementados por el MADR y el Programa Si Se Puede en el municipio de Leiva, Nariño.	15
3.3. Entrevista semiestructurada con expertos en Formalización y Desarrollo Rural.	15
3.4. Talleres con grupos focales y entrevistas individuales con beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en Leiva, Nariño.	16
CAPÍTULO 1.....	19
LA FORMALIZACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL: CONTEXTO HISTÓRICO Y VIGENCIA DE CARA AL POSCONFLICTO	19
1.1. La formalización de la propiedad de la tierra en Colombia	19
1.1.1. La estructura agraria en Colombia	21
1.1.2. Las disputas por la tierra en Colombia.....	26
1.2. La informalidad de la propiedad de la tierra y su relación con otros problemas rurales	27
1.2.1. Relación entre informalidad y despojo de tierras.....	29
1.2.2. La concentración de tierras en zonas de informalidad	30
1.2.3. Relación entre informalidad y cultivos ilícitos en Colombia	31
1.3. Relación entre la formalización y el desarrollo rural en Colombia	32

1.3.1. La formalización a la luz de los enfoques de desarrollo rural: Hitos históricos	39
1.3.2. Los programas y proyectos de formalización de la propiedad de la tierra	44
1.3.3. Primera evaluación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del MADR, el caso de El Tambo Cauca	47
1.4. El marco normativo de formalización en los contextos del desarrollo rural	51
1.5. Vigencia de la formalización de cara al posconflicto	56
CAPÍTULO 2	58
LA FORMALIZACIÓN Y LAS COSTUMBRES RURALES: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS	58
2.1. Municipio de Leiva, Nariño	59
2.1.1. Contexto territorial: historia y geografía	60
2.1.2. Contexto socioeconómico y cultural	61
2.2. Antecedentes del caso: Leiva	64
2.2.1. Programa Si Se Puede	66
2.1.2. Situación de tenencia de la tierra en Leiva, Nariño	67
2.1.3. Tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra	73
2.3. Encuentros y desencuentros entre la formalización y la realidad rural	77
CAPÍTULO 3	80
EFFECTOS DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO RURAL	80
3.1. Análisis a la luz de la categoría de crecimiento económico	82
3.2. Arraigo territorial	90
3.3. Organización comunitaria	97
3.4. Síntesis y análisis de resultados de los desencuentros	102
3. CONCLUSIONES	106
3.1. Debate metodológico	107
3.2. Debate sobre el alcance jurídico de la formalización:	108
3.3. Debate con relación a los resultados y efectos de la formalización	111
3.4. Debate sobre los desencuentros de cara al posconflicto	112
4. BIBLIOGRAFÍA	114

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo desarrolla el concepto de formalización de la propiedad de la tierra, en tanto respuesta institucional a diferentes problemas rurales como la informalidad en la tenencia de la tierra, el despojo y abandono forzado de tierras, la concentración de la propiedad rural y los cultivos ilícitos; analizando los contextos territoriales y enfoques del desarrollo rural bajo los cuales se da dicha respuesta; estableciendo las prácticas consuetudinarias y las barreras que promueven o acentúan los problemas rurales; y finalmente, analizando los efectos de la formalización produce en el desarrollo rural y la vida de las comunidades rurales, a partir de la percepción institucional y comunitaria, y a la luz de categorías del desarrollo rural como el crecimiento económico, el arraigo territorial y la organización comunitaria.

Así, el primer capítulo desarrolla el concepto de formalización en diferentes contextos del desarrollo desde 1936 hasta nuestro tiempo, con el fin de entender por qué en ciertos contextos y dependiendo del enfoque de desarrollo rural que predomina en su momento, promover el acceso a la propiedad de manera aislada o al margen de una política pública integral de tierras y desarrollo rural, resulta insuficiente para resolver los problemas de la población rural como la informalidad, el despojo, la concentración y los cultivos ilícitos.

Más que una evaluación de la formalización de la propiedad de la tierra, se problematiza sobre su aplicación en tanto medida estatal, analizando sus resultados en términos de desarrollo rural y marcando los hitos más importantes de esta relación en la historia de las políticas agrarias en Colombia, incluyendo los diálogos de La Habana, donde se plantea la formalización como mecanismo fundamental de la Reforma Rural Integral para la transformación del campo colombiano, por lo que este capítulo finaliza con una reflexión sobre esta relación formalización y posconflicto.

En el segundo capítulo, se desarrollan las tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra, a partir del caso concreto del municipio de Leiva, Nariño, su contexto territorial, económico, político, social y cultural, en el cual se enmarcan una serie de prácticas consuetudinarias de acceso, goce, uso y disposición de la tierra, o "formalidades" propias del campo, pero que se enmarcan en tipologías de informalidad de la tenencia de la tierra vista desde la institucionalidad.

Este capítulo finaliza, con el análisis de los resultados de los Proyectos de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a nivel nacional, y del Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, a nivel local, identificando los encuentros y desencuentros que se presentan entre la formalización y la realidad rural.

En el tercer capítulo se contrastan los resultados del análisis realizado en el segundo capítulo, con los efectos generados en el desarrollo rural, desde el punto de vista académico o teórico, así como desde la percepción institucional y comunitaria, siempre a la luz de las tres categorías del desarrollo rural previstas para este estudio.

De esta manera, se finaliza el estudio con una triangulación de la información, primaria y secundaria, institucional, comunitaria y académica, que permite comprender las razones de

los desencuentros la formalización de la propiedad de la tierra, implementada por las instituciones, y la realidad rural que viven los campesinos en los territorios más apartados del país.

Los planteamientos de tipo conceptual y teórico, basados en un estado del arte exhaustivo previamente analizado, serán presentados a lo largo del documento para poner en perspectiva el conjunto de autores citados y sus aportes al problema de investigación de manera articulada a los datos de campo.

También es importante precisar que este análisis se basa, no sólo en los conocimientos adquiridos durante la maestría y el trabajo de campo realizado para este trabajo de grado, sino, además, en la experiencia directa, personal y profesional de la investigadora, en materia de diseño, elaboración e implementación de la política integral de tierras y desarrollo rural vigente en el país.

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La formalización de la propiedad de la tierra en tanto respuesta institucional al fenómeno de la informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia y los problemas rurales que le son conexos, ha sido objeto de pocos estudios que analicen con profundidad su alcance, resultados y efectos, desde la realidad del campo, en contextos territoriales concretos, y bajo los enfoques y criterios del desarrollo rural, en cada periodo de la historia de las políticas agrarias del país desde 1936.

En contraste, si se cuentan con números estudios que profundizan sobre los fenómenos que han afectado históricamente los derechos sobre la propiedad de la tierra: las prácticas colonizadoras, la expansión de la frontera agrícola, la ocupación de baldíos, la alta concentración de la tierra

la reforma agraria, el acceso a la propiedad de los baldíos, los conflictos por el uso del suelo, la informalidad, el despojo y la concentración de la propiedad de la tierra, pero muy pocas investigaciones se han tratado más, como objeto de estudio, los fenómenos que afectan la tenencia, uso y propiedad de la tierra, que como las soluciones a estos problemas como lo es la formalización.

Sin embargo, la formalización ha sido un asunto de vital importancia la agenda nacional, su abordaje ha variado según las prioridades económicas y políticas del estado con respecto al desarrollo rural del país. Incluso en nuestros tiempos, pareciera existir un consenso nacional en torno a su importancia y ocupa por ello un lugar preponderante en el acuerdo 1 del proceso de paz que avanza en la Habana con las FARC.

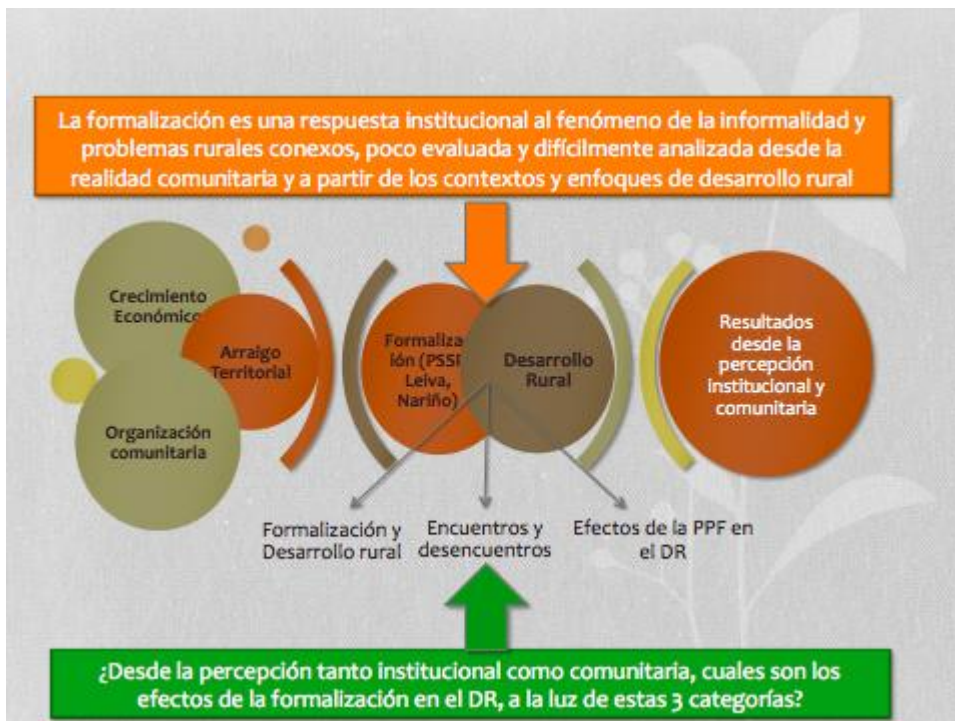
De cara a un posible posconflicto que impone una reforma rural integral con enfoque territorial y una transformación del campo colombiano con énfasis en el acceso equitativo a la tierra, medios de vida y productividad, para una paz duradera, resulta perentorio una aproximación a la formalización desde una perspectiva tanto institucional como comunitaria que aborde las problemáticas relacionadas con la tierra desde la realidad económica, social y cultural de las comunidades rurales, y en esta medida, permite la construcción de decisiones comunes, acertadas, viables, legitimadas.

Para ello, es necesario aplicar nuevas metodologías y procesos de conocimiento que partan del trabajo de campo con las comunidad y que incluyan elementos de investigación participativa, estudio de caso, fenomenología, etnografía, para poder comprender la forma de vida de la población rural involucrada en la formalización desde su propio punto de vista; luego esta dinámica debe permanecer en el tiempo para garantizar el diseño, formulación, evaluación, implementación, evaluación y rediseño de las políticas públicas como de sus herramientas y mecanismos, de una manera participativa, incluyente, integradora, ajustada a la realidad de los territorios donde se pretende aplicar.

No existe un método único para este tipo de abordajes comunitarios en campo, en las ciencias sociales es clara la multiplicidad de metodologías, enfoques, técnicas, en las ciencias

jurídicas, en especial aquellas relacionados con los derechos sobre la tierra, es algo más complejo, sin embargo, es necesario explorar todas las formas posibles de aproximación a la realidad rural que permitan acercar la institucionalidad al campo. En este trabajo se presenta una de las formas posibles, para entender el alcance de la formalización y sus efectos en el desarrollo rural desde la percepción institucional y comunitaria.

Cuadro 1. Problema de investigación



1.1. Preguntas de investigación.

Pregunta general:

¿Cuáles son los efectos que genera la política pública de formalización de la propiedad de la tierra en el desarrollo rural en términos de crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria, de acuerdo a la percepción de las instituciones competentes y la población beneficiaria, a partir del análisis del caso de Leiva, Nariño?

Preguntas específicas:

¿Cuáles han sido los contextos territoriales y enfoques del desarrollo rural bajo los cuales se ha aplicado la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia?

¿Cómo las prácticas consuetudinarias que derivan en la informalidad y los problemas rurales conexos, inciden en los resultados de la formalización en el caso de Leiva, Nariño?

¿Cómo son percibidos los resultados de la formalización desde las instituciones y desde las comunidades rurales en términos de crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria?

2. OBJETIVOS

Este trabajo tiene como objetivo general, problematizar el alcance de la formalización y sus efectos en el desarrollo rural desde la percepción institucional y comunitaria, mediante el análisis de resultados a la luz de los contextos territoriales, enfoques y criterios de desarrollo rural, usos y costumbres rurales, bajo los cuales se llevó a cabo la formalización en el caso concreto de Leiva, Nariño.

2.1. Objetivos específicos

Con el fin de alcanzar el objetivo general, se desarrollaron tres objetivos específicos:

1. Analizar los contextos y enfoques del desarrollo rural que orientan la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia, mediante la caracterización de la informalidad y los problemas rurales conexos; y la elaboración de una línea de tiempo que permita identificar y analizar los hitos históricos en las políticas de tierras y desarrollo rural en cuyo marco se ha desarrollado la formalización.
2. Establecer las prácticas consuetudinarias que derivan en la informalidad y los problemas rurales conexos de acceso, uso, tenencia y propiedad de la tierra, a partir del análisis de los resultados del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del MADR y del Programa Si Se Puede en Leiva, Nariño, con el fin de establecer los encuentros y desencuentros entre la institucionalidad y la realidad rural.
3. Analizar los efectos de la formalización desde la percepción institucional y comunitaria, en contraste con los conceptos teóricos y académicos en la materia, y a la luz de tres categorías: crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria, con el fin de establecer las razones de los desencuentros.

3. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico planteó, en sí mismo, el principal reto para el desarrollo de este trabajo, esto por cuanto en Colombia se cuenta con muy pocos estudios que profundicen en el estudio de la formalización de la propiedad de la tierra y sus efectos en el desarrollo rural, abordando la percepción tanto institucional y comunitaria, y superando las cifras y conceptos teóricos. Esta situación podría obedecer al enfoque meramente teórico, textual y comparado, bajo el cual se ha realizado tradicionalmente el estudio de las políticas públicas y los marcos jurídicos en el país.

En principio, se pensó en un estudio histórico-teórico desde el positivismo jurídico y los cambios en la política pública de tierras y desarrollo rural. Luego, se pasó al estudio de caso para ilustrar las convergencias y divergencias entre la institucionalidad y la realidad rural. Finalmente, se superó el análisis económico, jurídico y político, propio de la evaluación de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural, para buscar y entender las razones del distanciamiento entre la teoría y la realidad, a partir de las vivencias y experiencias de los operadores de la política pública y las comunidades rurales, su percepción sobre los resultados de estos proyectos en la inversión social, la calidad de vida y la permanencia en el campo, y las complejidades del contexto territorial en el cual se desenvuelve su cotidianidad.

Una vez problematizado este punto, surge una de las primeras conclusiones del trabajo de grado y es que, existe un profundo vacío en la forma como se aborda el conocimiento, la formulación e implementación de las políticas públicas, programas y proyectos rurales en el país. Un abordaje simplemente teórico, jurídico, político o económico de los problemas rurales y de las medidas de solución como lo es la formalización, resulta insuficiente para conocer los efectos que esta produce en el desarrollo rural.

En el caso del estudio de la formalización de la propiedad de la tierra, es necesario un abordaje complejo, que incluya elementos de investigación participativa, estudio de caso, fenomenología, etnografía, y que permita comprender la forma de vida de la población rural: sus prácticas culturales, sus vivencias, sus historias de vida, su tradición entendida como informalidad, su percepción en torno a la formalización y los efectos que esta produce en sus condiciones de vida; para finalmente, comprender por qué son distintos los significados que la institucionalidad y la comunidad rural, le otorgan a las distintas categorías del desarrollo rural previstas para este estudio (crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria).

Por lo anterior, para este trabajo se desarrolló una investigación cualitativa que incorporó elementos de etnografía institucional, hermenéutica y estudio de caso, los cuales se emplean de manera transversal en la aplicación de las diferentes técnicas metodológicas, sin que ninguno de estos enfoques se agotara plenamente en este trabajo.

La etnografía es un método de investigación social, que proviene de las ciencias sociales, específicamente de la antropología, no es un método usado con frecuencia para el estudio de las ciencias jurídicas. Según María Eumelia Galeano, este método nace de la necesidad de comprensión de los "otros". Tal como lo explica Galeano citando a Sprandley, que "La

etnografía es el trabajo de describir una cultura. Tiende a comprender otra forma de vida desde el punto de vista de los que la viven. (...) Más que estudiar la gente, la etnografía significa aprender de la gente. El núcleo central de la etnografía es la preocupación por captar el significado de las acciones y de los sucesos para la gente que tratamos de comprender" (Spradley, 1979: 3). La etnografía como enfoque de la investigación cualitativa de investigación con los que se ha podido enriquecer el trabajo social cuando se tiene que estudiar la realidad social, debido a su carácter flexible, holístico, naturalista, amplio, subjetivo, polisémico y descriptivo. Este método trata de comprender la complejidad estructural de los fenómenos que viven y les son significativos a las personas involucradas en cierta problemática asociada a su cotidianidad. Para ello, parte de unos ejes los cuales articulan para su interpretación la coordinación de tiempo y espacio en una secuencia cronológica de acuerdo a las pautas culturales, de comportamiento, y de identidad (Álvarez, 2002).

Citando a Eduardo Restrepo, por técnicas etnográficas se entiende las diferentes herramientas de investigación que buscan ofrecer, mediante un énfasis en la descripción, una comprensión de aspectos de la vida social de manera situada e incorporando la perspectiva de la gente. En palabras de Jesús Galindo, "El objeto general del trabajo de la etnografía es la descripción, para su comprensión, de la vida social" (1998: 187). Se habla de técnicas etnográficas en plural y no en singular porque no hay una sola sino varias.

En este orden de ideas, la etnografía institucional, al igual que las demás técnicas etnográficas, procura develar los contextos de la vida en sociedad a partir de las experiencias y la cultura, pero además, se interesa por los procesos de organización social, explorando y describiendo las diferentes fuerzas sociales e institucionales que modelan, limitan y organizan el mundo cotidiano de las personas. Se trata de un enfoque metodológico que ha tomado fuerza en el análisis de las políticas públicas de salud, educación, género, a partir de los estudios feministas de la socióloga canadiense Dorothy Smith¹.

Este enfoque permite así una aproximación diferente al estudio de la formalización de la propiedad de la tierra, que busca superar el análisis positivista y legalista, propio de la evaluación de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural en el país. lo cual implicó, el diseño metodológico que permitió contextualizar, contrastar, interpretar y analizar, la información, existente y relevante, sobre la formalización de la propiedad de la tierra y el desarrollo rural, usando como estrategia investigativa el estudio de caso, la cual incluye diferentes métodos y técnicas de investigación como el análisis de experiencias, entrevistas, historias de vida (Galeano, 2004)², aplicadas todas con miras a establecer la realidad institucional y comunitaria en un contexto territorial rural concreto y analizarla de cara a los resultados y los efectos de la formalización en el desarrollo rural.

luego, mediante entrevistas semiestructuradas y grupos focales, se capturó la percepción institucional y comunitaria sobre los efectos de la formalización en el desarrollo rural, a la luz de las categorías concretas, lo cual se contrastó con los conceptos teóricos de expertos

¹ Etnografía institucional: concepto, usos y potencialidades en el campo de la salud. Renata Meira Véras tomado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=265319571009>

² Tomado de <http://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/viewFile/343/659>

académicos reconocidos en la materia, lo cual permite elevar la objetividad del análisis de los datos para ganar una relativa mayor credibilidad de los hechos, pues pudimos delimitar no simplemente la formalización como respuesta al fenómeno de la informalidad, sino, las huellas de la existencia social o cultural de los modos y usos consuetudinarios de acceso a la tierra que por años han sido aplicados por la población rural y su tránsito hacia modos formales de adquirir la propiedad.

En este sentido, las herramientas metodológicas de recolección de información, primaria y secundaria, aplicadas fueron:

1. Análisis textual de documentos legales y su evolución histórica.
2. Análisis de las experiencias a partir de entrevistas semi estructuradas grupales e individuales y del análisis de los documentos de contexto y línea de base.
3. Entrevista semiestructurada con expertos, y uso de técnicas etnográficas para descripciones situadas
4. Talleres con grupos focales y entrevistas individuales con beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en Leiva, Nariño.

A continuación, se explican en detalle las técnicas de investigación:

3.2. Análisis de textual y línea de tiempo de la formalización en el marco del desarrollo rural.

Lo primero del estudio, fue desarrollar, de manera exhaustiva, el estado del arte sobre la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia y los problemas rurales que ella aborda como: las reformas rurales inconclusas, la informalidad, el despojo, la concentración de tierras y los cultivos ilícitos, para lo cual se consulta y analiza la bibliografía disponible en la materia, y otros estudios sobre la relación histórica en la formalización y el desarrollo rural, estos últimos en menor amplitud por sus escasas fuentes.

A partir del estado del arte, se realizó el análisis textual del concepto y la evolución histórica del marco jurídico, de la formalización en tanto acción del estado para contrarrestar los efectos nocivos de la informalidad y demás problemas rurales relacionados con la propiedad de la tierra, en diferentes contextos y bajo los diferentes enfoques del desarrollo rural. Esto se logra mediante el diseño de una línea de tiempo que permite visibilizar los hitos más importantes en la evolución/involución de las políticas públicas de tierras y de desarrollo rural que amplían o limitan el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, conforme cambian los interés económicos, sociales y políticos del estado; así como el enfoque del desarrollo que se adopta en cada hito.

3.3. Análisis de las experiencias de los proyectos de formalización de la propiedad de la tierra implementados por el MADR y el Programa Si Se Puede en el municipio de Leiva, Nariño.

También se realiza un análisis textual de los resultados presentados por el Programas de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Proyecto de Formalización del Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño en el municipio de Leiva, así mismo, se identifican ciertas prácticas y costumbres comunitarias enmarcadas como tipologías de informalidad en la tenencia de la tierra; lo cual permitió identificar los encuentros y desencuentros entre la institucionalidad y la realidad rural, y que se vieron reflejados en los resultados de los procesos de formalización analizados.

Para este ejercicio, se analizaron los resultados de la consultoría para la evaluación de los pilotos de formalización del MADR con miras a la formulación de una política de formalización de la propiedad de la tierra en Colombia desarrollada con OPEPSA³, para el Programa de Tierras y Desarrollo Rural de USAID, (PTDR/USAID), en la cual se realizó un diagnóstico sobre las fortalezas, debilidades, experiencias y cuellos de botella de la formalización a partir de ocho talleres en diferentes regiones del país con los expertos territoriales del Programa de Formalización del MADR y otros funcionarios de las instituciones públicas y privadas involucradas en la implementación de estos proyectos pilotos, tanto a nivel nacional como territorial. Así mismo, se analizaron las experiencias del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede (PSP) de la Gobernación de Nariño, implementado en por lo menos cuatro municipios del departamento, incluyendo Leiva, a partir del estudio de los documentos de línea de base, diagnóstico, caracterización de la situación de tenencia, contextualización territorial, rutas jurídicas de formalización, cobertura por beneficiarios y áreas formalizadas, éxitos y dificultades; entrevistas personales con el doctor Plinio Pérez⁴; y los informes de resultados publicados por la Unión Europea.

3.3. Entrevista semiestructurada con expertos en Formalización y Desarrollo Rural.

Entrevistamos a dos importantes expertos académicos que han tenido como objeto de estudio y como experiencia profesional, la política pública de formalización y de desarrollo rural, desde sus orígenes hasta hoy.

³ Firma de abogados, liderada y representada por el doctor Fernán Bejarano, un experto en esta materia, Esta firma participó en el diseño, formulación y puesta en marcha de la política de Restitución y Formalización de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

⁴ Autor y ejecutor del Programa Si Se Puede en Nariño, Ex Secretario de Hacienda de este departamento y actualmente asesor de la Federación Nacional de Departamentos en asuntos relacionados con la lucha contra las drogas en el país

Sergio Latorre⁵, es abogado de la Universidad Javeriana, con estancia post-doctoral como investigador en el área de Derecho de Propiedad en Cornell University, de Nueva York, donde realizó su tesis “*Legal technicalities in condición of political conflict: the case of land tenure disputes in Colombia*”, en la cual plantea los posibles efectos adversos de la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia, a partir del análisis de los instrumentos legales con que cuenta la actual política de formalización de la propiedad de la tierra y la percepción que las comunidades tienen acerca de estos instrumentos, en territorios golpeados por la violencia y el desplazamiento forzado como la región de los Montes de María, en el norte del país.

Manuel Ramos⁶, es abogado experto en derecho agrario, con un extensa experiencias en las políticas públicas de desarrollo rural del país y plantea, para efectos de nuestra investigación, los contextos históricos del desarrollo rural del país bajo los cuales han tenido origen las políticas de formalización de la tierra, destacando los hitos más importante en esta relación desarrollo rural-formalización, y exponiendo desde su experiencia los aportes más importantes de la formalización en el desarrollo rural.

3.4. Talleres con grupos focales y entrevistas individuales con beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en Leiva, Nariño.

Para efectos de triangulación de la información institucional y académica recolectada, se realizó un trabajo de campo que permitiera conocer en profundidad la percepción comunitaria

⁵ Sergio es abogado de la Universidad Javeriana, Masters of Laws (LL.M) y Doctor of the Science of Law (SJD) de la Universidad de Cornell en Nueva York, en donde también realizó su estancia post-doctoral como investigador en el área de Derecho de Propiedad durante el segundo semestre del año 2012. Se desempeña actualmente como profesor asistente en el Área de Derecho Civil de la Universidad del Norte en donde dicta las asignaturas de Derecho Civil Personas, Derecho Civil Bienes y Derecho Civil Obligaciones. Tomado de <http://www.uninorte.edu.co/web/sergiolatorre/perfil>

⁶ Manuel Ramos es abogado experto en derecho agrario con Cuarenta y tres (43) años de experiencia en dirección, gerencia, asesoría jurídica y administrativa de los Programas de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el Instituto Colombiano de la Reforma Agrario (INCORA). Coautor del Estatuto de la Jurisdicción Agraria (Decreto 2303 de 1989) y autor principal de la legislación sobre reforma agraria en el país (especialmente la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios), incluyendo las normas vigentes. Autor de parte de la legislación sobre Procedimientos Agrarios en la Ley 1152 de 2007. Autor de los decretos reglamentarios de la Ley 1152 de 2007 relacionados con la titulación de baldíos por parte del INCODER y la Unidad Nacional de Tierras Rurales, la clarificación de la propiedad, el deslinde de tierras de la Nación y la extinción del derecho de dominio por la Unidad Nacional de Tierras Rurales, en desarrollo de la Consultoría prestada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Consultor del Departamento Nacional de Planeación. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. INCODER. Universidad Sergio Arboleda (curso de capacitación en derecho agrario a notarios). ARD Incorporation. AECOM. Centro DeJusticia. Tomado de <https://www.linkedin.com/in/manuel-alfonso-ramos-berm%C3%BAdez-54382b5b>

sobre los resultados de la formalización de la propiedad de la tierra desde su propia experiencia.

Para ello se realizó un ejercicio con un grupo focal de 20 beneficiarios del proyecto de formalización de la propiedad rural del programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, implementado en el municipio de Leiva. En este ejercicio, se usó una dinámica de línea de tiempo que le facilitara a las personas contar sus experiencias de vida relacionadas con el acceso a la tierra y el proceso de formalización de la propiedad. De esta manera fueron contando sus historias desde que ellos o sus padres o sus abuelos llegaron a Leiva como colonos, consolidaron un territorio propio, cultivaron la tierra, muchos fueron comprando la posesión u ocupación a los primeros colonos, algunos entraron en la dinámica de los cultivos de coca, luego como entraron el PSP y finalmente, cómo lograron tener el título de propiedad de la tierra.

Adicionalmente, se realizaron entrevistas individuales. Solo 12 de los 20 participantes en el taller accedieron a dar esta entrevista, en la cual se indaga a profundidad sobre las formas de organización comunitaria existentes en el territorio y la manera como estas intervienen en el proceso de formalización; lo bueno y lo malo de la formalización como programa del gobierno; y qué cosas buenas y malas trajo el título de propiedad de la tierra a nivel familiar y comunitario.

La triangulación de las diferentes fuentes de información recolectada mediante las técnicas metodológicas propuestas, permitió realizar un análisis a profundidad sobre los resultados de la política de formalización de la propiedad de la tierra a nivel nacional y territorial, y sus efectos en el desarrollo rural a la luz las categorías propuestas, tanto desde la percepción institucional como comunitaria a través del estudio del caso de Leiva, Nariño (Cuadro 1. Síntesis de la metodología aplicada).

Cuadro 2. Síntesis de la metodología aplicada.

TÉCNICA	APLICACIÓN	RESULTADOS ALCANZADOS
1. Análisis de las experiencias a partir de entrevistas semi-estructuradas grupales	Análisis de las experiencias de los abogados del PF del MADR y de los funcionarios de las instituciones públicas	Encuentros y desencuentros entre la institucionalidad y la realidad rural con respecto a la formulación, implementación y evaluación de resultados de programas de

individuales y del análisis de los documentos de contexto y línea de base.	involucradas en la implementación de los proyectos pilotos tanto a nivel nacional como territorial; y del Programa Si Se Puede en el Municipio de Leiva, Nariño.	formalización de la propiedad de la tierra en Colombia, a partir de un caso concreto.
2. Entrevista semi-estructurada con expertos.	Sergio Latorre, académico experto en formalización y población vulnerable. Manuel Ramos, experto en derecho agrario y desarrollo rural.	Las posturas y tesis de los expertos entrevistados sirvieron como soporte de diferentes acápite dentro del documento, por lo tanto, el resultado es aportes transversales a todo el documento.
3. Talleres con grupos focales y entrevistas individuales con beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en Leiva, Nariño.	Grupo focal de 20 beneficiarios del proyecto de formalización de la propiedad rural del programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, implementado en el municipio de Leiva. Entrevistas individuales a 12 de los 20 participantes en el taller de grupo focal.	Los resultados de los grupos focales, así como las entrevistas individuales en profundidad, permitieron identificar los desencuentros institucionales con la realidad rural y analizar las razones que los motivan.

A manera de conclusión de este capítulo es necesario acotar que, si bien el estudio jurídico no es el método de investigación principal aplicado en este trabajo, si se realizó un revisión y análisis de la evolución histórica del marco normativo de acceso a tierras y formalización de la propiedad de la tierra en Colombia en el marco de los contextos rurales en los cuales se ha desenvuelto esta normatividad, para ello realizamos una línea de tiempo histórica que muestra los hitos más importantes de esta relación formalización-desarrollo rural. También es importante insistir en que hubo elementos de investigación participativa no necesariamente desarrollados durante el trabajo de campo.

CAPÍTULO 1.

LA FORMALIZACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL: CONTEXTO HISTÓRICO Y VIGENCIA DE CARA AL POSCONFLICTO

En este capítulo veremos el concepto de la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia, antecedentes y problemáticas en torno al fenómeno de la informalidad en la tenencia de la tierra, contextos históricos y enfoques del desarrollo rural en los cuales se ha desarrollado la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia desde 1936 hasta nuestro tiempo, un periodo bastante amplio pero en cual se han dado hitos importantes en esta relación formalización y desarrollo rural la cual no es reciente, pero, en la actualidad toma importancia debido a la oportunidad histórica que ofrece el posconflictos en este tema.

Para ello, realizamos un ejercicio de línea de tiempo que nos permite realizar el análisis histórico de la relación entre la formalización y el desarrollo rural por diferentes periodos de tiempos que consideramos significativos en dicha relación, y de los contextos en los cuales se desarrollaron las principales normas que hoy rigen la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia.

1.1. La formalización de la propiedad de la tierra en Colombia

En Colombia existen pocos estudios que profundicen sobre el concepto de formalización de la propiedad de la tierra, mucho menos análisis de su dinámica en el marco de una política pública agraria integral que genera efectos en el desarrollo rural, razón por la cual se desconoce su verdadero contenido y alcance.

Con frecuencia se confunde el concepto de formalización con la adjudicación de baldíos o la titulación, o la regularización o la legalización de terrenos, como lo llaman algunos usando todas estas expresiones de manera indistinta, sin embargo, son diferentes.

La adjudicación de baldíos es un mecanismo de acceso a tierras que nunca han salido del patrimonio de la nación o que, producto de una reforma agraria, han retornado a este en virtud de procesos de reversión, extinción del dominio o revocación de la titulación, y que tienen el carácter de adjudicables por cuanto el estado las ha reservado con tal fin, pero sobre las mismas el estado mantiene una custodia legal que le permite no adjudicar o recuperar la tierra cuando no se cumplen las condiciones bajo las cuales se adjudicó, y por lo tanto, proceder con la regularización o con la legalización, según el caso, de la situación de tenencia de la tierra estableciendo un régimen de uso o propiedad sobre la misma. De esta forma, el título de propiedad nace o tiene origen, no en el hecho del particular (ocupación) que genera una mera expectativa, sino, en la facultad del estado quien entrega el uso y disfrute de la tierra mediante acto administrativo registrado y bajo unas condiciones especiales cuyo incumplimiento puede acarrear la revocatoria del acto administrativo, o su reversión al dominio estatal.

El concepto de formalización debería asociarse más con aquellas situaciones jurídicas que se presentan sobre un predio privado, es decir, un terreno que salió del patrimonio del estado definitivamente por la expedición de un título originario de aquél, o una cadena de títulos traslativos del dominio que se consolida en cabeza de un particular, pero, este particular la ha descuidado permitiendo que un tercero ejerza en ella actos de señor y dueño; o voluntariamente, la transfirió a un tercero sin el cumplimiento de las formalidades legales; o simplemente, nunca registró el título de propiedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Público (ORIP).

La formalización es, en estricto sentido, el otorgamiento de título válido de propiedad de la tierra privada, por escritura pública que transfiere el derecho de dominio entre particulares; por sentencia judicial en procesos declarativos de pertenencia agraria, especial, u ordinaria, sucesión, liquidación de sociedad conyugal o patrimonial o comercial, saneamiento de la falsa tradición; por acta de conciliación que transfiere el derecho de dominio entre particulares; y por registro extemporáneo de los títulos de propiedad sobre tierras públicas o privadas formalmente constituidos en cabeza de los particulares, e incluso en cabeza del estado mismo. Así, el título de propiedad nace o tiene origen en el hecho o el acto del particular (posesión, sucesión, tradición, disolución y liquidación de sociedades), que genera derechos adquiridos y luego es reconocido por el estado vía sentencia, escritura pública, acta de conciliación, y registro.

En resumen, la formalización es un concepto general del cual se derivan distintas maneras de abordar los tipos de informalidad: Posesión regular o irregular, falsa tradición, sucesión ilíquida, título (sentencia, resolución de INCODER o Escritura Pública) no registrado, situaciones jurídicas que generan un derecho adquirido que el estado está en obligación de reconocer y registrar. La ocupación de baldíos no es un tipo de informalidad sino una condición de facto que genera una mera expectativa y no un derecho adquirido, por lo tanto, no obliga al estado a reconocer la propiedad sino a verificar la finalidad para la cual ha sido reservada la tierra, y luego sí, regularizar o legalizar su tenencia.

De manera que, la adjudicación de baldíos no es un proceso de formalización de la propiedad de la tierra, sino, un proceso originario de la propiedad privada sobre la tierra. Sin embargo, la adjudicación de baldíos sigue siendo considerada en Colombia como una de las rutas de formalización de la propiedad de la tierra.

Lo cierto es que, tanto la adjudicación de baldíos como la formalización de la propiedad de la tierra, son parte de una misma política agraria que promueve, en igual medida, el acceso a la propiedad de las tierras de la nación, como el otorgamiento, saneamiento y registro de los títulos de propiedad sobre los terrenos privados, con el fin de dinamizar el desarrollo rural en los territorios, la equidad en el campo y una paz sostenible.

A diferencia de aquellos países que vivieron una verdadera Reforma Agraria, en Colombia no se dio dicho proceso en plenitud, razón por la cual ha sido necesario desarrollar un concepto más amplio de la formalización de la propiedad de la tierra que iría más allá de la simple adjudicación o titulación de los baldíos, y que involucraría la caracterización de diferentes situaciones jurídicas en la tenencia de la tierra, individualización y ubicación predial, establecimiento del mejor derecho, saneamiento del título, declaración de la

propiedad, y actualización del catastro y del registro, e incluso iría hasta la actualización de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, ambiental y comunitario para asegurar que el ordenamiento de la propiedad de la tierra esté en armonía con todo los niveles de organización del territorio.

De manera que, el concepto de formalización es complejo y no se refiere a un proceso en sí mismo, sino, a un grupo de procesos orientados a identificar el mejor derecho entre capas de derechos de distinta índole que se fueron constituyendo año tras años por generaciones enteras, sin que ninguno fuera debidamente inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; a otorgar el título de propiedad conforme a la situación jurídica de tenencia de la tierra concreta; a actualizar los sistemas de información de tierras existentes (Catastro-Registro); y finalmente, a incorporar los nuevos predios y propietarios en el ordenamiento territorial y desarrollo rural local y nacional.

Por esta razón, la formalización de la propiedad de la tierra sigue siendo uno de los principales retos de las política pública agraria en Colombia que incorpora un marco normativo bastante amplio y una institucionalidad dispersa y compleja, que aún no resuelve la problemática en torno a la informalidad en la tenencia de la tierra: Concentración de la propiedad, despojo, abandono forzado y cultivos de coca, la cual podría tener su origen en la historia misma de la estructura agraria en Colombia.

1.1.1. La estructura agraria en Colombia

Las expresiones adjudicación, titulación, regularización, legalización, serían conceptos más asociados a procesos de reforma agraria. La adjudicación es la forma por excelencia de acceso a la propiedad de la tierra en los programas de reforma agraria, porque supone la adquisición previa por el Estado, por compra directa o expropiación, de tierras de propiedad privada para darles su dominio al campesino. La reforma agraria, o la modificación de la estructura social agraria de un país, es la respuesta a un problema de concentración de la propiedad en pocas manos o a una inequitativa repartición o tenencia de la tierra en una sociedad rural dada. La regularización supone la realización de actividades por el Estado encaminadas a recuperar tierras estatales ocupadas indebidamente por personas que, obviamente, no tienen ese derecho, pero que eventualmente, pueden ser adjudicadas a la población campesina; o como en el caso de ocupantes de tierras que son objeto de extinción del dominio, las cuales al final del proceso adquieren la calidad de baldíos reservados y deben adjudicarse a campesinos, evitando así que inicien un proceso de pertenencia; o cuando las tierras por su condición y naturaleza deben destinarse a otras fines que no sea la explotación agropecuaria. La legalización se refiere a las ocupaciones con alcance jurídico legítimo por parte de comunidades étnicas, a las cuales entra el Estado a legalizarles o reconocerles el derecho de propiedad previsto para ellas en la Constitución o la ley.

Países como Perú, México, Bolivia, tienen en común que ejecutaron reformas agrarias radicales (Alasia, 2009). El proceso de reforma agraria en estos países fue llevado a cabalidad con el fin de redistribuir la propiedad de las tierras rurales entre los campesinos sin tierras;

de forma individual o colectiva; dichas tierras no pueden ser transferidas ni explotadas libremente sin en el lleno de ciertos requisitos legales; el incumplimiento de dichos requisitos acarrea una situación de ilegalidad o explotación irregular que obliga al estado a tomar medidas tales como la caducidad de la adjudicación, o la declaración de una condición resolutoria de la titulación, lo que implica la pérdida de la propiedad en el primer caso o la del subsidio para la adquisición de tierras en el segundo evento.

Estas restricciones y medidas, aunadas a la dinámica y necesidades del desarrollo económico en estos países, conllevan al surgimiento de mercados negros de tierras, en el cual se transfieren los predios, sin el cumplimiento de las formas legales para evadir las restricciones y evitar las medidas sancionatorias. En esta medida, los gobiernos se ven abocados a ejecutar programas especiales para actualizar la información oficial sobre los predios de la reforma agraria. En Perú se llamó programa de titulación y catastro rural- PETT (Gutiérrez, 2007); en México se llamó Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural- PROCEDE (Secretaría de la Reforma Agraria de México, 2006).

Según Franco y De los Ríos, la Reforma Agraria (RA) en Colombia es un tema estratégico para la solución de diversas problemáticas que afectan al país desde hace años, como son la violencia en el campo, el desplazamiento forzado, el desempleo, la pobreza y el narcotráfico. No obstante, se ha abordado sólo desde la propiedad de la tierra, y no desde un enfoque integral que tenga en cuenta la articulación del tema agrario al contexto social, económico y político, a través de la planificación de propuestas que integran otros aspectos como la satisfacción de necesidades básicas, el acceso al crédito, la asistencia técnica y empresarial, la asociatividad y la participación en la toma de decisiones (Franco, 2011).

En últimas, la principal justificación de la reforma agraria en Colombia es el grado de concentración de la propiedad y su distribución inequitativa en la población rural. En segundo lugar, el problema del minifundio. Fueron las dos grandes motivaciones para hacer la reforma agraria en Colombia comenzando la década de los 60. Mira las estadísticas sobre este fenómeno en 1961 cuando se expidió la Ley 135/61, qué porcentaje de la propiedad de la tierra estaba en pocas manos y qué cantidad de tierras tenía la gran mayoría de la población campesina (Ramos, 2016)⁷.

Pero para entender las diferencias entre las reformas agrarias de América Latina y el proceso que se dio en Colombia, cabe repasar la genealogía del concepto. La palabra reforma viene del latín *reformare*, que significa "dar nueva forma", "volver a formar", "rehacer"; por otro lado, el término agrario/a viene del latín *agrarius*, que significa perteneciente o relativo al "campo". Para muchos autores como Machado, 2002, Rosas 2004, Benítez, 2005, citados por Franco y De los Ríos, La Reforma Agraria consiste, por tanto, en dar una nueva forma al campo o a la tierra laborable, diferente a la preexistente (Franco, 2011).

Siendo conscientes de la realidad del campo colombiano, y ciñéndonos al concepto etimológico de la Reforma Agraria, podríamos concluir que, en teoría, Colombia no ha pasado por un proceso de Reforma Agraria, estrictamente hablando.

⁷ Manuel Ramos. Experto en desarrollo rural. Concepto técnico. Bogotá, 2016.

En Colombia la estructura de tenencia de la tierra tiene por columna vertebral el derecho a la propiedad privada consagrado en la constitución política. Esto se ha visto reflejado a lo largo de la historia de las políticas agrarias, las cuales tienen sus orígenes entre 1200-1494 cuando la tenencia de la tierra era un derecho de los indígenas, coordinado por mandos altos de las clases sociales diferenciadas; las normas eran dadas por los caciques o jefes y transmitidos por tradición oral. Entre 1499-1537 la propiedad de la tierra se origina en el proceso de descubrimiento y conquista de las tierras, consideradas jurídicamente como regalías de la Corona española. En consecuencia, el dominio privado sobre el territorio derivada necesariamente de una merced real. Para regular esta situación la metrópoli debió dictar diversos instrumentos jurídicos que hicieron posible la tenencia y explotación de las tierras. La primera de las figuras con las que se accede al dominio fueron las capitulaciones, un contrato de partición y adjudicación de tierras entre los particulares que venían a descubrir y fundar poblaciones y la Corona. Posteriormente se dictan otras disposiciones sobre capitulaciones y el repartimiento de tierras y solares y se llega a la instauración de otra figura que constituye título originario de la propiedad, las llamadas gracias o mercedes de tierras a través de las cédulas reales, las cuales se realizaron u otorgaron, unas veces como compensación a servicios prestados a la Corona. El propósito de esta era la de poblar el territorio recién descubierto y además una finalidad económica –explotación de las tierras no solo en agricultura sino en industrias extractivas de minerales- y patrimonial (formar propietarios).

La estructura agraria en la década de los años 30 se refleja por: i) la existencia de la gran hacienda, pequeños arrendatarios y aparceros a y las tierras abiertas por los colonos que mantenían una situación de conflicto con los grandes terratenientes, quienes alegaban dominio sobre sus vastas ocupaciones; ii) sólo una cuarta parte del territorio estaba explotada (propiedad parcelaria cafetera de occidente, zonas de minifundio); iii) concentración en la apropiación de gran cantidad de tierras baldías sin cultivar, o subutilizadas; iv) las relaciones de producción eran serviles y atrasadas; v) necesidad de una transformación capitalista del campo, adecuando la estructura agraria a las exigencias del desarrollo manufacturero (promoviendo la explotación económica de las tierras), que permitiera la destrucción del monopolio terrateniente. Debía limitarse el derecho de propiedad y darle una función social; vi) la lucha campesina estaba dirigida a terminar toda forma de dominación y explotación de la antigua hacienda, el reconocimiento de salarios y contra el régimen de expulsión de parcelas.

La Ley 200 de 1936 no se dictó para solucionar aquellos problemas, ya que no se promovió para eliminar la gran propiedad latifundista, como tampoco atenuó las graves situaciones de crisis sociales originadas por las situaciones descritas. La referida ley se propuso revalidar los títulos de propiedad privada alegados por los grandes hacendados, maquillando sus imperfecciones formales, para buscar solucionar la incertidumbre sobre los títulos que entonces se alegaban, creando para ello un artificio jurídico, que se concretó en la creación de las presunciones –la de propiedad privada y la estatal- contenidas en los artículos 1º y 2º), con la finalidad de alcanzar un mercado de tierras que permitiera el acceso a la inversión capitalista en el campo y asegurar la condiciones para la creación de una clase asalariada rural que acrecentará la demanda de productos manufacturados.

La Ley 200 de 1936 no estableció una redistribución de la propiedad, que es el propósito de cualquier reforma agraria, como tampoco un programa de acceso a la tierra de los colonos y aparceros que trabajaban en haciendas ociosas. Si por un lado previó la posibilidad de extinguir a favor de la Nación el dominio de las tierras que no estuvieran explotadas por sus dueños, por otro se les dio un plazo de 10 años para que procediera a utilizarlas con base en el trabajo asalariado, que sería la forma económica generalizada de vincular al campesino con la hacienda.

Sin embargo, debe reconocerse que la Ley 200 de 1936 estableció, sin proponérselo y no con la dimensión que tiene actualmente, una figura que puede considerarse encaminada al saneamiento de la tenencia de la tierra, como fue –y sigue siendo- la denominada prescripción agraria prevista en el artículo 12 de dicha ley, reformado por la Ley 4ª de 1973, la cual se predica de aquellos inmuebles poseídos y explotados económicamente por campesinos en la creencia de que se trata de terrenos baldíos, cuando en realidad no tienen esa categoría jurídica. De prosperar su pretensión, se le adjudicaría la parte explotada.

En todo caso, la expedición y aplicación de las normas de la ley 200 de 1936 produjo una fuerte reacción de los estamentos más conservadores de la sociedad –inclusive y abiertamente de la iglesia católica-, lo cual preparó el camino para que se produjera una oleada de lanzamientos de pequeños arrendatarios y aparceros y colonos. La ley alentó la siembra de pastos y el aumento de la ganadería extensiva, para evitar que las tierras fueran ocupadas por colonos. La Ley 100 de 1944 fue la respuesta del gremio empresarial a las pretensiones de la Ley 200, ya que declaró de conveniencia nacional la explotación de los predios a través de la aparcería, y aumentó a quince años el período de explotación de una finca para poder ser intervenida mediante el proceso de extinción del dominio, que nunca se aplicó.

Pero las condiciones económicas y sociales existentes en el país al comenzar la década de 1960 exigían la realización de una reforma agraria profunda. Se registraba un alto índice de concentración de la propiedad (índice de Gini de 0.864); latifundismo; alta proporción de asalariados rurales en la población agrícola con bajos niveles de vida; preponderancia del minifundio y del microfundio; grandes latifundios incultos; apropiación indebida de tierras baldías y una escasa productividad por trabajador, entre otras. A ello debe agregarse la concentración del poder político en manos de los terratenientes, el analfabetismo, las dificultades para el acceso a la propiedad de los campesinos y su estancamiento económico. Todo ello dio lugar a la expedición del primer estatuto agrario del país el siglo pasado, la Ley 135 de 1961 y a la creación de su ente ejecutor, el INCORA. Esta ley vino a ser la matriz de los programas de reforma agraria adelantados en el país al comenzar la segunda mitad del siglo pasado y sobre buena parte de sus frutos, la adjudicación de más de dos millones de hectáreas a campesinos sin tierra y minifundistas, se volcó la violencia despojadora de la ambición terrateniente del paramilitarismo y el narcotráfico.

Con la expedición de la Ley 1ª de 1968 se ordenó intervenir, por compra o expropiación, todas las tierras que venían siendo explotadas por el sistema de pequeños arrendatarios y aparceros, para eliminar el ausentismo de los propietarios, la tenencia rentística de la propiedad rural, el fraude a la función social de la propiedad y hacer posible el propósito de la Ley 135 de 1961, de facilitar el acceso a la propiedad de los campesinos sin tierra o minifundistas, y del ideario campesino de que la tierra es para quien la trabaja.

Pero se presenta nuevamente una reacción de los propietarios rurales a los propósitos de reforma agraria contenidos en la ley anteriormente referida y que apenas llevaba diez años de vigencia. Se reúnen entonces aquellos con el gobierno de turno y pactan lo que se llamó el Acuerdo de Chicoral, que constituyó una frustración para el campesinado, una verdadera contrarreforma agraria, reflejada con la expedición de la Ley 4ª de 1973, que imposibilitó la expropiación de tierras adecuadamente explotadas; se diseñó para proteger al propietario y desmontar el proceso de reforma agraria; se estableció un procedimiento de adquisición de tierras en exceso complicado y unos medios probatorios tan difíciles que hizo imposible para la mayor parte de ellos demostrar que cumplían los requisitos exigidos, viéndose obligados a recurrir a procesos de expropiación dilatados y costosos.

Con la expedición de aquella ley se redujeron las posibilidades del INCORA para adquirir por compra directa o expropiación las tierras necesarias para el proceso reformista, aumentaron las desafectaciones de predios y la entidad se dedicó a resolver los conflictos de tierras que se presentaban en el país.

Debido al interés del Gobierno de adelantar discusiones pluralistas sobre reforma política y paz con varias agrupaciones guerrilleras, para lograr una solución al conflicto armado interno, se dictó la Ley 35 de 1982, mediante la cual se otorgó una amnistía a los alzados en armas del M-19. Se propuso el Gobierno llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud y recreación a favor de quienes por virtud de la amnistía que la ley les otorgaba, se incorporarán a la vida pacífica, bajo el amparo de las instituciones, así como de todas las gentes de las regiones sometidas al enfrentamiento armado.

Posteriormente se expide la Ley 30 de 1988, en un nuevo intento para facilitar la reforma de la estructura social agraria, estatuto en virtud del cual se eliminó la calificación de las tierras para determinar su adquisición y forma de pago, factor que venía entorpeciendo el desarrollo del programa; se dispuso adelantar la reforma bajo un criterio de integralidad, como responsabilidad de todo el Estado, para asegurar la colaboración y cooperación de las diversas instituciones del Estado en la dotación y mejoramiento de los servicios públicos rurales en aquellas regiones del país donde adelantara sus actividades el INCORA, y finalmente se simplificó el procedimiento administrativo de enajenación voluntaria y de expropiación agraria.

Comenzando la última década del siglo pasado y con el propósito de alcanzar antes de su finalización un gran avance en el accidentado proceso de reforma agraria, se expide a iniciativa del Gobierno la Ley 160 de 1994, enmarcada en los principios que gobiernan el Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución de 1991, cuyos fines esenciales están referidos al carácter servicial de las instituciones, a la creación de las condiciones para obtener un desarrollo económico y social auto sostenido, la democracia participativa, a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

La citada ley desarrolla los postulados programáticos y jurídicos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, relacionados con el deber del Estado de facilitar el acceso progresivo

a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios sociales y económicos básicos que permitan mejorar su calidad de vida; aumentar y proteger la producción de alimentos y crear las condiciones para apoyar con créditos y otros mecanismos la economía campesina, buscando su fortalecimiento y eficiencia y evitar su descomposición.

Hasta nuestros tiempos, se podría decir que sólo hubo un momento dorado para la Reforma Agraria con la ley 200 de 1936. Una época dorada que murió sin dar fruto, asfixiada por el anquilosamiento institucional y una especie de dictadura agraria que, como en los primeros tiempos de vida agraria, mantiene una estructura de la propiedad de la tierra concentrada en pocos propietarios privados, ordenada por “mandos altos de las clases sociales diferenciadas” y dirigida por más caciques que indios. Esta época dorada jamás tuvo un renacimiento.

1.1.2. Las disputas por la tierra en Colombia

Colombia es un país rural. Según el PNUD, pese a las cifras del DANE que dan cuenta de un 25% de la población que es rural, el índice de ruralidad indicaría que realmente el 75% de los municipios del país serían rurales lo que equivale a una cobertura del 94,4% de la superficie total de Colombia, sin embargo sólo 31,6% de la población habita en estas zonas pues la mayoría de los habitantes rurales ha tenido que migrar hacia las ciudades por diferentes razones: falta de oportunidades en el campo, bajos ingresos, falta de institucionalidad, violencia y pésimas condiciones de vida en el campo (PNUD, 2011, pp. 53-56).

La agricultura es el segundo sector exportador, representa el 7% del PIB y es el tercer sector más importante en generación de empleo, con el 18,6% de empleados (Restrepo S., 2011). Con una importante oferta nacional en agroindustria, pulpa de frutas, flores exóticas y manufacturas en cueros, Colombia es una de las economías más estables y atractivas para la inversión extranjera, en América Latina, especialmente de los países árabes (Semana, 2013).

Sin embargo, el desarrollo rural visto desde estas aristas, en países como Colombia depende casi en su totalidad de la tierra. Por esta razón, la propiedad de la tierra le garantiza a quien la ostenta el poder para el desarrollo de las principales actividades económicas del país, tanto las legales como la actividad minero-energética y la agroindustria; como las ilegales relacionadas con el narcotráfico y el control territorial de grupos armados ilegales.

Es en torno a dichas actividades y las disputas por la tierra necesaria para llevarlas a cabo, es que giran los principales problemas rurales en nuestro país: Pobreza rural, inequidad y violencia. Una problemática caracterizada por fenómenos como: la informalidad en la tenencia de la tierra, el despojo y abandono forzado de tierras, la concentración de la propiedad de la tierra y el incremento progresivo de cultivos para la producción de drogas ilícitas.

1.2. La informalidad de la propiedad de la tierra y su relación con otros problemas rurales

La informalidad en la propiedad de la tierra consiste en la ausencia de título válido debidamente registrado ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP. Los únicos títulos válidos para demostrar la propiedad de la tierra en Colombia son: la escritura pública, la sentencia judicial o la resolución del INCODER, pero para que el título sea pleno debe estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos-ORIP y conforme a las exigencias del Código Civil, de la Ley 1579 de 2012, estatuto de registro de instrumentos públicos, y de las leyes especiales sobre la manera de acreditar la propiedad de los bienes en Colombia. Por definición, son tipos de informalidad: la posesión regular o irregular, la sucesión ilícita, la falsa tradición, y la tenencia de un título precario (Compraventa, carta venta, promesa) o de un título válido no registrado.

El acceso a la propiedad de la tierra en Colombia es proporcional a la capacidad adquisitiva de las personas, pues el alto costo de transacción de la tierra y el difícil acceso a los procesos de titulación, pertenencia y saneamiento de la propiedad, convierte la tierra en un bien suntuario y a los campesinos en una población marginal expuesta a los fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras” así lo explica el Informe de Desarrollo Humano según el cual, el 52 por ciento de la gran propiedad está en manos del 1,15 por ciento de la población, algo que termina por verse reflejado en el denominado coeficiente de Gini (que mide en este caso el grado de concentración de la propiedad) En efecto, la última medición de dicho índice muestra que en materia de concentración de tierras en Colombia se halla en 0,85, un número alto si se tiene en cuenta que la escala va de 0 a 1, uno de los peores en el mundo (PNUD, 2011, p. 196 ss).

Los análisis sobre nuestro conflicto agrario y sus repercusiones sobre el desarrollo humano en especial en las zonas rurales, realizados por la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, han identificado una clara relación entre la informalidad en la propiedad de la tierra y la crisis que se vive en las zonas rurales. La incertidumbre en los derechos de propiedad facilita el despojo y el abandono forzado de tierras. Al mismo tiempo, la restitución de las tierras a la población afectada por el conflicto armado interno se hace compleja pues más de la mitad de los hogares desplazados carecía de títulos de propiedad debidamente registrados, lo cual dificulta la verificación del tiempo de relación con el predio.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada registra que por lo menos el 61,1% de los predios, abandonados o despojados, requerirán de un proceso de formalización de la propiedad para poder ser efectivamente restituidos plenamente a sus verdaderos dueños o a quienes tenían por lo menos un derecho legítimo sobre los mismos. Al momento del desplazamiento las personas que no eran propietarias con un título registrado tenían, conforme a las leyes vigentes, por lo menos un derecho adquirido sobre la tierra o una expectativa de adjudicación por parte del gobierno nacional. Esto, teniendo en cuenta que los poseedores acumularon en promedio **16 años** de relación con la tierra y los ocupantes por lo menos 10 años de explotación. Lo anterior implica que buena parte de la política de restitución debe complementarse con la formalización de los derechos adquiridos o expectativa de derecho sobre la tierra. Es decir, la mayoría de los predios a

restituir deberán pasar por un proceso de saneamiento de la propiedad por vía judicial (58%) o por un proceso administrativo de adjudicación de baldío (2,2%) (Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado, 2010).

En muchas ocasiones, el nexo con la tierra se fundamenta en testimonios de familiares y vecinos. Esto convierte a esas personas en presa fácil de los delincuentes. Al provocar el desplazamiento masivo, los grupos armados ilegales preparan el terreno para apropiarse de enormes extensiones de tierras que anteriormente fueron pequeñas fincas de campesinos. Dada la importancia que reviste la formalización de los títulos de propiedad de predios de la población rural, como medio eficaz para evitar la usurpación, el despojo y posterior enajenación ilegal por parte de los violentos, se debe admitir que la presencia del Gobierno ha brillado por su ausencia.” (Restrepo S., 2011, p. 216) De esta manera se estableció una relación directa entre el despojo de tierras y la informalidad de la tenencia de la tierra.⁸

Hasta el año 2010, la formalización de la propiedad de la tierra fue un asunto del derecho privado que escapaba a la incumbencia del estado. Las políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra se concentraron en el proceso de adjudicación de las tierras de la nación (baldíos). Pero a partir de muchos estudios especializados, diagnósticos y proyectos pilotos, como los realizados por la Universidad de los Andes y la Agencia para la Cooperación de los Estados Unidos, USAID, el estado empieza a comprender la verdadera dimensión del fenómeno de la informalidad, sus causas y sus consecuencias sobre el desarrollo del campo. El estado entiende que, aunque gran parte del problema de la informalidad tiene su origen en el ámbito del derecho privado, sus efectos y alcances genera un impacto negativo de tales dimensiones que sobrepasa el interés individual hasta afectar el interés general, y como tal le corresponde al estado diseñar los mecanismos para afrontar la situación y llevar el problema a proporciones marginales.

Sin un título válido o con un título precario, los campesinos caen en una trampa de la pobreza para no salir de ella, no son sujetos de créditos, subsidios ni inversión social pública o privada, cualquier intervención del estado está sujeta a la acreditación de la plena propiedad por parte del beneficiario. Esto motiva el trabajo del Gobierno en el tema de la formalización, inclusive para cambiar la metodología misma de la titulación en Colombia, de manera que no será por demanda como ha ocurrido hasta ahora, sino, por oferta del estado, y cobijará tanto predios baldíos como predios privados. La formalización de la propiedad agraria es fundamental en términos de equidad, estructura de la tenencia de la tierra y prevención del despojo. “Actualmente, las enormes y costosas consecuencias negativas de la informalidad de la propiedad rural en Colombia, principalmente en términos del desplazamiento forzado que afecta dolorosamente la vida de las víctimas y sus familias y, en un grado mucho menor, la vida de toda la población, incluyendo la urbana, hace necesario dejar a un lado el concepto meramente privatista en relación con el tema, por cuanto desde hace tiempo dejó de ser un

⁸ Mientras trabajamos en el diseño y elaboración del capítulo de restitución de tierras despojadas, encontramos que una de las principales dificultades que afrontaría la nueva institucionalidad para ejecutar este proceso de justicia transicional, sería la individualización predial, esto es, las relaciones jurídicas posibles entre los reclamantes y el predio, así como su identificación física. Esta preocupación tenía fundamento en el hecho de que, en la mayoría de los pilotos y casos emblemáticos que se habían desarrollado hasta la fecha, existían más de una relación con el predio y en todos los casos se encontraron relaciones de hecho que se consolidaron con el tiempo y con la explotación de la tierra pero que carecía de título válido de propiedad sobre el mismo, o tenían títulos incompletos, o títulos no registrados.

problema privado y hoy es un problema público que le concierne al estado y a sus instituciones.” (Restrepo S., 2011, p. 14 y 84).

1.2.1. Relación entre informalidad y despojo de tierras

Colombia es actualmente el país con más desplazados internos en el mundo, según las cifras del Centro de Monitoreo del Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés). El gobierno y las ONG estiman que entre 4,9 a 5,5 millones de personas abandonaron sus hogares por causa del conflicto armado.⁹ Aunque tenemos razones para la esperanza, este es un conflicto que está lejos de terminar, y por el contrario, pareciera que solo está mutando y alcanzando un nuevo grado de sofisticación.

A ello se le suman el acaparamiento y la concentración de tierras estructuras criminales que amparadas en el testaferrato constituyeron territorios y corredores estratégicos para la producción, procesamiento y tráfico de drogas ilícitas. Las principales instituciones públicas dedicadas a la administración y distribución de las tierras en Colombia han sido, y siguen siendo, cooptadas por los diferentes grupos armados ilegales.¹⁰ Con ello, dichas estructuras criminales se aseguran una acumulación de tierras en territorios estratégicos del país, desde la legalidad, sin que puedan ser perseguidos ni judicializados ni recuperadas las tierras. Tal como lo expone Alejandro Reyes, funcionarios públicos del nivel nacional como local, caen en la práctica sistemática de la apropiación ilegal de baldíos mediante la adjudicación y otros mecanismos jurídicos de acceso a tierras públicas y privadas, que terminan con el despojo a campesinos y a la nación misma (Reyes Posada, 2009).

Tanto los grupos de autodefensas como de la guerrilla han despojado a los campesinos de sus tierras en similares condiciones y en iguales proporciones, según el director de la Unidad Administrativa Especial Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (UAEGRT), Ricardo Sabogal, se estima que en los últimos 20 años fueron abandonadas 4 millones de hectáreas, y se produjo el despojo de por lo menos 2 millones de estas.¹¹

⁹ Según las cifras reveladas el pasado 29 de abril en Suiza por Kate Halff, directora del IDMC, cerca de 230.000 personas huyeron el año pasado de sus hogares a causa de la violencia en Colombia. Consideró además que una solución a esa problemática sólo se alcanzará “cuando los gobiernos y la comunidad internacional reconozcan que las personas forzadas a abandonar sus hogares no sólo merecen una respuesta humanitaria, sino también el compromiso de una solución duradera”. http://www.eltiempo.com/justicia/colombia-con-ms-desplazados-en-el-mundo_12768564-4

¹⁰ Desde el 2012 el INCODER viene anunciando una guerra sin cuartel contra la corrupción al interior de la entidad. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12337905>

¹¹ Por primera vez el país tiene una base de datos confiable con base en los testimonios de las personas desplazadas. Esto nos permite asegurar que los grupos de autodefensas y la guerrilla

1.2.2. La concentración de tierras en zonas de informalidad

Estudios sobre la concentración de la propiedad de la tierra como el de Ibáñez y Muñoz (2010) muestran cómo el Gini de concentración de la propiedad de la tierra por propietarios pasó de 0,86 en el 2000 a 0,892 en el 2010. También en el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio en el 2010 concluyó que cerca del 80% de los predios que abarcan menos del 6% del área total pertenecen al 78% de los propietarios y tienen menos de una UAF, mientras que el 0,9 de los predios que pertenecen al 1,1% de los propietarios abarcan el 55% de área total. Desde un enfoque netamente económica se ha explicado cómo dicha situación obedece al uso especulativo y productivo de la tierra especialmente en ganadería extensiva y monocultivos de azúcar, palma aceitera y caucho; los cuales requieren una gran extensión de tierra; pero además obedece a un factor de control y dominio territorial político, el cual obedece a un concepto más espacial que económico. Tres motivos: productivo, especulativo y de dominio, explican la concentración de un bien tan escaso como es la tierra (Suescún Barón, 2013).

Por otro lado, estudios sobre casos concretos demuestran que la adquisición masiva de tierras por parte de empresas extranjeras en países africanos, asiáticos y latinoamericanos refleja una nueva fase del capitalismo global (Sassen, 2013). Colombia no ha escapado a esta lógica mundial del capitalismo, pues en la última década la influencia de las empresas extranjeras en el mercado de tierras ha sido notoria. En esa lógica, este artículo compara, desde un enfoque de Derechos Humanos, las prácticas de adquisición de tierras de tres compañías extranjeras que han explotado carbón a cielo abierto en La Guajira y Cesar. Los resultados indican que la formalidad de la propiedad agraria y las restricciones institucionales de las empresas —asociadas al gobierno corporativo, la participación en bolsa de valores y el veto de compradores internacionales—influyen significativamente en el respeto a los derechos humanos (Velasco, 2014).

Otros casos emblemáticos muy estudiados y conocidos por todo el país, han demostrado que en ocasiones la participación de la empresa privada resulta determinante en la alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia. Casos como el de La Porcelana en Cáceres Antioquia, Curbaradó y Jiguamiandó en El Chocó, y otros tantos ocurridos en la zona de los Montes de María de la región Caribe, dan cuenta de esa participación del sector privado.

Por esta razón el rol del sector privado es fundamental en la construcción de un nuevo concepto de estructura agraria que facilite un acceso equitativo y sostenible a la propiedad de la tierra en el marco del desarrollo rural y de un posible postconflicto.

han despojado en proporciones similares. http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-12766813.html

1.2.3. Relación entre informalidad y cultivos ilícitos en Colombia

La informalidad en la tenencia de la tierra es uno de los obstáculos que le impiden a la población campesina acceder a bienes y servicios públicos del estado como lo son los programas relacionados con el fomento de la productividad agropecuaria, generación de ingresos, acceso a créditos, acceso a mercados, mejoramiento de vías, vivienda, acueducto y alcantarillados; además, debilita el tejido social, limita las capacidades de organización y participación comunitaria, y por supuesto genera inseguridad en la tenencia de la tierra que favorece el desarraigo, el desplazamiento forzado y la pobreza; pero, posiblemente una de las afectaciones más importantes apenas estudiada podría ser la vulnerabilidad a los cultivos de coca y amapola presentada por el Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), cuya presencia más importante coincide geográficamente con los sitios donde mayor informalidad en la tenencia de la tierra. Esta es una relación que merece un análisis a profundidad y un estudio más amplio y detenido que permita visibilizar las coincidencias de zonas geográficas y corredores estratégicos del narcotráfico con las áreas donde se presenta mayor informalidad en la tenencia de la tierra, así como una caracterización de los diferentes tipos de informalidad según la zona de cultivos ilícitos. Pues, aunque el área de Desarrollo Alternativo de UNODC tiene una oficina de formalización que apoya al Ministerio de Justicia y del Derecho en estos temas, es necesario acciones coherentes y articuladas con una política integral e intersectorial de formalización de la propiedad de la tierra en las zonas más vulnerables.

Según el último informe de SIMCI, los departamentos del sur de país (Nariño, Cauca, Putumayo y Caquetá) y Catatumbo constituyen el principal reto para enfrentar el problema de la producción de cocaína. Allí no solo se encuentra la mayoría de los cultivos de coca (73%), también existen condiciones de vulnerabilidad muy fuertes que limitan la confianza de las comunidades en el estado. Catatumbo, Unión Peneya, la zona montañosa del departamento de Cauca y la frontera sur de Colombia; son actualmente los focos de mayor densidad de cultivos de coca. Estos “focos” no son nuevos, sin embargo los cultivos están claramente centralizados en torno a ellos¹². Una descripción geográfica y social del problema de cultivos ilícitos en Colombia que además coincide con el mapa de los territorios focalizados por el Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) del DNP cuyos objetivos específicos incluyen que a 2010 se elimine la informalidad de los títulos de propiedad en los territorios participantes, y entre los territorios participantes priorizados se encuentra como el de mayor prioridad grupo 1 precisamente gran parte del sur del país¹³.

¹² Tomado de

https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Julio/censo_2014_FINAL_2014_pequeno.pdf

¹³ Tomado de [http://rimisp.org/wp-](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428698859ProgramadeDesarrolloRuralIntegralconEnfoqueTerritorial.pdf)

[content/files_mf/1428698859ProgramadeDesarrolloRuralIntegralconEnfoqueTerritorial.pdf](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1428698859ProgramadeDesarrolloRuralIntegralconEnfoqueTerritorial.pdf)

Estudios focalizados realizados en zonas con alta presencia de cultivos ilícitos, como es el caso de El Tambo en Cauca, Leiva y Rosario en Nariño, han demostrado que la informalidad de la propiedad de la tierra en dichas zonas además de limitar el crecimiento económico a nivel familiar y comunitario en el campo, y debitar la organización comunitaria, genera desarraigo, incrementando la vulnerabilidad de esta población a la siembra de cultivos de coca y amapola. En ambos municipios se encontró que uno de los obstáculos más relevantes en el desarrollo de los territorios ha sido el alto índice de informalidad y el difícil acceso a la propiedad de la tierra, lo cual los ha convertido en objetivo fácil de las estructuras del narcotráfico para la producción de drogas ilícitas dadas las condiciones de marginalidad económica y social que la informalidad genera en estos territorios¹⁴.

1.3. Relación entre la formalización y el desarrollo rural en Colombia

Según el economista peruano, estudioso del tema de la formalización de la propiedad rural, Hernando de Soto, el derecho a la propiedad de la tierra es un derecho humano, el cual, antes de ser reconocido por la ley ya tenía un trasfondo religioso, cultural, social y económico, razón que justifica el abordaje del derecho de propiedad sobre la tierra desde un enfoque de "manejo de derechos", es decir, como un fin del estado para lograr el acceso de todas las personas a un lugar seguro donde puedan vivir en paz y de manera digna, para lo cual requieren vivienda, tierra y propiedad, tanto quienes no la tienen como quienes la tienen de manera precaria o mediante arreglos consuetudinario o ancestralmente, así como quienes la tuvieron y fueron despojados u obligados a abandonarla por la violencia, o por efecto de la discriminación o la marginación como minoría o población vulnerable. En este orden de ideas, el éxito de la lucha contra la pobreza depende de la manera como la sociedad defina, asigne y proteja los derechos de propiedad (De Soto, 2009).

Con este enfoque, la formalización de la propiedad de la tierra se instala como uno de los pilares fundamentales de la política pública de tierras y desarrollo rural del país, una relación que encuentre su fuente más remota en la ley 200 de 1936 y permanece vigente hasta nuestro tiempo, consolidándose como uno de los elementos fundamentales de la política pública para el posconflicto; lo cual justifica un ejercicio de línea de tiempo que nos facilite el análisis de la formalización en el marco de las políticas de desarrollo rural hasta 2015, con miras a establecer cómo ha sido abordada la formalización en diferentes contextos del desarrollo rural y concluir si se trata de dos políticas públicas articuladas, o de simples programas de gobierno.

En Colombia se han implementado programas y proyectos de formalización de la propiedad rural desde 1997. Sin embargo, se vienen implementando procesos tendientes a la

¹⁴ Conclusiones tomadas de las líneas de base realizadas para la implementación de los pilotos de formalización de la propiedad rural del MADR en 2010 y de las entrevistas realizadas a los beneficiarios en ambos municipios durante esta investigación desde 2014.

formalización de la propiedad de la tierra desde 1936, este abordaje ha variado en el tiempo conforme a los contextos de desarrollo rural en el cual se lleva a cabo la iniciativa.

En 1936 se expide la ley 200, reconocida hasta nuestros tiempos como el único estatuto de acceso a la propiedad de la tierra que ha existido en el país, cuya finalidad fue favorecer a la parte más débil dentro de una relación desigual entre grandes propietarios y pequeños poseedores frente a eventuales litigios por la propiedad de la tierra. En esta norma se establece la presunción de propiedad privada sobre los predios explotados y la presunción de baldíos sobre los predios no explotados, la prescripción adquisitiva del dominio por posesión agraria, la extinción del dominio privado sobre predios incultos, entre otros mecanismos de reforma agraria que permitirían impulsar productividad y el desarrollo del campo.

En 1961 se expide la ley 135 se intenta una nueva reforma agraria que regule las relaciones contractuales entre campesinos y terratenientes, pero esta fracasó con el pacto de Chicoral con el cual se elimina cualquier posibilidad de reforma agraria en el país, se institucionalizó la ganadería extensiva como forma de explotación, se favorece la posición dominante de los terratenientes y se dibuja la reconcentración de la propiedad de la tierra.¹⁵

En 1989 se expide el decreto 2303 con el fin de resolver todos los conflictos emanados de las relaciones agrarias, especialmente las relacionadas con la propiedad, posesión y mera tenencia de la tierra, fue quizá lo más cercano que hemos estado a la realización de la justicia agraria en el campo, pero nunca entra en vigencia.

En 1994 se expide la ley 160 vigente hasta la fecha, con el fin de facilitar el acceso a la propiedad de las tierras mediante procesos de adjudicación, adquisición, recuperación, clarificación y extinción del dominio. Con este esfuerzo el estado busca nuevamente reactivar la economía del campo y promover el desarrollo con el enfoque de nueva ruralidad promovida desde la cooperación internacional en especial del BID y BM.

Desde 1997 se implementan programas especiales para la formalización de la propiedad y la modernización de la titulación predial, a través de proyectos de cooperación internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) (BID, 2014). Lo anterior coincide con el enfoque del desarrollo rural que se impone desde los años 90s con la nueva visión de lo rural que pretende explicar que lo rural va más allá de lo agrario tradicional, y contempla toda una compleja variedad de realidades sociales, económicas y culturales en el territorio (Navarro, 2012). Un nuevo enfoque que tienen en la doctora Edelmira Pérez una de sus mejores exponentes, quien explica cómo el desarrollo rural se entiende hoy en un sentido amplio que trasciende lo agropecuario y manteniendo un fuerte nexo de intercambio con lo urbano no solo de alimentos, sino, de diferentes bienes y servicios no necesariamente agrarios. "La complejidad del desarrollo del país, determinado por la dimensión y naturaleza del conflicto armado, la escasa participación democrática, la incidencia de fenómenos como el narcotráfico, y el aplazamiento de reformas estructurales

¹⁵ Artículo de Renán Vega Cantor, La revuelión de los enruanados, tomado de http://www.es.lapluma.net/index.php?option=com_content&view=article&id=5266:2013-09-26-23-44-47&catid=96:educacion&Itemid=430

en el sector rural, demanda un mayor esfuerzo de comprensión y análisis, y sobre todo un proceso intenso de diseño y concentración institucional que no sea excluyente ni accesorio (Pérez et al, 2000: 25).¹⁶

Diez años después, en el 2007, el Gobierno de Colombia encuentra que la informalidad en la tenencia de la tierra sigue manteniendo una estrecha relación con otros fenómenos que afectan al sector rural e impiden su desarrollo, entre ellos: el despojo y abandono forzado de tierras, la concentración de tierras y los cultivos ilícitos, razón por la cual continúa en la búsqueda de una fórmula de política pública que permita combatir el fenómeno de la informalidad garantizando el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la población vulnerable y la seguridad jurídica de estos derechos para prevenir la ocurrencia de estos otros fenómenos que agravan la situación en el campo, y de esta manera promover el desarrollo rural en todo el país.

Así, a partir del 2011 con la ley 1448, se desarrollan con mayor fuerza programas de formalización de la propiedad de la tierra vinculados a procesos de restitución de tierras en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos en el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), consolidación de la confianza en el estado en la Unidad Administrativa para la consolidación Territorial (UACT), que tiene entre sus proyectos bandera la formalización de tierras. Entre otros programas de formalización de la propiedad rural que se implementan a nivel territorial como el Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, los cuales tienen igualmente como marco la política integral de tierras y desarrollo rural del gobierno nacional.

En 2012 se expide la primera ley de formalización de la propiedad de la tierra propiamente dicha que busca otorgar títulos de propiedad a pequeños poseedores rurales y sanear los títulos precarios, con falsa tradición, sucesiones ilíquidas y demás conflictos relacionados con la propiedad de la tierra privada. Esto con el fin de combatir los efectos nocivos de la informalidad en la tenencia de la tierra, promover el desarrollo rural sostenible y prevenir el despojo y abandono forzado de tierras.

Paralelamente, en este mismo años, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, impulsa y logra la expedición de la ley 1564 de 2012 en la cual, por un lado se le otorgan a este Ministerio facultades de asesoría y representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades, un mecanismo que facilitaría el acceso a la justicia a poblaciones vulnerables como lo es la población rural; y por otro lado, de manera contradictoria, se deroga el decreto 2303 de 1989 por el cual se creaba y organizaba la jurisdicción agraria, quizá el único estatuto de justicia agraria que ha tenido el país en toda su historia, sin embargo, dejó viva la ley 200 de 1936 en la cual se crearon los jueces de tierras, una ventana de oportunidad para insistir en que se requiere contar con una jurisdicción que resuelva todos los conflictos relacionados con la propiedad de la tierra en Colombia.

¹⁶ Edelmira Pérez, Hacia una nueva visión de lo rural tomado de Repensando el desarrollo rural en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20100929011414/2perez.pdf>

Tanto la ley 1561 como la ley 1564 de 2012, representan un hito en la relación histórica entre formalización y desarrollo rural, pues las contradicciones entre ambas normas dejan ver la polarización de los intereses que permea las políticas públicas en torno al acceso a la propiedad de la tierra e impactan profundamente en el desarrollo rural del país. Por un lado, la Ley 1561 de 2012, es una norma especial, proteccionista, que tienen en cuenta los conflictos por la tierra a partir de los contextos territoriales y la realidad rural, que otorga competencias extraordinarias a un juez oficioso, quien adelanta el proceso con criterios de derecho agrario, ordenamiento territorial, protección de la parte más débil, prevención del despojo y abandono forzado de tierras, y promoción del desarrollo rural. Por otro lado, la Ley 1464 de 2012, es la norma general, que pasa por alto estos contextos rurales, y que deroga expresamente la jurisdicción agraria creada por el decreto 2303 de 1989.

En 2014, como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, se expide el acuerdo 1 denominado "Hacia un nuevo campo Colombiano: reforma Rural Integral" según el cual, las partes sientan las bases para la transformación estructural del campo, crean las condiciones para el bienestar de la población rural y contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la concentración de la propiedad de la tierra, la exclusión de los campesinos y el atraso de las comunidades rurales, y para ello se requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra, estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo, en particular de las mujeres y la población vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social. En este contexto, toda la acción del estado en torno a la implementación de la política de tierras y desarrollo rural queda congelada a la espera de la firma de este acuerdo.

En 2015 se expide la ley 1753 con el Plan Nacional de Desarrollo que se implementará en el país hasta 2018, en el cual se desarrolla todo un capítulo llamado "Transformación del campo" en este se desarrollan temas relacionados con acceso a tierras, formalización y desarrollo rural. Se destacan, el artículo 100 donde se enumeran los mecanismos de intervención integral en territorios rurales así: a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales. b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego. c) Habitabilidad rural. d) Infraestructura productiva y de comercialización. e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Por otro lado, dispone la misma ley en su artículo 102, con relación a la administración de las tierras de la nación una nueva reserva así: Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 83 de la presente ley, podrá también el Incoder o la entidad que haga sus veces, constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno nacional, que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos. Las explotaciones que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieran esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente sino cuando se hayan realizado de conformidad con dichos reglamentos. Una competencia tan amplia que no tiene un fin concreto, beneficiaría tanto al pequeño como al grande, queda a criterio de quien formule

dicho régimen.

Y a renglón seguido, establece dicha ley en su artículo 107, la necesidad de efectuar un arreglo institucional integral que permita atender de manera especializada la ejecución de las políticas de ordenamiento social de la propiedad. Así, en el literal a) confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear una nueva institucionalidad de ordenamiento del suelo, acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica, para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo, y desarrollo rural con enfoque territorial. Con fundamento en dicho artículo se expidieron a finales del 2015 los decretos 2363, 2364, 2366, 2367, 2368, Por los cuales se crea la nueva estructura de tierra y desarrollo rural:

Se crean los Consejos Superiores Administrativos de Restitución de Tierras y Ordenamiento del Suelo.

Se liquida el INCODER o quien haga sus veces y se crean tres Agencias:

La Agencia Nacional de Tierras

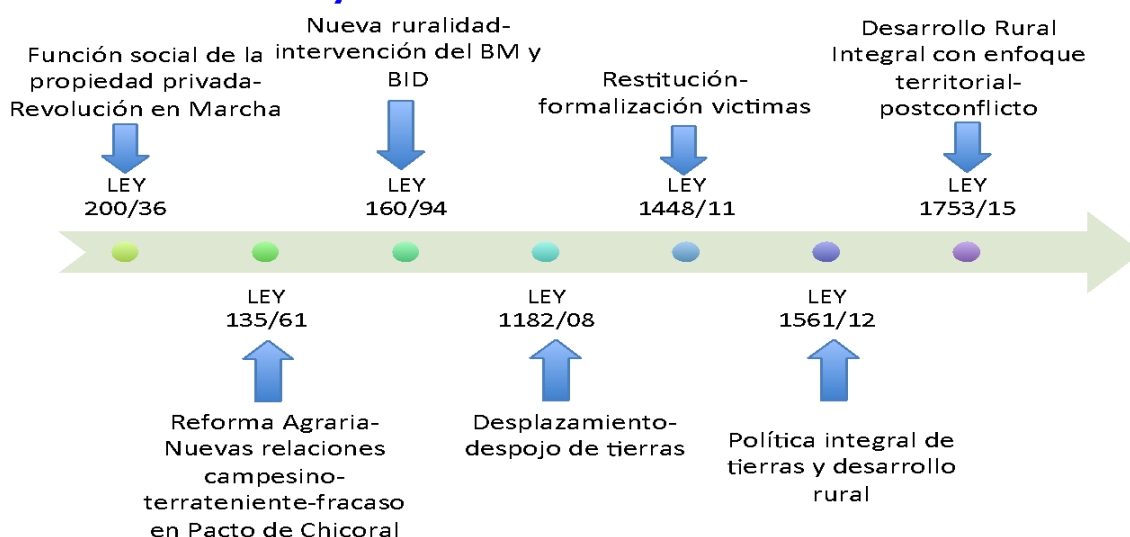
La Agencia de Desarrollo Rural

La Agencia de Renovación del Territorio

En la actualidad se encuentra en proceso todo el alistamiento institucional que haría efectivos los propósitos del plan en concordancia con los fines del acuerdo 1 de la Habana.

En este orden de ideas, la relación histórica entre la formalización y el desarrollo rural ha evolucionado e involucionado dependiendo de los intereses de la política pública agraria predominante en cada momento coyuntural (Véase Gráfica 1).

Gráfico 1. Línea de tiempo: relación entre la política de formalización y los contextos del desarrollo rural en Colombia



Actualmente, la formalización de la propiedad de la tierra sigue siendo uno de los pilares fundamentales de la política pública de tierras y desarrollo rural que rige en el país, sin embargo, la posibilidad de acceso al título de propiedad de la tierra sigue siendo directamente proporcional a la capacidad adquisitiva de las personas, pues el alto costo y los tiempos tan amplios de los procesos de titulación, pertenencia y saneamiento de la propiedad, convierten la tierra en un bien suntuario y a los campesinos en una población marginal expuesta a los fenómenos de despojo y abandono forzado de tierras, tal como lo explica el Informe de Desarrollo Humano según el cual, el 52 por ciento de la gran propiedad está en manos del 1,15 por ciento de la población, algo que termina por verse reflejado en el denominado coeficiente de Gini que indica que en Colombia la concentración de la tierra es de 0,85, número alto si se tiene en cuenta que la escala va de 0 a 1 (el índice de Gini es el que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos dentro de un país, pero puede utilizarse para medir cualquier forma de distribución desigual, como en este caso el grado de concentración de la propiedad rural).

No existen cifras oficiales recientes, tampoco datos científicos ni estudios de tenencia de la tierra que permitan un grado de certeza sobre el fenómeno de informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia. Los únicos indicadores oficiales existentes sobre la magnitud de la informalidad en Colombia son remotos: el CONPES 2736 de 1994 señala que un 40% de los predios rurales carecen de título de propiedad; en el CONPES 3641 de 2010 se estima que cerca de 1 millón de predios, de los 3 millones de predios rurales inscritos en el IGAC, son informales. El catastro nacional estima que más del 40% de los predios rurales en Colombia no tiene títulos registrados que respalden con certeza la propiedad, aplicando este porcentaje del 40% a los 3.7 millones de los predios rurales inscritos en el catastro nacional se concluye que hay al menos 1 millón y medio de predios rurales informales, siendo la mayoría de ellos predios de propiedad privada cuyo saneamiento requiere acudir a procedimientos judiciales

(Restrepo S., 2011). En cuanto a los baldíos, no existen cifras ciertas sobre los baldíos por adjudicar en el país, no obstante se habla de metas de adjudicación por año, en el 2013 se espera adjudicar 300.000 hectáreas en diferentes regiones del país (INCODER), sin embargo, esto requiere un ejercicio de identificación previa pues, por definición, los baldíos se han agotado en el país y los que quedan presentan serios conflictos de superposición con predios privados y con las denominadas Zonas de Reglamentación Especial conformadas por las reservas forestales de la ley 2/59, los territorios de comunidades étnicas (indígenas y negros), las áreas nacionales protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Esto implica realizar los arreglos normativos necesarios que faciliten la clarificación, re delimitación y formalización del activo tierra (PPTD-ACCIÓN SOCIAL, 2009).

Por otro lado, el estudio realizado por la Universidad de los Andes sobre mercado de tierras en Colombia, incluyó un breve informe sobre la tenencia de la tierra basado en el análisis de casos y demostró que, aunque la mayoría de los pobladores rurales en Colombia se consideran dueños, no todos pueden demostrar esta situación, así, el 67% de los encuestados aseguró ser propietario, pero, sólo el 43% en efecto lo eran y podían demostrarlo con el respectivo registro (Helo & Ibáñez). Esto indica que dentro de la cultura de la población rural están insertos usos y costumbres o modos consuetudinarios de transferencia de la tierra que ha pasado de generación en generación sin que haya significado para ellos un problema. Los campesinos perciben los mecanismos jurídicos para acceder formalmente a la propiedad como un mundo complejo que no entienden y que les inspira desconfianza tanto en las instituciones del estado como en sus vecinos, pues su concepción de la propiedad supera el de un simple bien patrimonial que se adquiere por un sello o registro (Latorre, 2015). Sin embargo, la ausencia de este sello o registro (en la Oficina de Registro de Instrumento Públicos-ORIP) ha limitado la acción del estado en términos de protección y seguridad de los derechos sobre la tierra, así como otras acciones sociales a favor de la población vulnerable especialmente en los territorios afectados por el desplazamiento forzado, donde el estado se ha visto obligado a implementar medidas de justicia transicional que propenden por el reconocimiento de todas las formas de tenencia de la tierra para lograr la protección de los derechos de estas personas (PNUD-CUADERNOS IDH, 2011). Entre tanto, las condiciones de incertidumbre, riesgo y amenaza en los derechos sobre la tierra en el campo favorecen la concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios que permanecen en el campo, especialmente vinculados a la empresa agroindustrial (Vásquez, 2013).

Estas son situaciones que la política de tierras y desarrollo rural aún no ha valorado y la razón obedece a que no se han realizado evaluaciones de resultados que profundicen en los efectos que la formalización genera en el desarrollo rural, ni se ha indagado por la percepción que se tiene a nivel rural con respecto a esta política, para saber si se han llenado las expectativas de las instituciones y de los beneficiarios en términos de crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria, categorías estas que se han considerado esenciales dentro de los enfoques de desarrollo rural para este estudio.

1.3.1. La formalización a la luz de los enfoques de desarrollo rural: Hitos históricos

Es posible avanzar en el conocimiento profundo de un problema determinado hasta convertirlo en un problema público y promover decisiones políticas en torno al mismo a través de unos modelos prediseñados y ampliamente desarrollados por los científicos en el tema. También se podría pensar que finalmente una política pública no es más que una simple abstracción mental que corresponde a la voluntad de quien tienen el poder para tomar las decisiones sin más fundamento que su libre albedrío y su propia escala de valores y prioridades. Entonces, si lo primero es cierto, las políticas públicas pasan siempre por un proceso complejo de formulación?, o si es cierto lo segundo, las políticas públicas simplemente nacen de manera espontánea en un momento coyuntural?

El estado es el principal actor en la formulación de las políticas públicas, en tanto institución que formaliza las reglas de juego en ámbitos que pretende regular, legitimando los resultados de la movilización de los actores sociales que por lo general tienen intereses contrapuestos. Por lo tanto, para comprender los modelos de formulación de la política pública es necesario entender cómo se comporta el estado frente a los problemas que le plantea la realidad social que lo rodea. En América Latina ese anclaje monopolio de la violencia y monopolio del control territorial, es débil, la tendencia hacia a la reducción del estado como resultado de políticas económicas neoliberales, acentúan esta debilidad, razón por la cual las instituciones ejercen poca influencia real en la sociedad lo cual obliga a constantes cambios, proliferación de legislación e instituciones (Roth, 2002).

La tendencia creciente en Latinoamérica hacia el reduccionismo de las acciones estatales hace que las instituciones se comporten como entes extraños a las dinámicas sociales, de manera que se produce una permanente tensión en lo que las instituciones proponen y lo que los actores sociales promueven. De ahí el distanciamiento entre una legislación emergente y siempre coyuntural y las realidades sociales en países como Colombia, donde se aplica la definición clásica que define las políticas públicas como la respuesta del sistema político a un estado de cosas considerado problemático por parte del sistema político.

Sin embargo, las políticas públicas también pueden ser el producto de los procesos de toma de posición del estado frente a determinadas problemáticas, Las mismas se componen de decisiones acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables. Decisiones que implican todo un proceso de evaluación bien sobre las soluciones posibles siempre frente a la alternativa de “no hacer nada”, o bien sobre los efectos producidos; lo cierto es que tanto la acción como la omisión provocan efectos en la sociedad por lo que resulta indispensable la evaluación sea a priori o ex post. La tendencia en América Latina, siguiendo la línea de los franceses, ha sido hacia la evaluación ex post en busca del impacto de las decisiones y de allí surgirían las políticas públicas. (Cardozo, 2006).

Si bien es cierto que las políticas públicas en Colombia conservan en esencia la estructura de: Objetivos colectivos, medios y acciones procesados por una institución u organización gubernamental, y resultados o consecuencias tanto deseadas como imprevistas (Roth, 2002), es igualmente cierto que las políticas públicas en este país también obedecen en su formulación

a diferentes órdenes no siempre lógicos, y diferentes intereses no siempre loables. Es decir, las políticas públicas no siempre son la respuesta a un problema concreto, o por lo menos no a una situación claramente definida como problema.

Por supuesto sería más sencillo formular una política pública si pudiéramos definir la situación que se pretende abordar como un problema que se reduce a aquellas situaciones de la realidad social que deben ser identificadas y reconocidas por la autoridad pública como objetivos dentro de su agenda institucional o coyuntural, y para ello deben agotarse las tres fases de Lenoir: 1. Transformación de la vida cotidiana generada por cambios sociales que provocan tensiones en los individuos quienes la perciben como una situación anormal o problemática. 2. Formulación pública del problema, una persona o grupo de personas llevan la vocería del problema, quienes lo definen y convierten en un discurso a través de los medios de expresión pública. Definir el problema implica dar elementos sobre sus causas y ofrecer posibles soluciones 3. Institucionalización, el reconocimiento de la necesidad de una intervención pública que se traduce por lo general en leyes y reglamentos. La institucionalización o inclusión en la agenda gubernamental depende, según Cobb y Elder (citados por el autor), de tres condiciones: 1. Que el tema sea competencia de la autoridad pública, 2. Que se entienda la diferencia entre el deber ser y el ser, 3. Que se use un lenguaje técnica, ideológica y políticamente adecuado para que la autoridad pública pueda tratarlo (Roth, 2002).

No obstante, siempre que un asunto debe corresponder a una construcción social, se complejiza a tal punto, que sólo tienen dos posibilidades: se idealiza la participación del actor social para simularlo o pasarlo por alto, o se descarta el asunto. Por lo general quien asume la vocería del problema para volverlo público es cooptado o seducido por los intereses que terminan imponiéndose, o su lucha es tan fuerte que se convierte en fundamentalismo y termina por auto descartarse. Al parecer la clave está en encontrar el justo equilibrio, es lo que realmente convierte un asunto X en una política pública.

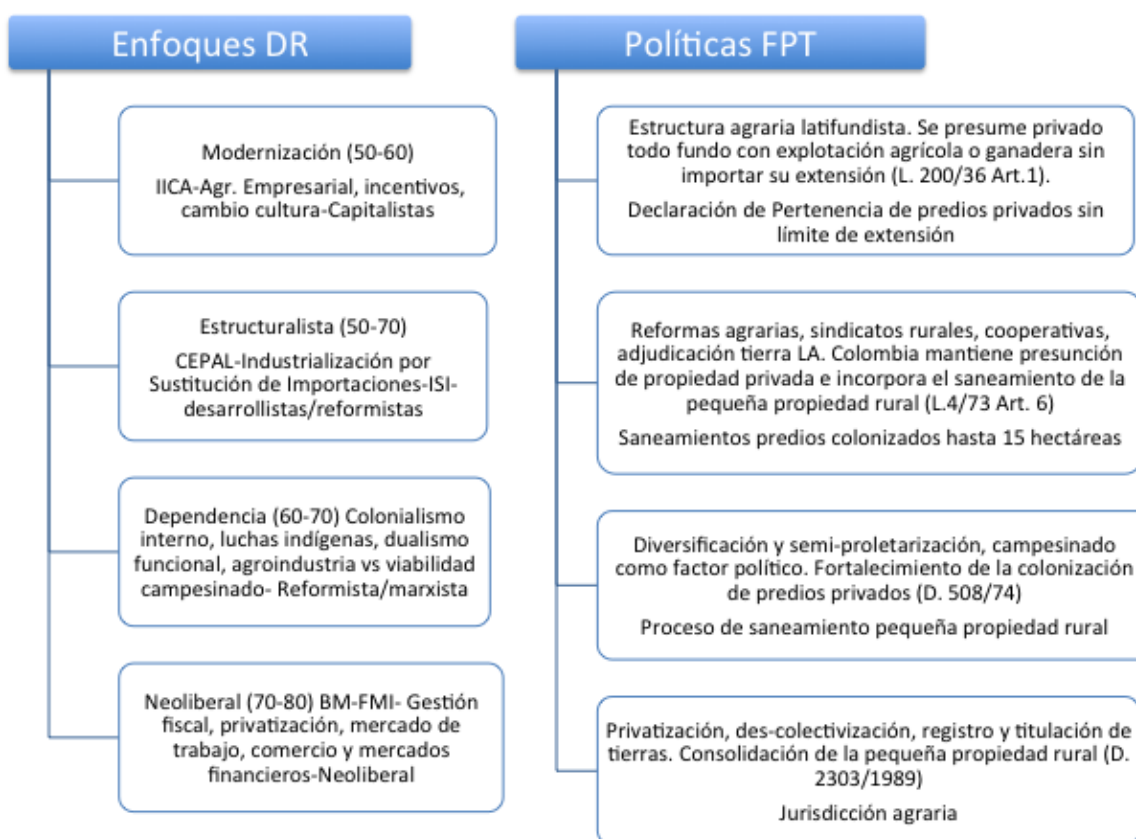
Entonces, resulta fundamental en la formulación del problema, conocer sus dimensiones: naturaleza, causas, duración, dinámica, afectados y consecuencias, de manera que la discusión con los actores políticos que reclaman una intervención sea más argumentada y sea posible legitimar la acción del estado (Roth, 2002). Esto no ocurre siempre en Colombia. Los problemas se conocen en su máxima dimensión a partir de la práctica y de las lecciones aprendidas en la implementación de políticas públicas vigentes. Así se han tomado muchas de las decisiones de políticas más importantes.

La formulación de soluciones consiste en identificar la alternativa más apropiada y factible para disminuir las tensiones respondiendo al por qué y al cómo de la política pública (meta y objetivos). Luego se deben ponderar los objetivos que se persiguen para alcanzar la meta mediante el proceso de concreción sucesiva (cascada). Y finalmente se determinan los efectos esperados y los indicadores de éxito para alcanzar la meta. Para disminuir las tensiones y la incertidumbre resulta útil el ejercicio de planificación, sin embargo, la intervención de múltiples actores de nuevo ha obligado a abandonar el modelo tradicional de planificación ilusorio, lineal y centralizado, para adoptar un modelo flexible, de concertación y descentralización para considerar más prioridades públicas y anticipar evoluciones (Roth, 2002).

Esto explica la tendencia que ha seguido Colombia hacia políticas públicas reaccionarias que obedecen a situaciones coyunturales y no a una respuesta teórica y científicamente planteada. Como lo explica la tesis Incremental o de ajustes marginales: la mano invisible de la política, se toman las decisiones y luego se ajustan dependiendo de las experiencias, o la tesis de la anarquía organizada: El encadenamiento entre un problema, una oportunidad, unos actores y una decisión no es necesariamente lógico, es aleatorio. En el caos se descubren oportunidades para tomar decisiones con base en lazos de lealtad y la capacidad para reorganizar (Roth, 2002).

Entre los años 50s y 80s, Colombia como el resto de Latinoamérica inicia un periodo de modernización, industrialización, privatización, y globalización, que rápidamente se vería frustrado debido a que, a diferencia del resto de países del hemisferio, no se realizaron las reformas de fondo necesarias ni se tomaron las decisiones de políticas oportunas para consolidar el desarrollo rural a partir de la formalización de la propiedad de la tierra (Ver Cuadro 2).

Cuadro 3. Enfoques del desarrollo rural y la política de formalización entre los años 50s-80s



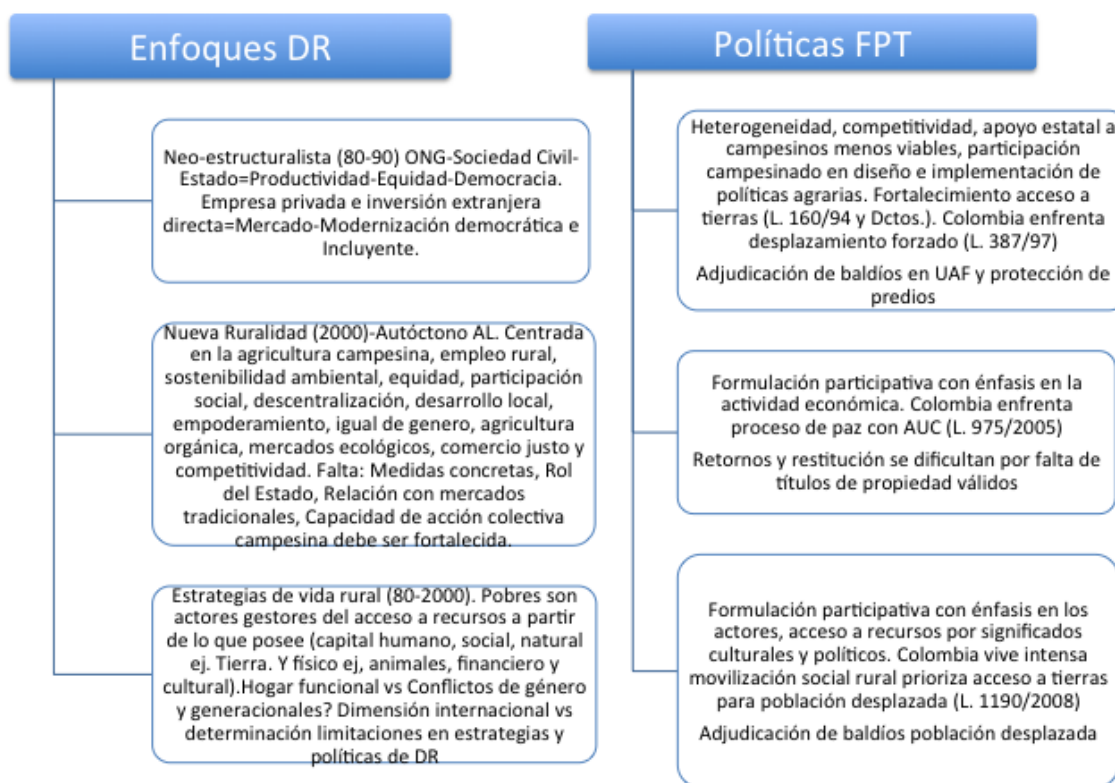
Fuente: Elaboración propia con base en Kay, 2002

Actualmente, Colombia cuenta con una política pública integral de tierras que busca no solo el acceso a la propiedad de la tierra y la seguridad jurídica, sino también la protección y goce efectivo del derecho de propiedad sobre la tierra. Se trata de una política contenida en un marco normativo bastante amplio y un marco institucional muy disperso, lo que hace más compleja la toma de decisiones acertadas y oportunas.

Es una política pública que se ha venido construyendo desde hace varios años, principalmente en respuesta a problemas coyunturales que amenazan la seguridad jurídica del derecho de propiedad sobre la tierra o que generan un estado de cosas inconstitucionales en detrimento del interés general como lo reflejan las órdenes de la Corte Constitucional consignadas en las sentencias T-025 de 2005 y T-076 de 2011, en las cuales la formalización de la propiedad de la tierra ocupa un papel importante.

De manera que, pese a la influencia de los diferentes enfoques del desarrollo rural en las políticas públicas de formalización en Latinoamérica, Colombia presentó serios estancamientos y en algunos casos retrocesos en sus políticas de formalización debido al contexto de violencia generalizada en los campos que generaron desplazamientos, despojos y abandono de tierras, y consecuentemente, debió afrontar la creciente concentración de tierras por acaparamiento bien con fines bélicos o con fines industriales. Razón por la cual la política de tierras en este periodo obedeció más fines de protección y restablecimiento de derechos a la población víctima del conflicto armado (Ver Cuadro 3).

Cuadro 4. Enfoques del desarrollo rural y la política de formalización entre los años 80s-2000



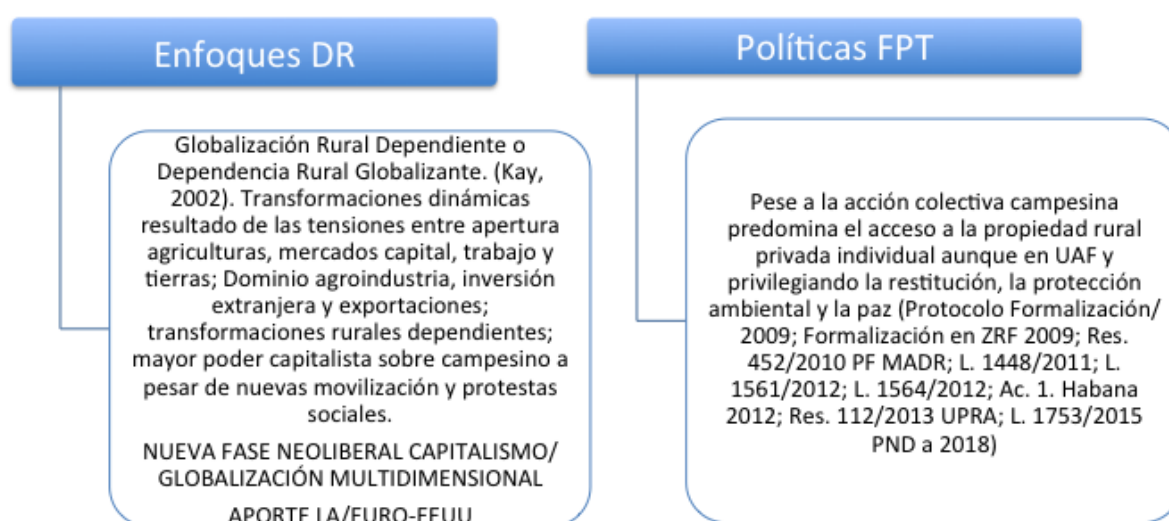
Fuente: Elaboración propia con base en Kay, 2002

Como dijimos anteriormente, sin título válido o con un título precario, los campesinos caen una trampa de la pobreza para no salir de ella, no son sujetos de créditos, subsidios ni inversión social pública o privada, cualquier intervención del estado está sujeta a la acreditación de la plena propiedad por parte del beneficiario. Esto motiva el trabajo del gobierno en el tema de la formalización, inclusive para cambiar la metodología misma de la titulación en Colombia, de manera que no sea sólo por demanda como ha ocurrido hasta ahora, sino, que sea el estado quien acude en oferta de un servicio o bien público, y en tanto bien público debe beneficiar tanto a poseedores tierra privadas como ocupantes de terrenos de la nación, siempre que sean pobladores rurales.

La formalización de la propiedad de la tierra resulta de vital importancia en términos de equidad, acceso igualitario a bienes y servicios públicos fundamentales, ordenamiento social y productivo del suelo en los territorio, seguridad jurídica, prevención del despojo; pero también, es un elemento dinamizador del mercado de tierras rurales, crecimiento económico rural e inversión privada nacional y extranjera, en términos generales, la formalización constituye en un mecanismo para el desarrollo rural. Pese a que como mecanismo de políticas

públicas se encuentra en medio de las principales tensiones de la ruralidad en Colombia, la formalización de la propiedad de la tierra ha generado un consenso nacional en torno a su carácter de interés general y ha promovido la acción colectiva de las poblaciones rurales orientada a facilitar el acceso a la propiedad de la tierra en condiciones de igualdad, equidad, justicia y seguridad. Así lo reflejan los nuevos enfoques del desarrollo rural que orientan las políticas de formalización de la propiedad de la tierra, vigentes (Ver Cuadro 4).

Cuadro 5. Tendencias en los enfoques del desarrollo rural y la política de formalización.



Fuente: Elaboración propia con base en Kay, 2002

1.3.2. Los programas y proyectos de formalización de la propiedad de la tierra

En el 2007, el diseño e implementación de la política pública para el sector rural se enfrenta a una problemática conocida pero escasamente estudiada como un fenómeno de interés público, la falta de títulos válidos de propiedad sobre los predios objeto de la destinación de recursos públicos de inversión social.

Sólo a partir del 2008, cuando se entregan los primeros resultados sobre las tipologías del despojo y abandono forzado de tierras como consecuencia del conflicto armado que ha golpeado principalmente el sector rural en Colombia, se inician diferentes ejercicios de

investigación e implementación de pilotos en campo a partir de los cuales fue posible para el estado verificar la relación existente entre la vulneración de los derechos sobre la tierra y la ausencia de títulos válidos sobre la misma.

Dichos estudios concluyen que la falta de título válido de propiedad sobre la tierra, se ha constituido en uno de los principales obstáculos para la inversión social en predios de población rural vulnerable, y en especial, para la determinación de los derechos sobre la tierra de la población desplazada despojada de ellas o se vio obligada a abandonarlas por causa de la violencia predominante el campo.

Una de las investigaciones más relevantes sobre el tema, fue la realizada por la Universidad de los Andes con estudio de casos en diferentes municipios del país y especialmente en el Cauca y Nariño. En su informe sobre la informalidad de los derechos sobre la tierra, las investigadoras concluyen que la informalidad de los mercados de tierras en Colombia es muy alta, pues prevalecen los arreglos informales sobre los derechos de propiedad de la tierra, pocos campesinos pequeños agricultores cuentan con el título formal sobre su parcela, el acceso a la tierra se da por la tradición de la posesión u ocupación mediante acuerdos verbales en lugar de hacerlo mediante escrituras públicas, resoluciones o sentencias debidamente registradas a través de un proceso de tradición formal, tales procesos le implican altos costos a los campesinos que no están en capacidad de cubrirlos. (Helo & Ibáñez, La informalidad de los derechos de tierras en Colombia, 2008)

Conocido este informe, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con gobiernos departamentales y municipales, y con el apoyo de la cooperación internacional diseño e inició la implementación de pilotos de formalización de la propiedad rural en diferentes regiones del país.

La implementación de estos pilotos tuvo como objetivos:

1. Promover la titulación de baldíos y el saneamiento de predios rurales en 32 municipios de 7 departamentos de todo el país.
2. Facilitar la articulación interinstitucional a nivel regional y local para la ejecución de los proyectos pilotos.
3. Acopiar y sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas de los diferentes proyectos pilotos con el fin de replicarlos en forma masiva en el país.
4. Diseñar y ejecutar una política pública de formalización de la propiedad rural mediante la reforma de la normatividad agraria vigente, la incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, la creación de un programa nacional de formalización de la propiedad rural, la expedición de legislación específica para resolver la problemática de la población campesina y población desplazada en términos de derechos de propiedad sobre la tierra.

En 2010 se recogieron las primeras lecciones aprendidas de los pilotos de formalización de la propiedad rural en Colombia y se diseñaron diferentes instrumentos que incorporan este tema como uno de los ejes de la política pública de tierras y desarrollo rural:

1. Decreto 452 de 2010. Por el cual se crea el Programa de Formalización de la propiedad rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

2. Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En el cual se consideran la titulación y el saneamiento de la falsa tradición a favor de población rural vulnerable como mecanismos que favorecen el desarrollo rural.
3. Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En la cual se establece la formalización como medio para garantizar el goce efectivo de los derechos de propiedad sobre la tierra de las personas restituidas.
4. Ley 1561 de 2012 Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
5. Ley 1579 de 2012 o Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos en la cual se prevén mecanismos para garantizar la seguridad jurídica y administrativa del registro inmobiliario y de la actividad notarial, y suministrar información y hacer parte en los procesos de formalización.

Así mismo, algunos gobiernos departamentales y municipales incorporaron en sus respectivos planes de desarrollo proyectos y programas de formalización de la propiedad y gestionaron la expedición de actos administrativos para disminuir los costos y tiempos de los procesos de formalización a nivel territorial.

Actualmente, el Programa de Formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural continúa implementando proyectos para facilitar el acceso a un título válido de propiedad de la tierra a favor de la población especialmente vulnerable.

Estos pilotos son implementados por Grupos Técnicos de Formalización ubicados en los municipios de: Popayán, Timbío, Morales, Piendamó, Caldon, Mercaderes, Buenos Aires, Padilla, Miranda, y Santander de Quilichao, en el Cauca; Jamundí en el Valle del Cauca; Pitalito y San Agustín, en el Huila; La Unión y San Pedro de Cartago en Nariño. Con un cubrimiento, de importantes áreas en el Norte, Centro y Sur del País. Para ello, ha sido de vital importancia la coordinación y colaboración con las diferentes entidades del nivel nacional y territorial involucradas en los diferentes procesos administrativos y judiciales de acceso a la propiedad de la tierra como son: jueces municipales, notarías, oficinas de registro de instrumentos públicos, INCODER, IGAC.

Diferentes empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional como USAID, también han prestado su asistencia técnica y financiera al Gobierno de Colombia para el desarrollo de proyectos pilotos de formalización de la propiedad de la tierra, entre los cuales se destacan las experiencias de: El Tambo, Cauca, Celi Central, El Bagre Antioquia, y Montes de María.

De esta manera, es posible afirmar que Colombia cuenta hoy con una política pública de tierras y desarrollo rural que incorpora mecanismos para facilitar la formalización de la propiedad de la tierra. No obstante, persiste la necesidad de crear un marco jurídico especial y autorreferente para la formalización que ofrezca garantías de seguridad jurídica y goce efectivo de los derechos de propiedad de la tierra a favor de la población rural del país, con especial atención en aquella expuesta a algún tipo de vulnerabilidad.

1.3.3. Primera evaluación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del MADR, el caso de El Tambo Cauca¹⁷

Los programas de formalización suponen importantes retos en la construcción de línea de base y la evaluación de los resultados logrados en términos de desarrollo rural a nivel territorial y, si se quiere, a nivel del núcleo familiar rural como tal.

Para la construcción de estas líneas de base es necesario el diseño y aplicación de encuesta con el fin de conocer la situación de informalidad de tenencia de la tierra y establecer las tipologías de informalidad de los derechos sobre la tierra, a partir las cuales se diseña la estrategia de formalización de la propiedad rural adecuada a las necesidades propias del territorio.

Además del fortalecimiento institucional y de la planificación a nivel territorial, la línea de base es un insumo para la formulación de lineamientos de la política pública de formalización de la propiedad rural a incorporar en la agenda del Gobierno a nivel Nacional, Regional y Local dada la concepción de la informalidad de la propiedad rural como un problema de política pública y la posibilidad de crear nuevos programas de formalización en todo el territorio nacional.

Para la implementación de los pilotos de formalización se diseñó e institucionalizó un protocolo¹⁸, a partir del cual fue posible la caracterización de los beneficiarios del piloto, la identificación de tipologías de la informalidad y la implementación de la estrategia de formalización diseñada para cada tipología.

En gran parte del territorio nacional la principal tipología de la informalidad es la posesión ordinaria o extraordinaria sobre predios privados que han sido objeto de colonización campesina o sobre los cuales se ha adquirido un derecho por sucesión ilíquida o relevo generacional, una falsa tradición o un título no registrado, lo cual implica la implementación de estrategias jurídicas de tipo judicial, administrativo, notarial, registral y de conciliación.

La línea de base tuvo en cuenta criterios que permitieran su verificación o evaluación post-formalización tales como:

1. Mayor acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del estado
2. Valorización de los predios
3. Incentivo a la inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones)
4. Incremento de la capacidad productiva de los predios
5. Incremento en la generación de ingresos del sector agropecuario
6. Reducción de cultivos ilícitos

¹⁷ Ejercicio de investigación de primer año de Maestría de Desarrollo Rural "Incidencias de la formalización en el desarrollo rural: el caso de El Tambo, cauca" Catalina Ceballos. Bogotá, 2013

¹⁸ Protocolo para la implementación de pilotos de formalización de la propiedad rural a nivel local. Catalina Ceballos y otros. 2010

7. Protección de los derechos de propiedad y seguridad jurídica de la propiedad, freno a la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado
8. Mayores ingresos y capacidad de inversión de los municipios

El análisis de los resultados del primer ejercicio de evaluación de un piloto de formalización de la propiedad rural del MADR¹⁹, confirman la prevalencia de algunos de estos criterios pero otros tendrían que ser revaluados en la formulación de nuevas políticas de formalización de la propiedad de la tierra:

1. Con respecto al mayor o menor acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del estado, consolidación institucional en el territorio. De los 30 encuestados, 12 tuvieron acceso a crédito, 1 a recursos de inversión y 4 personas tuvieron acceso a subsidios, 13 no tuvieron acceso a ningún servicio por parte del gobierno con posterioridad a la formalización. De acuerdo con lo anterior, la formalización SI ES un mecanismo que facilita el acceso a crédito y que permite mejorar la producción agropecuaria.

En cuanto al acceso a bienes 19 de los encuestados aseguró haber tenido acceso a tecnología, 11 no tuvieron acceso a ningún bien. La mayoría de los encuestados que tuvieron acceso a bienes y servicios, aclaran que los mismos fueron proporcionados por la federación de cafeteros, pues las ayudas prometidas por el gobierno, alcalde y gobernador, nunca llegaron, lo cual generó una gran decepción en quienes hicieron todo un esfuerzo económico para formalizar la propiedad de sus tierras con la esperanza de recibir subsidios, créditos, apoyo a proyectos productivos, entre otros bienes y servicios prometidos.

Muy pocos de los beneficiarios tuvieron acceso a bienes y servicios por parte del estado con ocasión de la formalización de la propiedad de la tierra, la mayoría ya tenía acceso a ellos antes de la formalización, gracias a su vinculación con la Federación de Cafeteros.

Pero por otro lado, muchas de estas personas habían intentado formalizar sus predios antes pero fueron estafadas por abogados inescrupulosos que cobraron altas sumas de dinero y luego se fueron sin resolver el problema de los títulos informales, lo cual generó un alto grado de desconfianza en la institucionalidad. La percepción positiva sobre el programa de formalización indica que se recuperó la confianza en el estado y que la formalización de la propiedad de la tierra se convirtió en un servicio público en sí mismo, según la opinión de los encuestados, necesario para mejorar la calidad de vida de la población rural en muchos sentidos, incluso más allá del acceso a bienes y servicios del estado. Muchos hablan del mejoramiento de la calidad de vida en términos de buen vivir, tranquilidad, armonía familiar, destinación de más recursos para salud y educación.

2. Con relación a la valorización de los predios, una respuesta explicativa reiterada con respecto a la pregunta sobre las razones por las cuales considera que la formalización de los derechos de propiedad mejoró su calidad de vida fue a posibilidad de vender el predio por mejor precio y salir hacia la ciudad donde hay mejores condiciones de vida. Esta misma respuesta se refleja en la percepción de seguridad sobre los derechos de propiedad y la

¹⁹ Ejercicio de investigación de primer año de la Maestría en Desarrollo Rural. Catalina Ceballos. 2013

posibilidad de disponer de la tierra como un bien propio. De hecho, algunos manifestaron abiertamente que ingresaron al programa con la expectativa de una venta del predio a mejor precio, incluido a funcionarios públicos y terratenientes que resultaron beneficiarios. De manera que es CIERTO que la formalización resulta ser un mecanismo eficiente para la dinamización del mercado de tierras.

3. Respecto al incentivo a la inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones). Los cafeteros se encuentran en procesos de relevo generacional, en los cuales el titular de la tierra sigue siendo el padre o el abuelo de muy avanzada edad, buscan la formalización principalmente para poder continuar recibiendo los beneficios de la Federación de Cafeteros, la mayoría presenta falsa tradición en sus folios de Matrícula Inmobiliaria, y sólo lo saben cuándo deben presentarlo a la Federación y allí leen la inscripción que limita el dominio en el Certificado de Tradición y Libertad.

Los procesos de formalización de predios en relevo generacional deben pasar por el levantamiento de la sucesión esto puede darse bien ante notario, si los herederos están presentes y de acuerdo, es muy ágil y poco costoso, pero si los herederos no están de acuerdo debe llevarse un proceso ante el juez, más demorado, costoso y difícil, razón por la cual la mayoría prefiere permanecer informal y transmitir de generación en generación los derechos sobre la tierra sin un título cierto. De manera, que la Federación de Cafeteros tiene entre sus principales retos de resolver el problema de las sucesiones ilíquidas que conllevan a la falsa tradición de las tierras de sus asociados.

4. Incremento de la capacidad productiva de los predios. De los 30 encuestados, 11 se mostraron optimistas y manifestaron haber mejorado la productividad de sus tierras con posterioridad a la formalización; 9 se mostraron inconformes y dijeron que por el contrario su productividad empeoró; 10 expresaron tranquilidad en el sentido de que su productividad sigue igual. De lo anterior se deduce que la formalización no necesariamente es un determinante para mejorar la productividad de la tierra, sin embargo, puede ser un factor importante para lograrlo de manera paulatina de la mano con el acceso a bienes y servicios entre factores.

5. Incremento en la generación de ingresos del sector agropecuario. De los 30 encuestados,¹² aseguraron que sus ingresos incrementaron con posterioridad a la formalización; 3 dijeron que sus ingresos disminuyeron; y 15 manifestaron que sus ingresos siguen igual.

Muchos propietarios son de la tercera edad y aseguran que adelantar el proceso les genera tranquilidad frente al patrimonio que les heredan a sus hijos. Sin embargo, los hijos ya no son campesinos, podrían catalogarse como población rural porque viven en los centros urbanos, la mayoría en Popayán donde ejercen sus profesiones o desarrollan otro tipo de

actividades, dedicando al campo sólo tiempo los fines de semana. Las generaciones que heredan la tierra no son campesinos, pero es población rural en virtud de las actividades en el sector aunque las alternan con otras actividades urbanas.

Muchos ya viven en la ciudad y usan la tierra como lugar de descanso, la prestan o la arriendan a campesinos para que siembren y tengan una entrada económica, otros viven en otros municipios y solo buscan la formalización para consolidar un patrimonio que puedan heredar a sus hijos que permanecen en el predio.

De todos modos, la evaluación confirma que la formalización de los derechos de propiedad de la tierra no sólo consolida el patrimonio económico de una familia campesina, sino que además le genera los ingresos suficientes para optar por una alternativa de vida urbano-rural más cómoda y en mejores condiciones de vida.

6. Reducción de cultivos ilícitos. Muchas personas formalizaron tierras que explotan pero no habitan. Extra oficio (de manera verbal) algunos de los encuestados confesaron vivir en otras zonas diferentes a la de ubicación de su predio, donde trabajan en cultivos ilícitos. Para estas personas la formalización de sus tierras les genera una expectativa de abandonar este tipo de actividades ilegales, dedicarse a la explotación de sus tierras y ofrecer oportunidades diferentes a sus hijos.

7. Protección de los derechos de propiedad y seguridad jurídica de la propiedad, freno a la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado. De los 30 encuestados, solo una persona declaró como desplazada, pero no pidió la protección del predio. Algunos beneficiarios vivían en unas zonas de orden público alterado por las FARC y el ELN por lo que han tenido que salir desplazados de la tierra, pero ya tienen el título formalizado lo cual les permite vender e irse a vivir a la ciudad. La mayoría de estos beneficiarios no declaran el desplazamiento ni piden la protección de sus predios, esto puede ser por temor a las represalias o porque piensan que no pueden disponer fácilmente de los predios.

8. Mayores ingresos y capacidad de inversión de los municipios vía impuesto predial.

La encuesta confirmó que los campesinos han pagado impuestos SIEMPRE antes y después de la formalización, incluso muchos defienden la formalización por que les permite pagar los impuestos justos por su parcela y no por el globo como lo venían haciendo. Por lo tanto, NO ES CIERTO, que la formalización incrementa significativamente el recaudo por impuesto predial a favor de los municipios, sin embargo regulariza la base del recaudo y permite actualizarla.

Como conclusiones de este primer análisis sobre los resultados del programa de formalización de la propiedad rural queda que:

Persiste la tendencia recurrente a citar conceptos desarrollados en otros países bajo estructuras agrarias y contextos sociopolíticos de tenencia de la tierra muy diferentes al de Colombia.

La generación de una línea de base es fundamental para establecer cuál es la situación jurídica de tenencia de la tierra en el territorio; identificar y orientar cada caso concreto por la ruta de formalización o de acceso a la propiedad de la tierra; asegurar el goce efectivo de los derechos sobre la tierra y prevenir el despojo, abandono forzado o vulneración de un mejor derecho sobre la tierra.

Para la mayoría de los beneficiarios del proyecto piloto, la formalización es un programa necesario y aunque implica un esfuerzo económico bastante grande aseguran sentir una gran felicidad cuando reciben el título saneado.

En términos organizativos la comunidad no ganó mucho pues su principal forma de organización comunitaria es la Junta de Acción Comunal, y esta no se ha visto afectada positiva o negativamente por el proceso de formalización de la propiedad de la tierra. Sin embargo, estas Juntas fueron el motor dinamizador del proyecto piloto de formalización a través del cual se canalizó todo el diálogo e intercambio de información con la comunidad.

En cambio, en términos identitarios las personas ganaron mucho individual y colectivamente debido al auto reconocimiento como propietario y la legitimación por parte de la comunidad de esta nueva condición. Así mismo en términos de cultura de legalidad de la propiedad de la tierra se ha ganado conocimiento y manejo del tema entre los campesinos.

1.4. El marco normativo de formalización en los contextos del desarrollo rural

Para entender mejor los programas de formalización en los contextos del desarrollo rural bajo los cuales fueron creados e implementados, se entrevistó al doctor Manuel Ramos²⁰, a quien se cita textualmente por la importancia de sus apartes en este capítulo:

1. Desde su experiencia ¿cuáles han sido los contextos de desarrollo rural en los cuales se han desarrollado las normas de formalización de la propiedad de la tierra en Colombia?

La formalización de la propiedad en Colombia se da, desde los albores de la República, bajo los términos de la legislación española primero, y a medida que el naciente Estado se desenvuelve y adquiere autonomía para darse sus propias regulaciones, por las sucesivas leyes que fue expidiendo en el transcurso de los siglos XIX y XX, el Congreso Republicano.

²⁰ Manuel Ramos, entrevista personal, 15 de enero de 2016

Pero el asunto de la formalización de la propiedad en Colombia no ha sido pacífico. La política de adjudicación de las tierras del Estado -las baldías-, por diversos motivos, como por ejemplo la adjudicación de grandes extensiones de esas tierras en favor de militares que habían prestado sus servicios a la causa libertadora contra España, dio lugar al establecimiento de grandes latifundios en el país, una prueba apenas de muchas que muestra en gran medida el origen del problema de acceso a la propiedad por parte de pequeños y medianos productores agrarios, así como la debilidad de los derechos de propiedad, la ostensible incapacidad y desinterés del Estado para garantizarles en beneficio de los pobres rurales y la causa de los innumerables conflictos entre campesinos, propietarios y el Estado que aún perduran y alimentaron el conflicto agrario que hoy trata de superarse. Hay numerosos documentos que demuestran que la propiedad fue mal constituida entre nosotros desde el siglo antepasado.

La Ley 200 de 1936, fue un intento fallido de formalizar la propiedad. En su artículo 12 también creó una figura de formalización o saneamiento de la propiedad: la llamada Prescripción Agraria de corto tiempo, reglamentada en el Decreto 059 de 1938, reformada por la Ley 4ª de 1973. En virtud de esta figura se establece una prescripción adquisitiva de dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de la Ley 200 de 1936 –explotación económica y cumplimiento de la función social de la propiedad-, durante 5 años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación. Esta prescripción sólo cubre el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas, industriales o pecuarios y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante 5 años continuos y se suspendía en favor de los incapaces absolutos y de los menores adultos.

En cuanto al contexto de la Ley 200 de 1936, como se ha expresado tuvo el propósito fundamental de buscar que la propiedad privada tuviera una **función social**, incluso consignada en la misma Constitución, e instaurar unas nuevas relaciones de justicia social entre el capital invertido en la tierra y el trabajo agregado a ella, con lo cual se buscaba regular las relaciones de la propiedad rural, su rol en la sociedad, los conflictos entre particulares en vista de sus derechos y actividades, los presentados con el Estado, el establecimiento de la figura de la extinción del dominio por incumplimiento de la función social de la propiedad y la instauración de una jurisdicción agraria para superar los enfrentamientos y antagonismos en la sociedad rural.

Las inéditas medidas señaladas anteriormente fueron parte del programa de gobierno de la época, llamada la **Revolución en Marcha**, que no logró la adecuada protección de los colonos sino su expulsión de las tierras y agudizó los abusos y atropellos de los propietarios, o quienes se tenían por tales, y la arbitrariedad de las autoridades. El programa se vio entorpecido por las fuerzas políticas del momento y en el gobierno subsiguiente se reorientó, considerando de entrada la aparcería como forma de relación en el campo de gran conveniencia nacional, con lo cual se entroniza la tierra como factor de renta y se consolida el ausentismo del propietario al aumentar a quince años el tiempo de explotación para iniciar un proceso de extinción del dominio.

Posteriormente **la Ley 135 de 1961**, primera ley de reforma agraria expedida el siglo pasado, busca formalizar la propiedad de los campesinos ocupantes de los terrenos baldíos de la Nación, y además de éstos, a dotar de otras tierras –darlas en propiedad- a los campesinos que no la posean, con preferencia a quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a esta su trabajo personal, todo ello dentro del propósito principal de aquel estatuto, inspirado en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana, el ejercicio del derecho natural a la propiedad, organizándolo en su conservación y uso con el interés social.

El contexto que enmarca la expedición de la **primera ley de reforma agraria** está antecedido por un inmenso deterioro social, como resultado de la violencia política y la presión norteamericana para evitar que se promoviera en el país una situación similar a la de la revolución cubana. Con dicha ley se buscó presionar a la clase terrateniente para modernizar la explotación de las tierras y además crear unas nuevas relaciones sociales, políticas y económicas en el sector rural. Sin embargo, los mecanismos de actuación de la ley no fueron efectivos, pues la adquisición de un predio de propiedad privada, la calificación del grado de explotación y su eventual expropiación para fines de reforma agraria resultaron inocuos por el problemático contenido de las normas y su aplicación y el embate de los contradictores del proceso reformista a todos los niveles. Mención especial merece el estímulo a la organización campesina, pero el avance del proceso fue definitivamente frenado con la expedición de la Ley 4ª de 1973, originada en el llamado Pacto de Chicoral, donde el gobierno conservador de la época, aliado con el otro partido tradicional y los propietarios rurales lograron cambiar la anterior política de desarrollo rural que le era favorable al proceso reformista.

La **Ley 1182 de 2008**, estableció un proceso judicial especial para el saneamiento de la situación jurídica de la pequeña propiedad inmueble urbana y rural, en virtud del cual “[Podrán sanearse, por medio del proceso especial establecido en la presente ley, los títulos que conlleven la llamada falsa tradición, de aquellos poseedores de bienes inmuebles cuya extensión en el sector urbano no sea superior a media hectárea y en el sector rural no sea superior a diez (10) hectáreas, siempre y cuando su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato y no esté destinado a cultivos ilícitos o haya sido adquirido como resultado de dichas actividades”.

Esta ley tiene el contexto del auge del paramilitarismo y el aumento del desplazamiento forzado, abandono y despojo de las tierras. Obviamente, no se trata de una ley –la 1182 de 2008- dictada para conjurar esos fenómenos, pues ni siquiera tuvo origen gubernamental, sino la de una particularizada iniciativa parlamentaria, basada en su exposición de motivos en la política preconizada por el economista peruano Hernando de Soto en su libro *El otro sendero*, publicado en 1986, donde sostiene la tesis de que los ciudadanos pobres que carecen del registro legal de titulación de sus propiedades no puedan utilizar sus bienes como garantía, ni conseguir préstamos bancarios para ampliar sus negocios o para mejorar sus propiedades. Es una ley de saneamiento de pequeñas posesiones –utilizada esta expresión en su sentido lato-, promovida en un período de irrupción del narcotráfico –compra de tierras y concentración de la propiedad- y el paramilitarismo –desplazamiento forzado y despojo- que cambiaron la función social de la propiedad, transformándola en un instrumento de guerra para asegurar control territorial, dominio político, militar y social de las vastas poblaciones,

contexto que impidió la restauración del movimiento campesino y la lucha por la tierra, generando una contrarreforma agraria por los señalados actores armados.

Posteriormente se expide la **Ley 1561 de julio 11 de 2012** –que entraría a regir a partir del 11 de enero de 2013 y deroga expresamente la Ley 1182 de 2008-, la cual estableció un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y sanear la falsa tradición, entre otras disposiciones.

Su objeto principal fue el de “promover el acceso a la propiedad, mediante un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles”.

La motivación de esta ley es básicamente la misma de la Ley 1182 de 2008 y se halla en el mismo contexto. Es decir, mientras en la Constitución de 1991 se señala expresamente que el Estado debe intervenir para hacer realidad el acceso a la propiedad de los trabajadores rurales y se prevén en la ley agraria diversos procedimientos para concretar esa finalidad, que implica la transformación social y económica de la población rural más afectada por el conflicto interno, en el Congreso de la República aisladamente se promueve la expedición de una ley, con la anuencia del gobierno de entonces, **totalmente aislada del contexto en el cual se impulsa, sin conexión con las circunstancias de tiempo y lugar, con la situación interna del país en el medio rural**, en medio de un conflicto interno armado que tiene su epicentro en el campo, donde se desarrollan diversos procesos económicos, sociales, institucionales y políticos en un ambiente de ilegalidad y violencia.

2. En un análisis histórico de la relación entre la formalización de la propiedad de la tierra y desarrollo rural, cuáles periodos destacaría en la política agraria del país y cómo resumiría dicha relación durante estos periodos.

El procedimiento agrario de titulación de baldíos, aunque per se no constituye un programa de formalización de la propiedad, pues nadie que ocupe un terreno de esa condición jurídica, pero que aún no reúne los requisitos exigidos por la ley para ser su adjudicatario definitivo puede considerarse en situación de informalidad –decir lo contrario sería un contrasentido jurídico- , también ha sido históricamente el medio más valioso del Estado para facilitar el acceso a la propiedad que demanda ahora la Constitución de 1991, pero que ya había ordenado la Ley 135 de 1961 con el variado repertorio de procedimiento agrarios ya descrito y encaminados también a esa finalidad, para lo cual hubo siempre un ordenamiento específico, con reglas claras del derecho agrario y un marco jurídico, político e instrumental que contiene y define una gestión pública en favor de una población desprotegida.

El flujo y reflujo de las políticas de redistribución de la propiedad, con base en las leyes de reforma agraria, con el acompañamiento de otros instrumentos jurídicos que hicieran posible el acceso a la propiedad o su formalización en beneficio de los ocupantes de terrenos rurales –baldíos o de propiedad privada- facilitó una coherencia y permanencia de los propósitos

estatales, en lo cual tuvo mucha influencia la institucionalización de las relaciones del Estado con la organización campesina, pero mientras ésta se mantuvo, ya que la irrupción del narcotráfico, del paramilitarismo y la represión oficial de la protesta social cambiaron el panorama desde la década de los ochenta, en la cual viene a incrementarse el desplazamiento forzado de la población rural, el despojo y la cooptación de una institucionalidad, ya en decadencia, por la corrupción y actores armados.

3. En su opinión, cuáles serían los aportes más importantes de la política de formalización de la propiedad de la tierra al desarrollo rural del país.

Una política coherente y permanente ejecutada por una institución eficiente y ajena a los vaivenes de otras consideraciones que no sean las de beneficiar al sector más vulnerable del sector rural, debería tener como propósitos fundamentales los siguientes aportes y logros:

- a) El reconocimiento político del campesinado y su vigorosa participación en las decisiones que los afectan, lo cual se halla previsto en la Ley 160 de 1994.
- b) La protección del territorio y de las formas de organización del campesinado, a través de figuras -también institucionalizadas desde 1994- como las zonas de reserva campesina.
- c) La protección del patrimonio del campesinado mediante una ley que no tenga el carácter de ocasional, que responda a los principios del derecho agrario y no a los del Código Civil, eliminando la aplicación a la propiedad y posesiones campesinas de figuras jurídicas propias del derecho privado, como la validez de la venta de cosa ajena, la simulación, etc. Esta ley no debe obedecer a las mismas motivaciones de las Leyes 1182 de 2008 y 1561 de 2012. El Estado debe ser el gran garante de esa formalización y la ley que se proyecte debe ser promovida por su iniciativa, con la participación de la sociedad rural.
- d) La formulación de una política de desarrollo rural que induzca cambios en el orden social rural y que fortalezca la inversión y acceso a bienes públicos.
- e) El acceso a los servicios del Estado y a los créditos del sistema financiero.
- f) Programa prioritario masivo de saneamiento y formalización de la tenencia de la tierra en las zonas de colonización.
- g) Se eliminarían, a través del logro de la seguridad jurídica para los campesinos y la rápida formalización de sus posesiones, la ocurrencia de inversiones de bajo rendimiento y riesgo. Del mismo modo, se reducirían o solucionarían, los conflictos por la tierra.
- h) Se fortalecería el Estado institucional y tributariamente y se lograría una mayor estabilidad de la sociedad rural.

1.5. Vigencia de la formalización de cara al posconflicto

Como vimos, la formalización y el desarrollo rural han tenido una relación histórica en la cual los intereses económicos y políticos de los gobiernos terminan definiendo la estructura agraria del país regulando el acceso a la propiedad de la tierra y la formalización de los derechos sobre la misma, por lo general facilitando el acceso, uso, goce y disposición sobre la tierra para quienes cuentan con los recursos necesarios para ello, en contraposición, se han reducido las posibilidades para quienes no tienen esta capacidad política, económica y social. No obstante, vimos cómo en esta relación histórica, el campesinado en su lucha por la tierra ha jugado un papel importante en la definición, no en la formulación, de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural. Si bien, en esta disputa por la tierra, los campesinos no han logrado un pleno equilibrio, si han ganado batallas importantes especialmente en términos de la reivindicación de los derechos sobre la tierra de la población rural vulnerable: Propiedad colectiva para comunidades étnicas y campesinos organizados, propiedad individual por adjudicación de baldíos o formalización de la pequeña propiedad rural, mujer rural, restitución de tierras despojadas o abandonadas por causa de la violencia. También ha perdido batallas igualmente importantes especialmente relacionadas con el desarrollo rural y la justicia agraria.

“El 44,7 % del área total del país; las de propiedad colectiva indígena representan el 25,2 %; las áreas destinadas a los parques nacionales naturales corresponden al 11 % y los territorios colectivos de las comunidades afrocolombianas cuentan con un poco menos del 5 % de la superficie continental. Esta distribución geográfica de la superficie nacional permite inferir que las áreas mantenidas por el Estado como reserva forestal con fines de conservación y los territorios de propiedad colectiva han sido extraídas del mercado para explotarlas en condiciones a las impuestas por el modelo de desarrollo prevaleciente. (...). El proyecto de protección de tierras y patrimonio de la población desplazada por la violencia (PPTP), iniciativa de Acción Social, estimó que en 2009 cerca de 2,9 millones de personas ocupaban áreas de reserva en aplicación de la Ley 2° de 1959, y reclamaban del Estado derechos como acceso al crédito, asistencia técnica, justicia, educación y salud (Acción Social, 2009). Por esta razón, la ley requiere de una profunda revisión para promover un ordenamiento del territorio capaz de extraer de las zonas de reserva predios que hoy se encuentran ocupados y explotados.”²¹

Con relación a las zonas de protección ambiental, sigue predominando la ley 2da de 199 y el decreto 2811 de 1974. Sin embargo, los procesos de colonización y repoblamiento de campesinos expulsados de los centros productivos hacia la frontera agraria y que han permanecido por años explotando la tierra en áreas de las zonas de reserva sin que el estado hiciera presencia para resolver su protección y reubicación, ha generado una presión social que llevó a la implementación de procesos de sustracción ordinaria (Resolución 293 de 1998), de muy difícil aplicación, y de sustracción especial (Resolución 629 de 2012), con fines de restitución, formalización y desarrollo rural sostenible.

²¹ Colombia Rural, Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, PNUD, Colombia, Páginas 74 y 75.

Con relación a las zonas de explotación minera, no hay avances, esto por cuanto se trata de una actividad considerada de utilidad pública (Ley 685 de 2001 Artículo 13) lo cual ha facilitado, la expropiación tierras privadas y la sustracción de áreas zonas de reserva ambiental y de baldíos con fines de explotación minera. Un tratamiento similar merecería el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la tierra, pues se trata no sólo de una acción de utilidad pública y de interés social, para el desarrollo de un país principalmente rural.

En este sentido, la expedición de normas como la ley 1448 de 2011 y la ley 1561 de 2012, son una experiencia exitosa, pues se dan como resultado de la presión social ejercida por la población rural golpeada por el despojo, el abandono forzado y la concentración de la propiedad de la tierra. Sin embargo, la ley 1564 de 2012, derogó el decreto 2303 de 1989, una norma que representaba un avance y una oportunidad para la implementación de una justicia agraria en Colombia.

En este contexto de actualidad, el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la tierra adquieren especial vigencia. Este constituye hoy una prioridad del estado, y en especial del gobierno, concretamente en el marco del proceso de paz que con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en la Habana, Cuba, donde se fijó como punto número uno de la agenda de negociaciones el tema agraria y se estableció como acuerdo 1 lo que denominaron "Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral"²² (RRI).

A lo largo del acuerdo se evidencian temas de especial relevancia para el desarrollo rural como: La transformación estructural de la realidad rural con equidad y democracia; el bienestar y buen vivir rural; la priorización de la población rural y los territorios en las políticas de desarrollo; la integralidad en la intervención del estado; el restablecimiento de derechos a las víctimas; la regularización de la propiedad; la participación de comunitaria; beneficio, impacto y medición a partir de la priorización; desarrollo sostenible; presencia del estado; y democratización del acceso y uso de la tierra. Siendo este último punto el más importante del acuerdo pues en el mismo se desarrollan en extenso 3 sub puntos fundamentales: 1. Acceso y uso, tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva. 2. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Planes nacionales para la reforma rural integral.

Cabe destacar, que gran parte del acuerdo obedece a iniciativas en las cuales el gobierno nacional venía avanzando antes del inicio formal del proceso. Se destacan especialmente los puntos referidos a la formalización de la propiedad de la tierra, la restitución de tierras y el desarrollo rural con enfoque territorial, elementos de la política integral de tierras y desarrollo rural desarrollada por el gobierno desde 2010.

La formalización de la propiedad de la tierra se vislumbra en el proceso de paz como una alternativa viable que permitiría impulsar el desarrollo rural desde los territorios, promoviendo la participación de las comunidades, y comprometiendo especialmente al sector

²² Documento de 21 páginas, en el cual se desarrolla el punto 1 de los acuerdos de la Habana, en adelante acuerdo de la Habana, publicado a través de las páginas web del Gobierno y de las FARC el 6 de junio de 2014

privado. Sin embargo, para otros esta podría ser la puerta de entrada a la consolidación del despojo de tierras en cabeza de las FARC.

Entre las discusiones profundas que persisten está la situación de las tierras acaparadas por años en cabeza de este grupo armado. Según el presidente Santos, sólo en San Vicente del Caguán, Caquetá, aparecen 130 mil hectáreas usurpadas por Jorge Briceño, alias "El Mono Jojoy", versiones de inteligencia militar hablan de que sólo en poder de alias "Alfonso Cano" estarían al menos 200 mil hectáreas ubicadas entre Meta y Vichada. Se estima que las tierras ilegalmente apropiadas por las FARC podrían superar las 500 mil hectáreas en el sur del país. Según el análisis de datos (de difícil comprobación debido al difícil acceso a estas zonas) hecho por la Superintendencia de Notariado y Registro y la Unidad de Restitución de Tierras, aproximadamente, el 20% de la tierra ilegalmente apropiada en Colombia estaría en poder de la guerrilla; otro 20% estaría en cabeza de miembros o testaferros de las autodefensas; y el 40% restante está entre narcotraficantes y bandas criminales que se distribuyen el centro del país. El mapa nacional del despojo pareciera haberse dividido en dos, el norte para los paramilitares y el sur para la guerrilla, mientras que los narcos y las bandas criminales comparten franjas con ambos grupos en un lado y en otro.²³

CAPÍTULO 2.

LA FORMALIZACIÓN Y LAS COSTUMBRES RURALES: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS

En este capítulo se describen las diferentes tipologías de la informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia, a partir de la caracterización de las prácticas consuetudinarias que han permitido el acceso, goce y disposición de la tierra entre los campesinos del municipio de Leiva, Nariño, lo anterior con el fin de entender los encuentros y desencuentros entre la realidad de la población rural en el campo que determina la informalidad en la tenencia de la tierra como una práctica consuetudinaria y la política de formalización de la propiedad de la tierra en los territorios.

Veremos cómo dada su ubicación geográfica, la vocación ambiental de gran parte de sus suelos en conflicto con su aptitud agropecuaria, la compleja distribución de la tierra y su estructura agraria minifundista, en el municipio de Leiva se presentan diferentes tipos de informalidad dentro de los cuales predomina la posesión sobre predios privados y la

²³ Garrido, Miguel y Moreno, Fredy. Las tierras usurpadas aún son una sombra difícil de aclarar. <http://m.vanguardia.com/actualidad/colombia/197396-las-tierras-usurpadas-aun-son-una-sombra-dificil-de-aclarar>

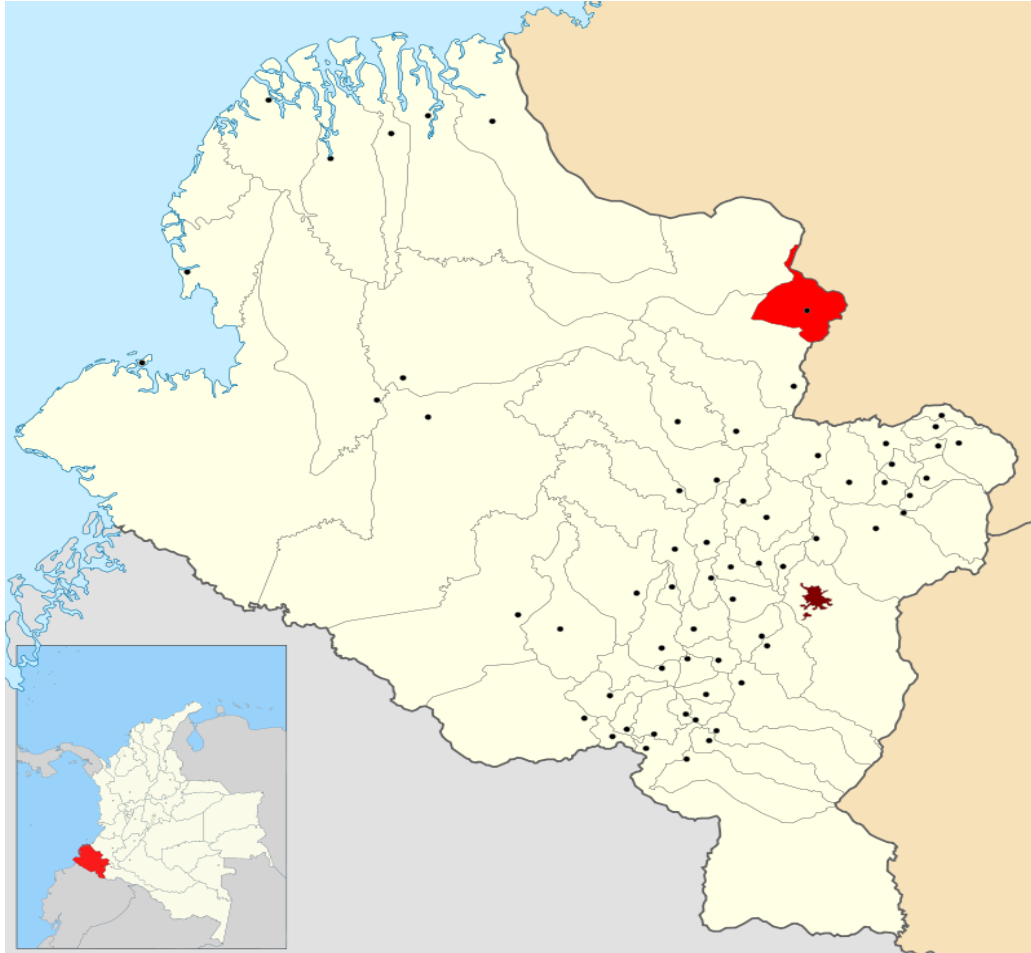
ocupación de tierras adjudicables y no adjudicables, tipología que obedece a prácticas consuetudinarias y culturales de colonización que caracterizan a la población rural que ha habitado tradicionalmente el territorio de Leiva que obliga a las instituciones a pensar en una propuesta más dinámica, incluyente e integral de formalización de la propiedad de la tierra, lo cual lo convierte en una política pública bastante compleja.

2.1. Municipio de Leiva, Nariño

El municipio de Leiva se encuentra localizado en el nororiente del Departamento de Nariño, en las estribaciones de la Cordillera Occidental, su cabecera municipal tiene como coordenadas 1° 57' de latitud norte y 77° 17' de longitud oeste del meridiano de Greenwich. Su extensión es de 37.420 hectáreas y sus límites son: al norte con el municipio de Balboa (Cauca), al sur con el municipio de El Rosario (Nariño), al oriente con el municipio de Mercaderes (Cauca) y al occidente con los municipios de Policarpa y El Charco (Nariño) (Ver ilustración 1).²⁴

²⁴ Tomado del sitio web oficial del Municipio de Leiva http://www.leiva-narino.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion

Mapa 1. Leiva, Nariño, Colombia.



2.1.1. Contexto territorial: historia y geografía

La historia de este municipio situado en la gran cuenca del Río Patía se caracteriza por la colonización. Los Brujoles, Campanchicas y Patías, de la cultura Quillacinga, fueron sus primeros pobladores, dedicados exclusivamente a la agricultura. En 1572 fue fundado como la Villa de Leiva por el primer presidente de la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada, Andrés Díaz Venero de Leiva, quien gobernó con justicia y reconoció a los indígenas los derechos humanos que les correspondía, abrió escuelas e implementó la cátedra del arte y la teología. En 1924 colonos del norte de Nariño y el sur de Cauca logran asentarse en la villa y pese a las confrontaciones, se establecen allí y fundan el municipio de Leiva en 1977 mediante ordenanza No. 002 separándose del municipio de El Rosario, al que pertenecía²⁵.

²⁵ Tomado del sitio web oficial del Municipio de Leiva http://www.leiva-narino.gov.co/informacion_general.shtml#identificacion

Geográficamente, el municipio se divide en 4 micro-regiones diferenciadas por su clima, fisiología y suelos: Valle del Patía, Leiva-Delicias, el Palmar y la zona de reserva forestal. Leiva limita: **Norte:** Con el municipio de Balboa (Cauca). Desde el nacimiento del Río Claro, hasta la desembocadura del Río Patía. **Sur:** Con el municipio de El Rosario (Nariño). Desde la desembocadura de la Quebrada la Despensa, aguas arriba hasta la cordillera en línea recta, hasta encontrar el nacimiento de la Quebrada de Esmeraldas. Esta quebrada aguas abajo hasta la desembocadura del Río San Pablo, continuando por la quebrada del silencio aguas arriba hasta su nacimiento en las serranías de las Floridas. **Oriente:** Con el municipio de Mercaderes (Cauca), desde la desembocadura del Río Mamaconde de Río Patía y por el Río Patía aguas abajo hasta la desembocadura de la quebrada la Despensa. **Occidente:** Con los municipios de El Rosario y El Charco. Desde el nacimiento de la quebrada del silencio en la serranía de Las Floridas en línea recta por la Serranía de Ramos, hasta encontrar el nacimiento del Río Claro. En una extensión total de 374,2 Km², a 1500 Mts sobre el nivel del mar y con una temperatura media de 19,4 Centígrados.

Se trata de un territorio geográficamente imponente, que se puede apreciar y disfrutar desde cuando se sale de Pasto, la capital de Nariño. Para el trabajo de campo llegamos al Aeropuerto Antonio Nariño a las 10:00 am en el primer vuelo que desde Bogotá sale a las 6:00 am, debido a las condiciones climáticas sólo hay dos vuelos al día con esta ruta. Desde allí hasta Leiva tardamos cuatro horas durante las cuales se disfruta del impresionante paisaje que atraviesa las montañas hasta llegar al puente de puerto nuevo sobre el Río Patía, por vías de doble calzada totalmente pavimentadas, una infraestructura de la cual adolecen muchos territorios en el país y que en medio de la selvas nariñenses llama especialmente la atención, sin embargo, por muchas razones, Leiva es un municipio de difícil acceso (Véase Anexo. Diario de Campo y Registro Fotográfico).

2.1.2. Contexto socioeconómico y cultural

La población de Leiva ha venido en incremento desde 1993 a 2011 cuando se realizó el último censo, de 9.432 habitantes pasó a tener hoy 13.039, de los cuales sólo el 52,5 % son hombres mientras que el 47,5 % son mujeres, lo cual explica la amplia participación de las mujeres en los proyectos de formalización de la propiedad de la tierra en el municipio de Leiva. Otra característica fundamental es que la población en Leiva es principalmente rural, sólo un 30% se localiza en el casco urbano mientras que el 70% se encuentra en la zona rural, a ello se le suma que muchos campesinos viven en el casco urbano pero mantienen una vinculación directa con el campo a través de actividades agropecuarias y no agropecuarias por lo que se deben ser incluidos también como población rural en una visión ampliada de lo rural (Municipio de Leiva, 2012-2015). La pobreza ha disminuido desde 1993, cuando se encontró en el 81,40%, a 2011 cuando llegó a un 8,89%, en el último censo el 64,26% de la población permanece en situación de pobreza²⁶.

²⁶ Tomado de http://leiva-narino.gov.co/apc-aa-files/34626639333661383835383031313565/ficha_52405_es_1.pdf

El municipio de Leiva, al igual que los demás municipios de la subregión cordillera, presenta una situación social, económica y de seguridad críticas razón por la cual se presentan movimientos de la población tanto al interior del Municipio, como hacia otros municipios del departamento, siendo uno de los mayores expulsores de la región: El Comité Territorial de Justicia Transicional ²⁷ a 31 de diciembre de 2010 la población recibida acumulada era de 1.162 y la expulsada de 4.060. En 2012 recibió 1.103 personas y expulsó 3.831 personas²⁸. A 2015 Leiva ha recibido 905 personas desplazada y expulsado a 2849. Es importante tener en cuenta que Leiva se encuentra en una de las regiones más complejas en términos de conflicto armado y narcotráfico. Según el informe de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV) las cifras indican que en el último año el conflicto se ha concentrado en el corredor Pacífico (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó) y parte del occidente Córdoba, Antioquia y Putumayo, de donde ha salido el 58% de los desplazados del país que hoy llegan a 6 millones superado sólo por Siria (UARIV, 2015). (Véase Gráfica 2.).

Gráfica 2. Comportamiento migratorio en el Municipio de Leiva entre 2010-2015.



²⁷ http://leiva-narino.gov.co/apc-aa-files/34626639333661383835383031313565/ficha_52405_es_1.pdf

²⁸ Plan de Contingencia, El Comité Territorial de Justicia Transicional, Municipio de Leiva 2012.

Así mismo, Nariño junto a Cauca, Putumayo y Caquetá, constituyen el principal reto para enfrentar el problema de la cocaína, pues allí además de la persistencia del 73% de los cultivos de coca del país, se viven condiciones de vulnerabilidad que limitan la confianza de las comunidades en el estado (UNODC, 2015). Así mismo en el municipio de Leiva Los cultivos ilícitos de coca y amapola son de los principales, generando la mayor parte de los ingresos, estos han venido desplazando la agricultura tradicional y aumenta considerablemente la mano de obra. Aunque estos cultivos ilícitos son una opción para el sustento económico, causa graves problemas ambientales por la tala de bosques y genera altos índices de violencia. Estos cultivos en los últimos años han venido disminuyendo con la implementación de proyectos alternativos para la economía lícita (Municipio de Leiva, 2012-2015, p. 36).

Según el estudio²⁹ realizado por Federico Muñoz³⁰ para la Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad de Nariño, en este contexto sobreviven los campesinos del municipio de Leiva, un municipio que por su ubicación y topografía se ha convertido en un corredor estratégico cuyo control se disputan todos los grupos armados desde hace treinta años. A Leiva lo habitan principalmente campesinos que han sufrido el destierro continuado, el reclutamiento forzado y el narcotráfico, pues, en la misma medida en que fueron aumentando los cultivos ilícitos incrementó la violencia y de ser un territorio de paso, de refugio y abastecimiento de los grupos guerrilleros, pasaron a ser una de las zonas de mayor disputa territorial de paramilitares y bandas criminales dedicadas al narcotráfico (Muñoz, 2011).

En Leiva pasa lo mismo que en muchos otros municipios con presencia de cultivos ilícita y es que la dinámica misma de dicha economía tienen como consecuencia que la coca no desaparece, ni disminuye, sino, que simplemente se desplace hacia nuevos frentes. Entonces, allí donde el interés de los actores ilegales gira en torno a la coca se conforman estructuras criminales más fuertes capaces de mutar y contrarrestar rápidamente el control y la represión del estado, desplazando y reubicando a los campesinos bajo amenaza o aprovechando sus condiciones de miseria. En esta dinámica queda atrapado el campesino, pues también el estado, en su propósito de erradicar los cultivos ilícitos, intensifica la fumigación afectando todo tipo de cultivos, lícitos e ilícitos, dejando al campesino en la absoluta pobreza y obligándolo a desplazarse hacia las ciudades o hacia la frontera agrícola donde la tierra es fértil pero difícilmente adjudicable o susceptible de inversión social, permaneciendo así en la marginalidad y la pobreza.

²⁹ Este artículo se basa fundamentalmente en uno de los tres estudios de caso del trabajo de grado Reconstrucción de las trayectorias de vida de tres víctimas de destierro. Estudio de casos, elaborado para optar al título de Magíster en Sociología.

³⁰ Magíster en Sociología – Universidad del Valle. Miembro del grupo de investigación Sujetos y Acciones Colectivas – Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano. Docente Programa de Sociología – Universidad del Valle. fgmc25@yahoo.com

En este mismo artículo el autor cita la historia de vida de una campesina del municipio de Leiva víctima del conflicto y protagonista de esa lucha por reivindicar sus derechos tantas veces violados, dice que no olvida Leiva, lugar donde encuentra sus raíces, afectos y añoranzas de la vida rural. Aunque no niega haber pensado en dejar todo tirado y pedir un crédito para comprar un apartamento en Cali, donde solo pocas personas sepan dónde ubicarla. A lo mejor quiere continuar con sus estudios de Administración de Empresas y cumplir el sueño de escribir un libro (Muñoz, 2011).

Esta historia refleja la realidad de la mayoría de los campesinos de Leiva, donde encontré personas con una inmensa capacidad de resiliencia, campesinos que han resistido en sus tierras a pesar de la violencia y las condiciones de vulnerabilidad consecuencia de la ausencia estatal, han conseguido sacar adelante sus familias, le han dado estudio a los jóvenes quienes salen a las ciudades y algunos regresan, no se ven como gente pobre son luchadores, personas cultas, entusiastas y sobre todo activistas que demandan la atención de quien pueda ayudarlos a ganar mayor atención del estado. Durante el pequeño taller sobre la formalización de la propiedad de la tierra que se dictó, se reiteraba la importancia de que el estado cumpliera con lo prometido cuando llegó con el programa de formalización: mejoramiento de vivienda, puentes, vías de comunicación, pues ellos ingresaron al programa y accedieron a formalizar sus títulos bajo esta promesa. (Véase anexo 2 Registro Fotográfico).

Paradójicamente, esta resulta ser una de las características más importante de la cultura campesina en Leiva. Los campesinos de Leiva son demandantes, pero a la vez luchan y sobreviven con los recursos que tienen a su alcance. Recordemos que, según el gobierno local³¹, los cultivos ilícitos, coca y amapola, son la principal fuente de ingresos de la población, estos han venido desplazando la agricultura tradicional y aumenta considerablemente la mano de obra. Aunque estos cultivos ilícitos son una opción para el sustento económico, causa graves problemas ambientales por la tala de bosques y genera altos índices de violencia, por esto, son conscientes de la necesidad de aprovechar su vocación agrícola y fortalecer entidades como la UMATA, la creación de cooperativas, el impulso para la capacitación y acceso a créditos para pequeños y medianos productores. En medio de su vulnerabilidad, esta es una población activa y participativa, asequible a nuevos proyectos y programas que les generen alternativas de vida lícita y pacífica que les facilite permanecer en la territorio, pero en condiciones dignas y sostenibles, con esta premisa le dieron vía libre al programa de formalización de la propiedad rural de la Gobernación y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hace siete años.

2.2. Antecedentes del caso: Leiva

En 2008 La Gobernación de Nariño, la Comisión de Competitividad del departamento y el Programa MIDAS de USAID, acuerdan gestionar de manera conjunta una estrategia integral,

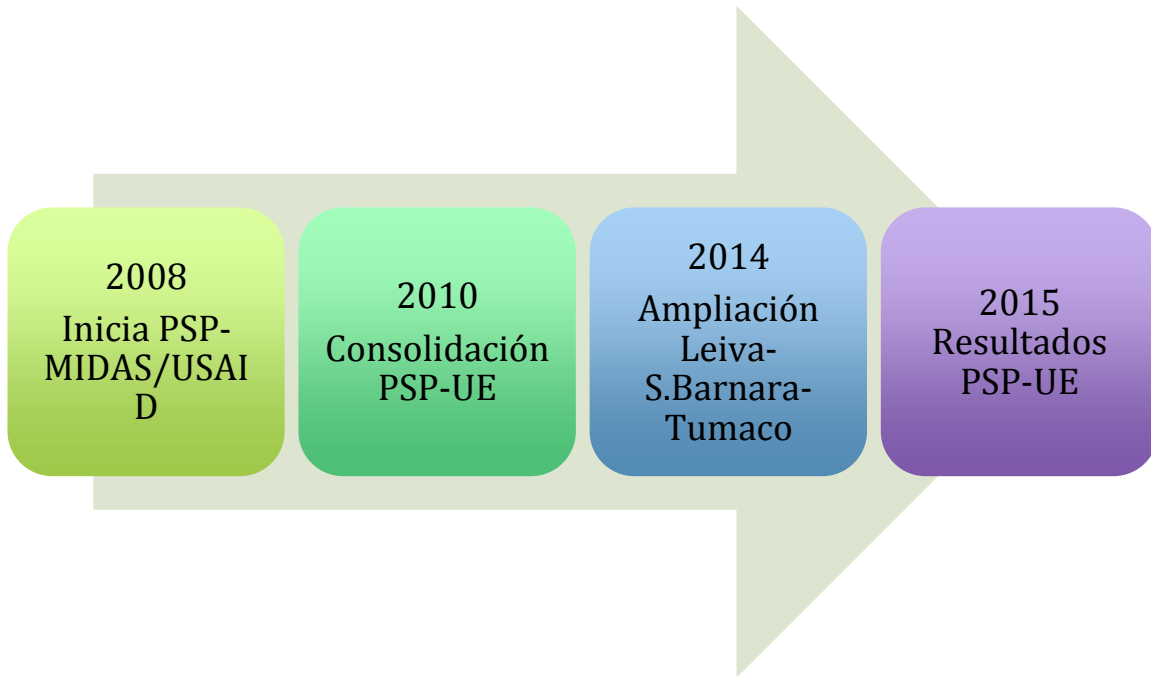
³¹ http://www.leiva-narino.gov.co/informacion_general.shtml#identificación

orientada hacia el desarrollo productivo, incluyente y sostenible del departamento. Con ese propósito, MIDAS apoyó con asistencia técnica, la realización de un conjunto de pilotos, que a manera de ejemplo, ayudarían a desarrollar capacidades y permitirían transferir metodologías a las instituciones de Nariño. La Gobernación acompañó este proceso con recursos humanos y financieros, a fin de lograr los objetivos de la asistencia y de asegurar su continuidad. En el marco de esta alianza estratégica, MIDAS desarrolló toda una agenda orientada a la formalización de la propiedad rural (*legalización y saneamiento*), mediante la ejecución de un piloto en los municipios interesados en vincularse al proyecto, entre ellos Leiva. Para iniciar, se realizó un diagnóstico sobre las características y causas de la informalidad, seguido por una capacitación sobre las rutas de formalización y el protocolo para la implementación de pilotos regionales de formalización con las autoridades responsables a nivel departamental y municipal. Con una línea de base levantada totalmente en terreno por el Programa Si Se Puede y la precaria información institucional con la cual de las entidades territoriales competentes en temas de la tenencia y propiedad de la tierra (ICAG, ORIP, INCODER, Secretaria de Agricultura), analizada por estudiantes de derecho de la Universidad de Nariño preparado por MIDAS, diseñamos e implementamos el programa de formalización de la propiedad rural para el departamento de Nariño, con piloto en el municipio de Leiva.

En 2010 la cooperación de los estados Unidos se retira del departamento de Nariño pero la Gobernación continúa adelante con el proyecto de formalización a través del Programa Si Se Puede apalancado con recursos de la Unión Europea.

En 2014 el proyecto ya se había ampliado a otros municipios del departamento como Santa Bárbara y espera entrar en Tumaco (Véase Gráfico 3).

Gráfico 3. Avances del Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño.



2.2.1. Programa Si Se Puede

Este programa cuyo objetivo central es establecer un Programa de Desarrollo Social y de Economía Campesina, sustentado en los principios de desarrollo humano sostenible, con enfoque de familia, de derechos y de género para el restablecimiento de una economía lícita, competitiva que permita a los habitantes de los municipios de Leiva y el Rosario en el departamento de Nariño, alcanzar un nivel de vida digna. El modelo contempla como eje central y cohesionador del proceso la generación de ingresos lícitos a través del acceso a los mercados a precios justos. Para ello es necesario lograr una producción de alta calidad y las cantidades que el mercado exige. La estrategia permite juntar el liderazgo en la gestión pública de la Gobernación de Nariño con la institucionalidad pública y privada existente en el municipio para la generación de ingresos en comunidades campesinas.

Los principales Componentes que integran el programa son:

1. Seguridad Alimentaria y Nutricional: Mejorar la disponibilidad de alimentos saludables y la preparación de alimentos nutritivos.
2. Sustitución Voluntaria de Cultivos de uso ilícito: Compromiso de las comunidades campesinas de no sembrar más coca y mantener el territorio sin cultivos ilícitos
3. Organización Socio-empresarial: Para la generación de ingresos lícitos y gestión de acciones orientadas al mejoramiento de sus condiciones de vida
4. Sistemas Productivos Agroforestales Ecológicos Sistemas de Riego: Establecer y mejorar la infraestructura en riego
5. Infraestructura Productiva Vías: Mejorar las condiciones de transpirabilidad de las vías

rurales de los municipios de Leiva y El Rosario.

6. Comercialización: Consolidación de procesos de comercialización en cada una de las líneas productivas, frutas, hortalizas, granos, Cacao y Café (Municipio de Leiva, 2012-2015, p. 38).

"Sí Se Puede" es un programa de desarrollo alternativo que nace en 2008 como una iniciativa de la Gobernación de Nariño que busca la generación de condiciones encaminadas a lograr una vida digna y una paz con justicia social que implican un desarrollo humano sostenible en el Departamento de Nariño basado en la cultura de la legalidad. Además de la formalización de la propiedad rural, el programa ejecuta proyectos de construcción de viviendas con enfoque diferencial, articulado a una estrategia de seguridad alimentaria; además contempla líneas de fortalecimiento institucional del Consejo Comunitario, como el fortalecimiento de procesos comunicacionales, construcción de la Casa de Gobierno, fortalecimiento del rol de la mujer afro descendiente, entre otros, con los cuales beneficia a más de 3000 familias en varios municipio de Nariño entre ellos Leiva. Articulando y canalizando recursos públicos y privados del sector rural.³²

La construcción y ampliación de 71,3 kilómetros de vías y caminos y 77,6 kilómetros de vías mejoradas, así como la generación de 1.048 créditos de fomento y la participación en proyectos productivos y sensibilización de 3.691 familias en la cultural de la legalidad, resolución de conflictos, derechos humanos y gobernanza El objetivo del proyecto ha sido consolidar un Programa de Desarrollo Social y de Economía Campesina, con el fin de restablecer una economía lícita competitiva. Esta meta ha permitido a los agricultores afianzar los procesos de comercialización y valor agregado de productos lícitos como frutas, café y cacao de acuerdo con las demandas del mercado local. Una experiencia aplicable a una situación de postconflicto y un modelo positivo que se llevó a cabo con Vallenpaz en el Valle del Cauca y replicable a otras regiones del país", indicó la Embajadora de la Unión Europea en Colombia, María Antonia van Gool.³³

De manera que el programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño no solo es pionero en procesos de formalización de la propiedad de la tierra en zonas de difícil acceso y de permanente alteración del orden público, sino, que es el derrotero a seguir en la implementación de proyectos articulados al desarrollo rural integral a nivel territorial.

2.1.2. Situación de tenencia de la tierra en Leiva, Nariño

En Colombia no contamos aún con un sistema único de medición y análisis de la situación de tenencia de la tierra. Tenemos muchas entidades públicas y privadas involucradas en los procesos de acceso, formalización y restitución de la propiedad de la tierra en las cuales, conforme a sus necesidades misionales o intereses particulares, han realizado ejercicios de

³² Tomato de <http://www.narino.gov.co/index.php/en/sala-de-prensa/3105-positivo-balance-del-programa-de-desarrollo-rural-alternativo-si-se-puede-del-primer-trimestre-de-2013>

³³ Tomato de http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140704_1_es.htm

evaluación y análisis de tenencia de la tierra con fines diferentes. Según el IGAC, El país ha utilizado fundamentalmente dos fuentes estadísticas para el análisis de la distribución de la tenencia de la tierra y de la propiedad rural. De una parte se cuenta con las estadísticas sectoriales, procesadas en las Muestras Agrícolas, las Encuestas Agropecuarias, las Encuestas de Hogares Rurales y los Censos Agropecuarios, y de otra, y en especial desde 1984, los estudios que han utilizado la información del Catastro Nacional (IGAC, 2012).

Así, la información sobre la situación de tenencia de la tierra en Colombia no sólo está desactualizada, sino que, además, se encuentra dispersa en diferentes instituciones, sectorizada y fragmentada, con lo cual la información es obsoleta y precaria para efectos de conocer la situación vigente. Por un lado, está la Superintendencia de Notariado y Registro, según la cual en Colombia 114 millones de hectáreas están distribuidas así: 15 millones corresponden a Parques Nacionales, 45 millones son áreas productivas, 5 millones pertenecen a las comunidades negras, 23 millones a indígenas y sólo el 10% de las tierras productivas tienen algún tipo de problemas, son 4 millones de hectáreas las que tienen problemas jurídicos. Colombia tiene 15 millones de predios registrados, de los cuales solo el 30% con predios rurales³⁴.

Por otro lado, según el IGAC el universo catastral rural de 2,68 millones predios rurales del registro catastral, que fue ajustado y filtrado teniendo en cuenta los siguientes parámetros: 348.000 propiedades rurales dedicadas a actividades no agropecuarias; 47.000 propiedades públicas; 8.400 propiedades de comunidades indígenas y negritudes; y 1.824 valores extremos cuyos avalúos eran menores a 1 centavo por hectárea o mayores a 10 millones de pesos por metro cuadrado. Así mismo, el estudio identificó 2.299.840 predios minifundistas con una extensión de 9.519.369 has, para un tamaño promedio nacional de 4.14 has. Estos predios minifundistas representaban el 82.4% de todos los predios registrados para ese año por el catastro administrado por el IGAC y cubrían el 15.64% del área predial rural. Los resultados encontraron que los departamentos típicamente minifundistas eran Cauca, Boyacá, Nariño, Antioquia, Cundinamarca, Caldas y Santander (IGAC, 2012).

La dispersión de fuentes y el uso de diferentes metodologías de análisis y sistematización de la información hace prácticamente imposible conocer la situación jurídica de tenencia de la tierra en Colombia.

A esta difícil situación se enfrentan las entidades territoriales cuando tratan de implementar las políticas públicas de tierras y desarrollo rural diseñadas por el gobierno nacional, quienes ante las dificultades de acceso y análisis de la información institucional se ven abocados a generar sus propios estudios, bases de datos, líneas de base, metodologías y herramientas para procesar la información y tomar las decisiones pertinentes frente al tema de la propiedad de la tierra en su jurisdicción. Este ejercicio les implica una alta inversión de recurso humano,

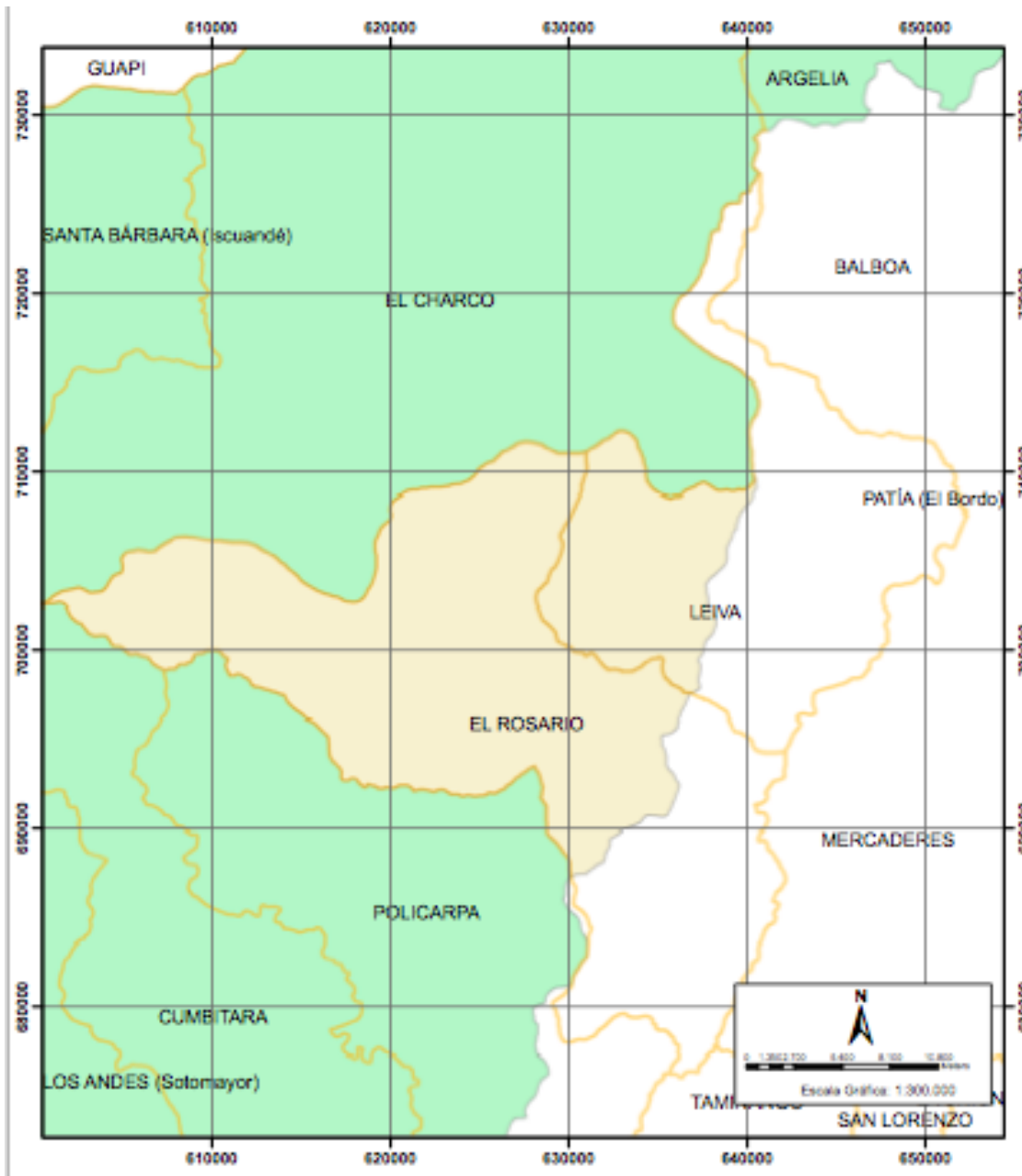
³⁴ Foro del Banco Mundial sobre seguridad de la propiedad. Así está distribuida la tierra en Colombia. Tomado de <http://www.supernotariado.gov.co/search/query/search?q=propiedad%20tierra>

logístico y financiero, y un gran esfuerzo político de articulación interinstitucional a nivel territorial, dos grandes retos que debe superar la formalización de la propiedad de la tierra en los territorios.

Con base en los estudios sobre la situación de tenencia de la tierra para el municipio de Leiva, Nariño, que realizamos en 2009, se estableció que efectivamente se trata de un municipio cuya estructura agraria es eminentemente minifundista, es decir, el 75,29 % de los predios no supera 1 UAF que para la región se encuentra entre 1-10 hectáreas.

Adicionalmente, la formalización en municipio como Leiva, enfrenta otro reto mayor que es las zonas de reserva forestal la cual ocupa más del 50% del área total del municipio (37.420 hectáreas) pero no se encuentra claramente delimitada, por el contrario, se encuentra altamente intervenida por la agricultura familiar y cultivos ilícitos (Ver Mapa 2. ZRF de Leiva y El Rosario).

Mapa 2. ZRF de Leiva y El Rosario



De manera que, la situación de tenencia de la tierra en Leiva, es muy similar a la que presentan la mayoría de los municipios del sur del país. Se trata de una estructura agraria eminentemente minifundista, con un gran porcentaje de su territorio en ZRF altamente intervenido por los pobladores rurales, los cultivadores de coca y amapola y por los grupos armados. A diferencia de otras zonas del país, pese a la acción de los grupos armados, la violencia y el narcotráfico, esta estructura agraria se mantiene vigente desde 1983 como lo muestra la tabla 1.

Llama especialmente la atención el marcado conflicto sobre el uso del suelo en Leiva pues como vemos en el mapa cerca del 50% del territorio del municipio (37.420 hectáreas) se encuentra en zona de protección ambiental pobremente identificada y delimitada, una frontera que cada vez es más ilusoria pues las condiciones socioeconómicas de la población rural los lanza siempre más adentro de la frontera agrícola.

La cultura colonizadora de la población rural que habita en gran medida el municipio de Leiva facilita este proceso de asentamiento y ocupación de los baldíos no adjudicables de la nación, pero también para la nación resulta un terreno casi inexplorado y de difícil control estatal, de manera que es muy probable que muchos de los campesinos que aseguran ser poseedores quizá sólo sean ocupantes de baldíos no adjudicables pero obtienen el título formal de su tierra por vía judicial dado que el estado aún no define la situación jurídica de sus tierras adjudicadas, adjudicables y no adjudicables, pesando a favor del campesino la presunción de propiedad privada que por siglos ha permanecido indemne en nuestro sistema jurídico agrario pese a los conceptos de juristas y magistrados.

Adicional a ello, los límites con el charco y la porción colectiva de Policarpa vienen generando conflictos entre comunidades étnicas y campesinos debido a las crecientes invasiones de sus territorios. Lo anterior se agrava si tenemos en cuenta la tendencia de crecimiento de la población, principalmente la rural, en el municipio de Leiva, donde se espera un incremento poblacional del 38,98% para un total de 22.577 habitantes a 2015 de los cuales el 65% se irá hacia las zonas rurales y el resto al casco urbano³⁵.

Está entre muchas otras circunstancias se convierten en la razón para los desencuentros entre la política de formalización de la propiedad de la tierra y la realidad de los campesinos en el territorio. Por lo general, el estado ignora las delgadas líneas que dividen lo ideal de lo real buscando un ideal de campesinos propietarios gestores del desarrollo de sus territorios termina generando conflictos mucho más complejos que superan incluso la informalidad como los conflictos ambientales, étnicos, sociales y legales que a largo plazo pueden destaparse en la realidad.

³⁵ Tomado del EOT del municipio de Leiva.

Cuadro 6. Situación de tenencia de tierras en Leiva, Nariño

RANGOS AREA	DE	1,983		1,988		1,994		2,000			
		PR ED IO S	ha	PR ED IO S	ha	PREDI OS	has	PR ED IO S	Ha		
MENOR ha	A	1	46 3	169.526 7	460	168.6460	460	169.00	465	170.9244	
DE ha	1	A	3	40 1	701.964 0	387	678.1455	388	679.00	391	684.8490
DE ha	3	A	5	18 8	721.103 0	182	700.2540	186	714.00	188	721.3090
DE ha	5	A	10	17 3	1,202.28 47	172	1,198.3267	174	1,216.00	176	1,236.8417
DE ha	10	A	15	93	1,140.74 35	93	1,139.0165	96	1,178.00	102	1,256.0964
DE ha	15	A	20	53	926.860 2	50	871.1717	51	887.00	53	926.6567
DE ha	20	A	50	13 6	4,358.28 45	142	4,516.7045	153	502.00	156	5,074.5175
DE ha	50	A	100	63	4,597.62 61	65	4,732.8261	75	5,404.00	77	5,517.4217
DE ha	100	A	200	40	5,595.38 90	39	5,464.0306	37	5,070.00	36	4,960.2632
DE ha	200	A	500	10	3,147.46 70	7	2,291.3770	7	2,216.00	8	2,593.1593
DE ha	500	A	1000	7	4,651.75 49	9	5,948.5594	9	5,948.00	9	6,026.6294
DE ha	1000	A	2000	-	-			-	-	-	-
MAYOR ha	DE	2000		1	9,236.50 00			-	-	-	-
TOTAL				1,6 28	36,449.5 036	1,6 06	27,709.058 0	1,636	23,983.0 0	1,66 1	29,168.668 3

Fuente: IGAC, 2008

2.1.3. Tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra

Colombia tiene 114 millones de hectáreas están distribuidas así: 15 millones corresponden a Parques Nacionales, 45 millones son áreas productivas, 5 millones pertenecen a las comunidades negras, 23 millones a indígenas y sólo el 10% de las tierras productivas tienen algún tipo de problemas, son 4 millones de hectáreas las que tienen problemas jurídicos.³⁶ En la actualidad no se tienen un inventario de baldíos, gran parte de estos apropiados ilegalmente por grupo al margen de la ley. Colombia tiene 15 millones de predios registrados de los cuales solo el 30% con predios rurales.³⁷ Muchos predios rurales no se encuentran registrados, incluyendo los baldíos, es decir, más del 40% del total de los predios rurales del país se encuentran en la informalidad: Posesión, ocupación o título no registrado.

Los pobladores rurales del municipio de Leiva son en su mayoría colonos, personas que han llegado desde otras regiones, principalmente del sur del Cauca, buscando el aprovechamiento de la riqueza de los suelos, trabajadores del campo que se han instalado en predios de gran extensión de propiedad privada y que han permanecido allí por más de treinta años sin título de propiedad registrado a su nombre.

Según el análisis jurídico que realizamos en 2009 con los estudiantes de último año de derecho de la Universidad de Nariño, a partir de las encuestas aplicadas por el equipo de campo del programa SI SE PUEDE de la Gobernación de Nariño en el municipios de Leiva a un total 301 campesinos, la tenencia de la tierra se encuentra principalmente en posesión, sucesiones ilíquida y títulos no registrados, muy pocos reconocen que se encuentran en ocupación o en condición de tenedor. En general, se trata de predios de gran extensión de propiedad privada que ha venido siendo colonizados y transferidos de manera informal de generación en generación, es decir, en su mayoría se trata de campesinos poseedores que les han vendido o heredado la posesión a otros campesinos, de palabra o mediante cartas venta, usos que son legitimados por la misma comunidad y así han perdurado en el tiempo. Otros simplemente han ido expandiendo la frontera agrícola hacia las montañas y seguramente se encuentran en baldíos o en Zonas de reserva Forestal (ZRF) o en territorios étnicos no delimitados claramente. (Ver cuadro de Tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra en Leiva, Nariño).

³⁶ Foro del Banco Mundial sobre seguridad de la propiedad. Así está distribuida la tierra en Colombia. Tomado de <http://www.supernotariado.gov.co/search/query/search?q=propiedad%20tierra>

³⁷ Entrevistas con el Superintendente de Notariado y Registro <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-distribucion-de-tierra-durante-el-posconflicto/15517837>

Cuadro 7. Tipologías de informalidad en la tenencia de la tierra en Leiva, Nariño.

TIPOS DE INFORMALIDAD POR CATEGORÍAS TENEDORES				
CATEGORÍAS	TIPOLOGÍA	No.	%	PROCESO FORMALIZACIÓN
PROPIETARIOS	TÍTULO FORMALIZADO	16	5,32	STATU QUO/PROTECCIÓN/CENSO/SEGUIMIENTO
	ENGLOBE/DESENGLOBE	12	3,99	
	TENEDOR/ARRENDATARIO/APARCERÍA	1	0,33	
POSEEDORES CON DERECHOS ADQUIRIDOS	POSESIÓN	202	67,11	PERTENENCIA 1561/12 Y REGISTRO ORIP
	SUCESIÓN ILÍQUIDA	23	7,64	
	TÍTULOS NO REGISTRADOS	11	3,65	
	VENTA DE CUOTA PARTE	4	1,33	
	VENTA DE PREDIO ADJUDICADO	3	1,00	
	FALSA TRADICIÓN	2	0,66	
OCUPANTES DE BALDÍOS CON EXPECTATIVA DE ADJUDICACIÓN	OCUPACIÓN	19	6,31	CLARIFICACIÓN Y ADJUDICACIÓN
	REQUIEREN CLARIFICACIÓN	7	2,33	
TOTAL BENEFICIARIOS CARACTERIZADOS		301	100,00	

Fuente: Programa Si Se Puede, Gobernación de Nariño

Para el trabajo de campo convocamos a los beneficiarios del programa que ya hubieran recibido título de propiedad sobre la tierra y lo hubieran registrado, esperábamos por los menos 80 personas, pero llegaron 17. De 301 beneficiarios del proyecto de formalización de del Programa Si Se Puede acudieron 17 propietarios de predios formalizados y adjudicados, los demás iniciaron los procesos pero muchos seguramente no los han podido terminar por falta de recursos económicos para pagar abogado, topógrafo o peritos y otros continúan a la espera de la acción del INCODER para la clarificación y la adjudicación de la tierra.

Lo más importante a resaltar del ejercicio de campo en Leiva es que la mayoría de los campesinos reconocen las figura de propietario, poseedor, ocupante, tenedor, y son conscientes de que, por diferentes razones, han permanecido por años en una tierra que formalmente no es de su propiedad, una situación de informalidad que no había representado para ellos un problema de tipo tributario porque siempre han pagado impuesto predial a nombre de un tercero, ni tampoco de acceso a crédito ya que si bien es cierto que ahora son parte de un programa de créditos flexibles del Banco Agrario, también es cierto que por años han subsistido de la agricultura familiar sin necesidad de crédito o mediante mecanismos de financiamiento diferentes al bancario, estas no son las razones que los han llevado a la formalización de la propiedad de la tierra.

En las entrevistas individuales como en el trabajo grupal, los campesinos justifican la formalización en el hecho de ser reconocidos social y políticamente como propietarios de la tierra, un reconocimiento que va más allá de verlos como sujetos pasivos de bienes y servicios públicos, que por supuesto reclaman reiteradamente, se trata de una oportunidad para ser incluidos y participar en la toma de las decisiones que los afectan, tal como lo expresa don Edelmiro Castillo Palacio, líder comunitario de la vereda puerto nuevo, frente a los beneficios de formalizar "todos son positivos, excelentes porque ya las entidades nos ven con otros ojos, los agricultores nos sentimos grandes." (ver ilustración 3). Para otros también ha significado un reconocimiento orientado a la no estigmatización como "cocalero". Dentro de los beneficios de la formalización los campesinos suelen identificar cosas muy diferentes a las esperadas por las instituciones, por supuesto que necesitan acceso a crédito, más inversión social y mejores ingresos para invertir en la tierra, pero encuentran de mayor importancia que las instituciones los "vean con otros ojos", que la familia esté segura de lo que es suyo, que los hijos puedan ir al pueblo o a la ciudad a estudiar sin ser estigmatizados como colonos o cocaleros, en fin, otros beneficios (Ver anexo entrevistas).

Ilustración 1. Entrevista a campesino de Leiva, Nariño.

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA DE BOGOTÁ
MAESTRÍA EN DESARROLLO RURAL
Trabajo de Grado
"Formalización de la propiedad de la tierra en Colombia: Algunas de sus incidencias en el desarrollo rural"

III. INFORMACIÓN SOBRE EL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL MUNICIPIO DE LEIVA, NARIÑO.

7. Cuénteme como fue su experiencia para llegar a tener el título de propiedad sobre la tierra?

Por conocimiento por el programa si se puede lo cont. nos invito a participar de estos titulaciones y por ser beneficiarios

8. Cómo describiría usted el programa de formalización de la propiedad de la tierra en el municipio de Leiva?

Exigente porque ha sido lo mejor que allegado de zona

9. Cuentos desde su experiencia, qué beneficios y qué dificultades le ha traído el programa a su comunidad?

Beneficios:

1. *todos son positivos*
2. *excelentes porque ya las entidades nos miran con otro*
3. *ojos*
4. *los agricultores nos sentimos grandes*

Dificultades

1. *Ninguna*
2. _____
3. _____

Es entorno a este reconocimiento que los campesinos se han ido organizando y han ido accediendo al programa de formalización de la propiedad rural en Leiva, pero aún son muy pocos los que han logrado formalizar. La mayoría ha logrado obtener su título por vía de adjudicación porque es la vía gratuita para ellos y más económica para el programa si Se Puede, pero para quienes tienen que acudir a un juez y formalizar el título de propiedad de la tierra la situación es mucho más complejo y el programa ni el estado ha encontrado los medios para hacer estos procesos gratuitos y más ágiles, lo cual incrementa la incredulidad y la incertidumbre de los campesinos.

2.3. Encuentros y desencuentros entre la formalización y la realidad rural

Las políticas de acceso a tierras y de formalización de la propiedad de la tierra, han sido una fiel muestra de los desencuentros entre el deseo institucional y la realidad del campesino en el campo, sin embargo, la población sigue acudiendo a los espacios de concertación y construyendo con el estado nuevas alternativas para resolver las diferencias y exigir nuevos mecanismos que se ajusten a sus realidades sociales, los conciliadores en equidad en las casas de justicia, por ejemplo, son uno de los que más promueven pero son poco aceptados en la institucionalidad para resolver los asuntos de la propiedad inmueble debido a su carácter de justicia informal, un encuentro de ambos propenderá por una conciliación agraria que tuviera tanto peso jurídico como legitimación comunitaria. Carlos Del Cairo lo explica claramente "En nuestros días, el capitalismo neoliberal, así como sus tecnologías de gobierno, alteran la vida cotidiana y las dimensiones más íntimas de nuestra experiencia. Sin embargo, las transformaciones introducidas por las instituciones y las fuerzas estructurales asociadas al mercado y al capital no acontecen de manera determinante porque siempre queda un margen para la incertidumbre, la creatividad y la resistencia." (Del Cairo & Montenegro-Perini, 2014).

¿Por qué es tan común que las instituciones en el diseño e implementación de las políticas de tierras como la de formalización de la propiedad rural vayan por un lado mientras los campesinos en su realidad van otro? Por un lado, las instituciones ofrecen la formalización con la promesa de incrementar los ingresos públicos, mejorar la inversión social y facilitar el acceso a créditos, lo cual se consigue en la mayoría de los casos, pero, no se evalúan otros resultados ni se valoran otros logros y alcances de la formalización en el desarrollo rural.

Para entender esta visión sociológica del derecho de propiedad sobre la tierra es necesario remitirse a la eficacia simbólica del derecho que Mauricio García en su libro "La eficacia simbólica del derecho", describe como la posibilidad que tienen el derecho de ir más allá de la simple regulación de los comportamientos para llegar hasta representar símbolos que se consideran importantes para la vida en sociedad como la justicia, el orden, la igualdad o la seguridad, en el caso de la formalización de la propiedad de la tierra el derecho de propiedad representa más que la seguridad jurídica del registro, para el propietario el título representa la inclusión en nuevo espacio de la sociedad donde es reconocido, admirado, tenido en cuenta para la toma de decisiones y puede participar en el desarrollo de su comunidad.

Es una significación sociológica que no es tomada en cuenta por el estado al momento de valorar los resultados de los programas de formalización, pero además, tampoco es un resultado buscado ni esperado, una razón más para los desencuentros entre las políticas del gobierno y la realidad de los campesinos, pues mientras los primeros esperan importantes resultados en términos de cifras que demoran mucho tiempo en manifestarse, los segundos esperan un resultado en términos sociales y políticos que tampoco se reflejan en la realidad.

Para Sergio Latorre³⁸, el problema parte desde la concepción misma de las políticas de formalización de la propiedad de la tierra, donde los intereses de los campesinos se reducen

³⁸ Sergio Latorre, entrevista personal, 28 de febrero de 2015.

a la interpretación fría y rígida de la ley, los procesos y los instrumentos jurídicos, a esto se le suman las estigmatizaciones propias de los campesinos en las zonas de conflicto armado.

Sergio cuenta como una historia en su experiencia le demostró cuán separadas están las políticas de acceso a tierras y formalización de la propiedad de la tierra, cuando un campesino, en El Socorro, Santander, para ganar la titulación de un terreno baldío luchó durante 10 años en una batalla jurídica contra el INCORA, y luego el INCODER, porque al parecer aparecían unos terceros con pruebas que tenían que ser valoradas pero que al final no eran suficiente para refutar la propiedad que al final le dieron, pero es entonces cuando la visión de estas personas en el campo con respecto al derecho de propiedad, la ley y las instituciones se ve gravemente afectada.

Según Sergio Latorre, estos aspectos técnicos y jurídicos terminan alejándonos de una concepción antropológica, sociológica y humana del derecho a la propiedad, esto genera una profunda desconfianza basada en las complejidades institucionales para reconocer los derechos del campesino, que termina en guerra entre expertos jurídicos contra los campesinos. La historia del derecho rural en Colombia siempre se ha contado de manera muy lineal, basada únicamente en la intervención del estado, sus logros y dificultades, pero esta historia no se ha contado desde las grandes desigualdades sociales y las relaciones que se dan en el campo y que el campesino ha tenido que sortear para alcanzar sus mínimos intereses. El campesino hoy no son el rezagado de la modernidad, aquel totalmente marginado de lo urbano y del progreso, el campesino hoy está más informado, es más combativo, resiliente pero activista, no se queda atrás no es víctima. Las normas generan impacto en el territorio, esas leyes generaron un nuevo tipo de sujeto rural, el campesino hoy es líder se dedica a participar en foros nacionales internacionales casi ya ni cultivar la tierra. Esto también es razón de diferencias y desconfianza a nivel comunitario entre los mismos campesinos. Tienen les genera problemas familiares, entre compañeros permanentes o cónyuges cuando la esposa se dedica a reivindicar sus derechos y el hombre en contextos machistas le recriminan por esto. Todas estas son nuevas complejidades, es nuevo ambiente rural que es necesario tocar en las políticas de tierras del gobierno.

La formalización debe ser un concepto más amplio, continúa Latorre, para mí formalizar es reconocer un acuerdo verbal entre dos campesinos, la formalización debe permitir solidificar una relación, donde acordamos que una cosa es susceptible de ser apropiada y podamos definir entre nosotros mismos los derechos sobre la misma. La tierra se convierte entonces en un bien cuando lo delimitamos y fijamos derechos sobre ellos, pero no deja de ser paisaje y territorio. Esto también tiene que ser tenido en cuenta. En Colombia parece que nos pusimos de acuerdo en que es necesario formalizar pero no hemos reflexionado lo suficiente acerca de los puntos ciegos en esta política, las políticas de tierras, incluida la de restitución que se ha convertido en otra gran política de formalización, tienen un gran vacío en términos de evaluación de los resultados y ver qué pasa después de la formalización, se entrega el título y se deja al campesino a su suerte.

La credibilidad es otro problema de la formalización, cuestiona Latorre, qué es lo formal y qué es lo informal, el funcionario está detrás de su escritorio pensando -necesita blindarse, porque luego le inician un disciplinario, dicen: cómo puedo estar seguro de que este es un campesino pobre o que es víctima si no le pido todos estos requisitos? Del otro lado está el

campesino pensando en que el funcionario le pone trabas, que lo quiere perjudicar, que a quien estará favoreciendo. La desconfianza que generan los mecanismos legales pone en igual situación de complejidad a funcionarios y a campesinos hasta el punto en que prefieren no acudir el uno ni el otro. Pero, por otro lado, los campesinos piensan que esto los incorpora en la legalidad del estado, la visibilidad que es en una forma positiva en la relación con el estado, termina siendo lo más importante para el campesino y por esto termina accediendo.

Sergio cuenta como hoy cuando regresa a María La Baja o El Socorro, se encuentra una situación distinta. Antes los campesinos preferían mantenerse en la informalidad, esto era más beneficioso para ellos porque sabían que había problemas para la titulación, sabían que habían repoblado una zona que fue de campesinos parceleros desplazados, allí con la violencia lo primero que hizo fue quemar las notarías, no nos damos cuenta que los requisitos e instrumentos para respaldar la propiedad son profundamente manipulables, sin embargo, le entregamos toda la fuerza y todo el poder a unos papeles absolutamente vulnerables, una escritura pública en Colombia es algo muy importante, las técnicas de prueba son muy maleables y no nos damos cuenta de esto para cambiarlo. Después de la formalización, los campesinos del socorro tenían ambivalencias con respecto a la formalización, el Incora les había entregado las parcelas a muchos, pero muchos no quisieron recibir el título, se fueron y otros entraron y de inmediato les entregaron el título. Una familia que tenía 12 hijos propietarios de una parcela sabían que tenían que formalizarla, pero sabían también que eso les costaría mucho dinero que tenía que pagar, también pensaba en todos los problemas que tendrían después para transferir la propiedad, otra vez, decidieron que era mejor entregarla así de palabra a otra persona.

Cuando hay tanta desconfianza entre las personas, concluye Sergio, la informalidad salva las relaciones, y esto es así hasta en cosa tan simple de la vida cotidiana, necesito certificado en la universidad que se demora 20 días, prefiero ir la secretaria, Norita, que es amiga mía pedirle el favor y sale en cinco días.

Estas son algunos de los encuentros y desencuentros de la política de formalización con la realidad de las comunidades en los territorios, pero, en qué radica realmente tal separación? cuál es la razón de los desencuentros?

Si bien, es absolutamente coherente que para la institucionalidad la formalización sólo se entiende desde la adecuación de los hechos al derecho, también es coherente que la comunidad lo formal sea lo que más se práctica en el entorno, lo que todos aceptan y valoran por el sólo hecho de respetar sus principios y valores fundamentales. En el campo, lo informal es formal desde las reglas de juego de los campesinos porque es lo que ellos mismos respetan. Pero, el derecho positivo está totalmente abstraído de esta realidad, desde el formato rígido de un abogado, las prácticas, usos y costumbres de los campesinos no tienen un favor jurídico, no cabe la formalidad consuetudinaria.

Otro asunto importante que se destaca de este capítulo es que, la formalización sin opciones de desarrollo local rural es percibida por los campesinos como un engaño algo que fractura profundamente la confianza en el estado. Entregar el título sin que la gente tenga opciones de desarrollo de sus economías campesinas pues es lanzarlos al mercado sin tener las mismas reglas del juego ni el mismo capital social, económico y simbólico que sí tienen los

empresarios del campo. Así que esa sería otra idea para reforzar, y es que el riesgo del despojo que trae la formalización sin desarrollo rural, es bastante alto.

CAPÍTULO 3.

EFFECTOS DE LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN EL DESARROLLO RURAL

La formalización de la propiedad de la tierra hoy, más que un instrumento de la política pública para mantener una estructura agraria de corte neoliberal, se postula como un mecanismo de consolidación de los procesos sociales que promueven un desarrollo rural integral. Esto se evidencia también a partir de diferentes análisis de experiencias internacionales que se discutirán a lo largo del capítulo.

Pareciera que existe un consenso mundial en torno a que el acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reduce la pobreza y contribuye a la identidad, la dignidad y la inclusión. No obstante, ante una acelerada transformación del espacio, en las economías emergentes e incluso en los países más pobres, la complejidad de la cuestión de la tierra no puede comprenderse plenamente si nos limitamos a los derechos de tenencia individuales. Independiente de la discusión sobre los derechos de propiedad legales y formales sobre la tierra que utilizan o habitan, las comunidades y los pobladores rurales, de hecho, se ven expuestos a ser desterritorializados por otros actores que toman el control del territorio y lo organizan en formas que cambian radicalmente los modos de producción, las relaciones sociales y las condiciones de vida. Así lo concluyen los miembros del International Land Coalition en su análisis histórico sobre las lecciones aprendidas en el mundo en torno al tema del acceso a la tierra (International Land Coalition, 2013).

Lo anterior permitiría afirmar que, en términos condiciones de vida en el campo, promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, mediante políticas públicas aisladas y descontextualizadas de la realidad rural, resulta, no solo insuficiente, sino, incluso riesgoso para la población campesina. En muchos contextos, originar el título de propiedad de la tierra en cabeza de los campesinos cualifica su patrimonio pero este por sí sólo no le genera los ingresos necesarios para mejorar sus condiciones de vida ni su capacidad de interacción con el entorno político, económico y social que lo rodea, por lo cual quedan expuestos al asedio y la voracidad de estructuras más fuertes que los llevan a transferir la propiedad de manera informal, o a hipotecar la tierra como prenda por otro bien o servicio, o simplemente a

abandonarla, dando lugar a un mercado irregular o informal de tierras cuyo destino favorece a unos modelos de producción en detrimento de otros, generando un desequilibrio económico y una inestabilidad social que deriva en informalidad, concentración de la propiedad, despojo, abandono forzado, economías ilícitas y violencia.

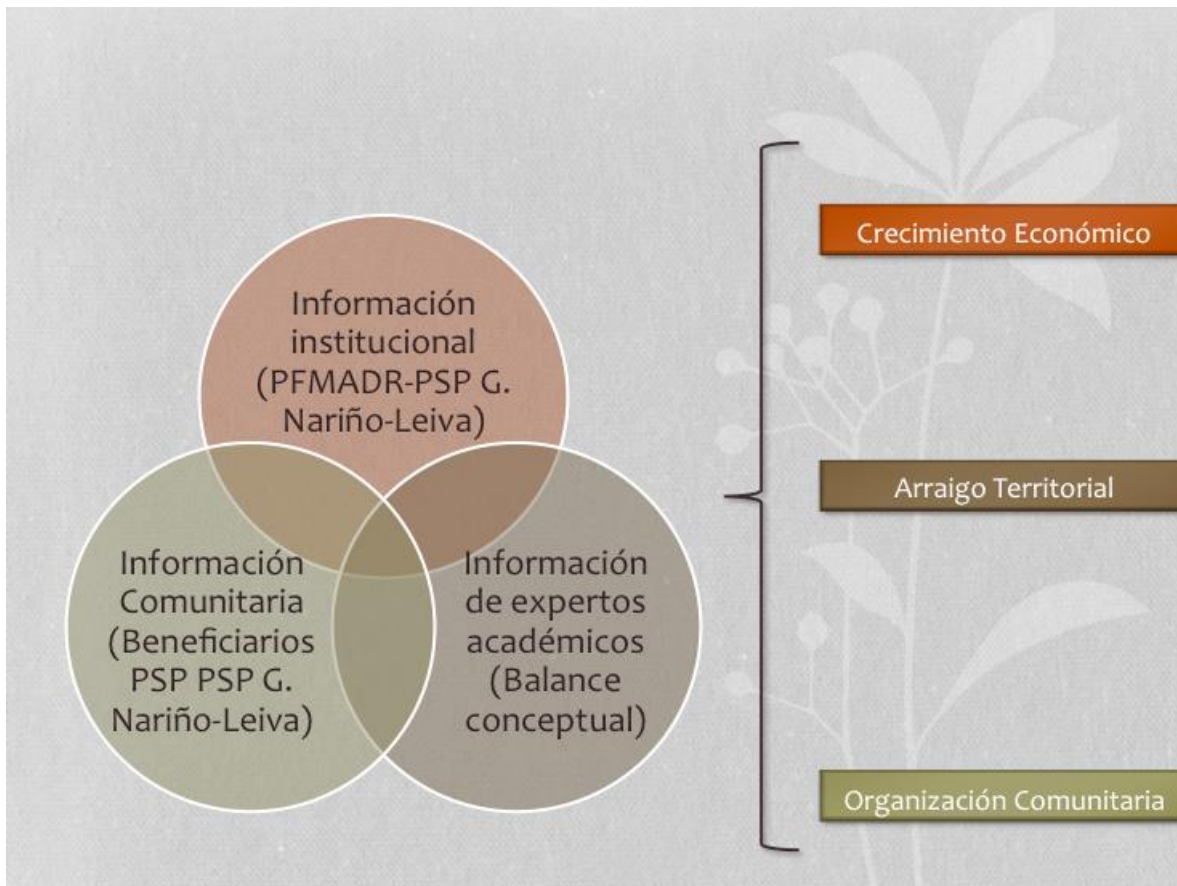
Lo anterior genera una necesidad urgente de abordar la evaluación y el análisis de los resultados de la formalización de la propiedad de la tierra de otra forma. En este capítulo abordamos los resultados de la formalización desde la percepción tanto institucional como comunitaria y académica, con el fin de entender sus efectos en el desarrollo rural a la luz de las categorías de crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria, desde su enfoque más cualitativo.

Si analizamos cada una de estas variables emerge un panorama problemático que indica que no es tan lineal la relación de la formalización con el bienestar de las sociedades rurales, y que no podría ser una premisa generalizada, puesto que cada caso tiene matices y realidades históricas que ponen en evidencia la heterogeneidad de los actores y los territorios, lo que no siempre es claro para los formuladores e implementadores de las políticas públicas agrarias.

Para ello, se analizan los resultados de la formalización presentados por la Institucionalidad en cabeza del por el Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a nivel nacional, y del Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, a nivel territorial y local en el Municipio de Leiva; información comunitaria recolectada en el trabajo de campo para este trabajo; y todo lo anterior, contrastado con los criterios de expertos académicos en las materias que se abordan en cada una de las categorías.

Este cruce de información institucional, comunitaria y académica nos permitirá analizar los efectos de los efectos de la formalización en el desarrollo rural y entender por qué los resultados esperados y alcanzados desde la institucionalidad distan tanto de los resultados percibidos por la comunidad con relación a la formalización, y cuáles son las razones de tales desencuentros entre la institucionalidad y la realidad económica, social y cultural del campo de las comunidades rurales (Véase gráfico 4.).

Gráfico 4. Cruce de información primaria recolectada en el trabajo de campo con información secundaria.



3.1. Análisis a la luz de la categoría de crecimiento económico

En general, para la evaluación de las políticas públicas se omite muchas veces el análisis en profundidad que aborde categorías o criterios que superen las estadísticas y los tecnicismos propios de la formulación de las mismas.

Con relación a la evaluación de las políticas públicas de tierras, la institucionalidad se ha concentrado en medir más el acceso a tierras vía adjudicación de baldíos que en evaluar los procesos de formalización de la propiedad de la tierra privada, sobre lo cual, como dijimos

antes, existen algunos estudios concretos. Pero, en uno y otro caso, la evaluación se agota en criterios puramente cuantitativos y jurídicos que giran principalmente en torno a tiempos, costos, vacíos normativos e institucionales, número de familias, predios y hectáreas intervenidas, entidades públicas fortalecidas económicamente e instituciones públicas y privadas vinculadas al proceso.

Por esta razón, en este capítulo no hacemos una evaluación de la formalización a partir de las cifras de informalidad y formalización, sino, a la luz unas categorías de desarrollo rural que permiten, sí, ver un tema económico, pero ya no sólo desde la percepción institucional sino también comunitaria, y, además, profundizar en temas menos cuantitativos y más cualitativos del desarrollo como el arraigo del campesino al territorio rural, y las formas de organización comunitaria que componen y le dan vida a ese territorio; para comprender cómo la formalización genera transformaciones significativas en los territorios en términos de desarrollo rural que van más allá de lo económico y del interés particular. Esto como un nuevo modo de aproximación a las políticas de tierras y en especial a la formalización de la propiedad de la tierra como objeto de estudio.

En fin, estos son análisis que aún no se han hecho en torno a los resultados de la formalización de la propiedad de la tierra en Colombia, lo cual le da a este trabajo un valor agregado. A partir de las experiencias y del diagnóstico sobre las debilidades, fortalezas y retos del Programa de Formalización de la propiedad rural del MADR y del Proyecto de Formalización del Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, en los cuales participé directamente, se encontraron elementos que le dan este estudio un mayor alcance analítico del que se le ha dado ordinariamente a la evaluación de esta política. Al tiempo, se toman los resultados de las entrevistas y el trabajo grupal con los beneficiarios del Programa Si Se Puede del municipio de Leiva para ver la percepción comunitaria. Lo anterior se contrasta con diferentes posturas de desde la perspectiva académica. Para, finalmente, exponer una visión propia del tema.

Percepción institucional:

Desde la percepción institucional, el crecimiento económico es quizá la categoría de análisis por excelencia, por cuanto la mayor parte de los esfuerzos institucionales giran en torno a programas y proyectos que buscan dinamizar los mercados, incluyendo el mercado de tierras, asegurar el crecimiento productivo a gran escala, promover la industria agropecuaria, aumentar las exportaciones, y una mejor explotación de los recursos naturales.

En este orden de ideas, para la institucionalidad, los resultados alcanzados en formalización de la propiedad rural, resultan satisfactorios en tanto han producido transformaciones importantes que favorecen el desarrollo rural visto desde el punto de vista del crecimiento económico en aquellos municipios donde se ha implementado el programa.

Según los abogados entrevistados para esta investigación, la formalización ha incentivado el uso productivo de la tierra, ha generado un importante avance en la actualización del catastro

rural, mejorando la tributación y el recaudo por impuesto predial en los municipios, con lo cual asegura una mayor inversión social en las zonas rural. Además, señalan como positivo los convenios de cooperación que suscriben los entes territoriales con el MADR para ser priorizados para la implementación del Programa de Formalización.

El Programa de Formalización ha facilitado la gestión de alivios de cargas pecuniarias sobre los pequeños productores campesinos, es decir, obligaciones tributarias o pago de interés, con lo cual se incrementa la inversión de mediano y largo plazo en la tierra, lo que puede derivar en la activación de la economía campesina de la región.

Así mismo, mediante la formalización de la propiedad de la tierra, se ha promovido, antes que el acceso al crédito agropecuario, una práctica de ahorro solidario para mejorar la capacidad de respuesta de los campesinos en la autogestión de sus necesidades, incluyendo la formalización, es decir, el pago de los gastos notariales y registrales.

Por su parte, el Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño, estableció mediante la línea de base para el proyecto de formalización de la propiedad rural en Leiva³⁹, que la informalidad en la tenencia de la tierra es uno de los obstáculos que le impide a la población campesina acceder a diferentes bienes y servicios, públicos y privados, orientados a promover el desarrollo rural; además, genera inseguridad en la propiedad de la tierra, limita el desarrollo productivo sostenible y la inclusión de la población campesina vulnerable en el sistema de mercado de tierras, afecta la capacidad de inversión de los campesinos en su tierra, obstaculiza la agroindustria y los proyectos productivos en el sector agropecuario; así mismo disminuye los ingresos municipales y promueve la inseguridad en la tenencia de la tierra, afecta el mercado de tierras, favorece el desplazamiento forzado, la pobreza y con ello la práctica de actividades ilegales especialmente aquellas relacionadas con cultivos ilícitos.

En Leiva, la informalidad de la tenencia de la tierra ha estado en números críticos, según información de la línea de base, el 93% de los predios rurales están en situación de informalidad en la tenencia, sólo el 7% de los predios se encuentran registrados a nombre de quien lo habita; así mismo, la presencia de cultivos ilícitos ha sido persistente, por ello la respuesta institucional ha sido determinante para que las condiciones de vida de los campesinos en el municipio muestre transformaciones significativas y la percepción de los campesinos sobre la presencia institucional vaya mejorando, sin embargo, no ha sido tarea fácil dadas las circunstancias que dificultan los procesos de formalización como el desplazamiento forzado por la violencia.

Otros obstáculos tienen que ver con la falsa tradición, una situación de informalidad muy arraigada en Leiva, esta consiste en la venta de un bien por parte de quien no es el legítimo dueño, basado en el principio del Código Civil de que en Colombia es válida la venta de cosa ajena, estas ventas requieren la ratificación por parte del legítimo propietario, pero en la mayoría de los casos este ya no vive o se desconoce su ubicación. Además, la ausencia de

³⁹ La línea base se tomó en 2009 con el apoyo del programa si Se Puede de la Gobernación de Nariño y la Universidad de Nariño donde llevé a cabo la coordinación del Proyecto Piloto de Formalización de la Propiedad Rural del MADR-USAID.

cartografía aérea, ortofotos o medios de ubicación geoespacial del predio, y los pocos recursos económicos destinados a este fin, los cuales se estimaron alrededor de los COP \$ 715.200.000. Para lo cual hubo una destinación final por parte de la Gobernación de Nariño y de la Unión Europea de 2,3 millones de Euros.

Según el informe de resultados del Programa Si Se Puede entregado por la Unión Europea⁴⁰, agencia de cooperación que apoyó los proyectos implementados por el Programa, específicamente en el municipio de Leiva, los avances logrados, en términos de crecimiento económico, tanto a nivel territorial y como a nivel familiar, resultan bastante alentadores.

De la mano de proyectos como el de formalización de la propiedad rural, llegaron otros bienes y servicios públicos para la comunidad. Según el informe de la Unión Europea, se implementaron proyectos de construcción y mejoramiento de vías, acueductos y alcantarillados veredales, vivienda rural, entre otras acciones orientadas al Desarrollo Local Integral para lograr una independencia económica de los cultivos ilícitos de las familias, para las cuales se han generado créditos agropecuarios y se ha fomentado la participación en proyectos productivos, lo cual ha permitido a los agricultores afianzar los procesos de comercialización y valor agregado de productos lícitos como frutas, café y cacao de acuerdo con las demandas del mercado local. Con todo ello el programa ha logrado niveles de Desarrollo Social y de Economía Campesina, que permitirán restablecer una economía lícita competitiva en el municipio que podría ser replicable a nivel territorial y nacional.

Percepción comunitaria:

El análisis sobre los resultados de la política de formalización de la propiedad de la tierra tomó un giro sorprendente pero a la vez bastante lógico desde la percepción de la comunidad involucrada. No es extraño encontrar en las entrevistas individuales, como en las grupales, cierta polémica frente a los beneficios económicos que a nivel familiar o comunitario les trae la formalización, pues, en muchos casos las personas ya habían tenido acceso a créditos o subsidios no formales para adquirir y trabajar la tierra, sin embargo, ven en el título un patrimonio familiar y una oportunidad para acceder a otros bienes y servicios del estado.

Para algunos el programa de formalización de la propiedad de la tierra simplemente es bueno porque les dio el título, pero, para la mayoría de los entrevistados la formalización tiene un sentido más de reconocimiento social como propietario de la tierra. El programa trae más beneficios para la zona, el territorio y la comunidad debido a los otros proyectos que llegan con la formalización de la propiedad de la tierra, esta pasa a ser más un medio que el fin mismo. La mayoría de los entrevistados está de acuerdo en que el programa de formalización facilita la llegada de otros proyectos que benefician a la comunidad, especialmente electrificación, vías, vivienda, acueducto.

⁴⁰ Algunos de los resultados presentados por Embajadora de la Unión Europea en Colombia, María Antonia van Gool, en el marco del cierre del Programa de Desarrollo Alternativo Si Se Puede. Tomado de http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140704_1_es.htm

Tal como se ve en los resultados de las entrevistas individuales, para los campesinos, dentro de los beneficios del título de propiedad de la tierra están en igual escala de valor la seguridad jurídica, el apoyo técnico, la capacitación, que el apoyo económico, el acceso a crédito del Banco Agrario o del Fondo Rotatorio, subsidios e incentivos. Lo que sí resulta de mayor relevancia para la mayoría, es el acceso a otros bienes y servicios públicos para la comunidad (electrificación, vías, vivienda, insumos agropecuarios) y el reconocimiento, tanto social como institucional, de su calidad de propietario (Véase Anexo 2. Matriz de entrevistas a beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en el Municipio de Leiva, Nariño).

Como se lee en una de las entrevistas con relación a los beneficios del título de propiedad *“tener un documento que me garantiza que soy propietario (...) poder decirle a mi familia que hay una propiedad para tener un patrimonio y poder sacarlos adelante”*⁴¹

*También otro dice “todos son positivos, excelentes, porque las autoridades nos miran con otros ojos, los agricultores nos sentimos grandes.”*⁴²

*En otra entrevista el beneficiario dice que el mayor beneficio es que con el título “llegó la electrificación y vías carretables”*⁴³

Así mismo, en trabajo grupal, los campesinos en sus testimonios y experiencias de vida demuestran como para llegar a ser propietarios de su tierra han mantenido una lucha por años superando los obstáculos sociales y económicos, por lo tanto, aunque por supuesto sus logros se expresan en cultivos, créditos y bienestar, su mayor satisfacción va más allá del crecimiento económico familiar o comunitario y se radica en la posibilidad de permanecer en el territorio y participar de programas y proyectos nuevos.

Así los muestran estos testimonios⁴⁴:

“En el 2000 comienzo con un pequeño lote de cuenca, después compré otro lote a un hermano. 2003 compre otro lote a una hermana. 2005 experiencia de la siembra de café,

⁴¹ Telesforo Bolaños, entrevista personal, 31 de enero de 2015

⁴² Edelmiro Castillo, líder comunitario, entrevista personal, 31 de enero de 2015

⁴³ Eusebio Bolaños, entrevista personal, 31 de enero de 2015

⁴⁴ fragmentos de historias de vida tomadas de la entrevista grupal “Como conseguí el título de mi tierra y para qué me sirvió” la cual, tal como se describe en la metodología, se realizó a partir de un ejercicio de línea espacio-temporal, esto con el fin de ayudarles a los entrevistados a organizar sus relatos dentro de unos rangos de tiempo y lugar muy específicos y útiles para este análisis que hacemos sobre el antes y el después de la formalización de la propiedad de la tierra a la luz de las categorías del desarrollo rural: crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria. Empezando por la historia propia del entrevistador con el fin de generar un ambiente de confianza y distensión. Esta es la transcripción de los relatos de los veinte campesinos que participaron en el taller, es importante resaltar que sólo 17 dieron entrevistas individuales pero los 20 participaron en la entrevista grupal, esto debido a que muchos campesinos aún sienten temor de ser reconocidos como propietarios de una tierra que sigue siendo dominada por grupos armados en un territorio donde el conflicto está vigente pese a los alentadores pronósticos del proceso de paz. Por esta razón, se transcriben algunas de las historias de manera anónimas.

yuca, arracacha, potreros para ganado de leche y engorde. Logros de lucha realicé una inversión para realizar más potreros más mejorados con pastos de estrella y pastos de corte. 2007 realicé mi negocio de un local de billares. 2008 salgo del pensamiento de la coca gracias a la llegada del distrito de riego MAMACONDE para la implementación de cultivos lícitos como plátano, yuca, limón, papaya y naranja. 2010 se incrementan los cultivos de limón como cultivo alterno”

“En el 2000 me conseguí una tierra a medias para sembrar maíz hasta el 2008. En el 2009 compre una finca, se llama el Guatabito. En el 2011 me solicité un préstamo para sembrar limón y en el 2014 me llegó el título. Voy a seguir trabajando.”

“En el 2002 compre un lote, construimos una casita y gracias a Dios ahí vivimos sembramos café, caña, yuca, plátano, maíz, frijol. Con la ayuda del Si Se Puede tengo mi título.”

“2015 lastimosamente por seguir de fiador me dañaron el datacredito y esto me ha impedido seguir trabajando con el banco agrario aunque ya tenga mi escritura pública.”

“2010 con la compra de los lotes, conformé la finca llamada Santa Teresita y la cultivo con mi familia conformada por 7 hijos. En 2013 llegó el programa Si Se Puede y me ayudó a sacar el título de mi finca lo cual me siento muy contenta”

“Me fiaron un lote de tierra y trabajando logré pagarlo, se llama Bellavista. Tengo café, colino y yuca. Logré sacar el título con el programa Si Se Puede y el título me ha servido para ser propietario.”

“En el año 1999 compré un lote de terreno en la vereda las huertas para trabajar allí sembré frijol, yuca, maíz, caña, y en el 20012 empecé a sembrar árboles frutales y le saqué el título y con el pude solicitar un crédito al banco.”

Perspectiva académica:

En el marco de las teorías del desarrollo, existen diferentes nociones del desarrollo rural, y muchos autores lo relación con la noción de progreso. Esta manera de percibir el desarrollo, según Olga Lucía Castillo Ospina⁴⁵ “ resulta muy importante porque, en términos prácticos, de contemplar un proceso que tiene un comienzo, pero que también tiene un fin, se pasa a la idea de una meta lineal e infinita. Lineal, porque se alcanzaría en un proceso de ir quemando etapas sucesivas, e infinita, porque una vez que se alcance cierto nivel de desarrollo, la naturaleza del ser humano lleva a que se quiera más, lo que implicaría una nueva meta y así

⁴⁵ Profesora e Investigadora del Departamento de Desarrollo Rural y Regional de la Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Su actividad docente y procesos de investigación giran en torno a los temas de las Teorías, Discursos y Prácticas de Desarrollo y a los procesos de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Cualquier comentario, pregunta, crítica o sugerencia sobre este escrito favor enviarlo a olga.castillo@javeriana.edu.co. Actualmente Directora del programa de Doctorado en Estudios Ambientales y Rurales

sucesivamente.”. En este marco se construye una de las teorías del desarrollo que con mayor frecuencia se relaciona al desarrollo rural, la corriente del crecimiento económico. Para el Banco Mundial, citado por Olga Lucía, “desarrollo significa más que crecimiento económico, mucho más (...) A menos que la transformación integral de la sociedad y el manejo del medio ambiente se haga de manera integral, junto con el crecimiento económico, el crecimiento mismo en el largo plazo, se verá seriamente afectado.” (BANCO MUNDIAL, 2003: I). No obstante, para la experta, la corriente del crecimiento económico es la visión más convencional y estrecha de desarrollo. Es convencional, porque es la que las Instituciones Financieras Internacionales han venido promoviendo (y hasta imponiendo) desde finales de los años 40, hasta nuestros días, así hayan cambiado sus discursos institucionales, Y es estrecha, porque a pesar de que la evidencia lo muestra de manera reiterada, solo un propuesta parcializada como esta, puede seguir argumentando que la dimensión económica del desarrollo es la más importante y la que en últimas define el éxito de los programas, proyectos y actividades que buscan alcanzar mejores niveles de desarrollo (Castillo, 2015).

Durante el seminario internacional de desarrollo rural realizado por el INCODER y la SAC en 2015, varios expertos, nacionales e internacionales, coincidieron en que en efecto, la categoría de crecimiento económico ha orientado y sigue orientando en gran medida las políticas agrarias en Colombia, sin embargo, para algunos el crecimiento económico debería ser evaluado con relación a la escala productiva, pequeños y grandes productores generan desarrollo rural en proporción a la escala productiva desde la cual se evalúan.

Jaime Forero, en su ponencia sobre economías de escala y economías de micro escala en la agricultura colombiana. Teoría y evidencias empíricas⁴⁶, explicó cómo la economía de micro-escala equivale al aumento de la producción con ahorro en costos y mayor eficiencia en los pequeños productores. Si entendemos que la eficiencia es igual a costo x producto x unidad. Para el experto, es necesario preguntarse, ¿hay economías de escala en la agricultura? O ¿hay des-economías de escala? ¿Son más eficientes los grandes o son más eficientes los pequeños? La respuesta es que unos y otros son eficientes dependiendo de si es escala o micro-escala. En las economías de escala hay mayor eficiencia de los grandes. Un ejemplo en Colombia es la altillanura. En las des-economías de escala hay mayor eficiencia de los pequeños. Porque hay menor proporción de tierras sin usar. Tienen rendimientos altos de las cosechas. Y los cultivos tienen mayor valor agregado. Grande y pequeños son eficientes: los pequeños tienen altos rendimientos con cultivos muy intensivos y los grandes tienen alta productividad con cultivos más extensivos. Para el mismo tipo de cultivo y sin el efecto de mayor utilización de área operan las economías de escala y las microeconomías de escala. Esto se concluye de un estudio realizado por la Universidad Javeriana en tres regiones y con las seis principales cadenas productivas del país: Café, papa, palma, plátano, maíz y arroz. También se encontró en 10 fincas de la Altillanura, que los pequeños agricultores tienen ingresos que los ponen por encima de la línea de pobreza rural. Por esto es posible decir que la pobreza rural está sobreestimada, porque está subestimada la productividad de la agricultura familiar. Está comprobado que a mayor escala, menor eficiencia, debido a los

⁴⁶ Memorias del seminario internacional de desarrollo rural “Fortaleciendo la institucionalidad rural en Colombia” convocado por el INCODER y la SAC, en Bogotá, abril 21 y 22 de 2015. Elaboración propia, Catalina Ceballos, **Colombia Connecting Producers to Markets (CP2M). 2015**

costos de administración, el desperdicio de tierras, el costo de mano de obra. Mientras que a menor escala mayor eficiencia. La agricultura familiar es más eficiente por varias razones:

- La administración virtuosa que ejerce el campesino.
- La transferencia de tecnologías de campesino a campesino.
- El manejo directo que le da el productor a su cosecha lo cual genera mayor valor agregado.
- La capacidad de adaptación a la crisis que tiene el campesino.
- La economía no monetaria más la economía monetaria que generan.

Por su parte, Alberto Valdez, Investigador Asociado de la Universidad Católica de Chile, Presenta algunas consideraciones sobre la pequeña agricultura y lecciones para mejorar las oportunidades de ingreso en las zonas rurales⁴⁷. Según Valdez, los pequeños productores no son siempre pequeños propietarios, por esto es importante tener en cuenta la estructura de tenencia de la tierra. Los programas distributivos de las reformas agrarias no siempre han tenido objetivos productivos, también han tenido objetivos socio-políticos ejemplo: Japón, Corea, Sudáfrica, había razones para enfocar la tenencia de tierras de carácter sociopolíticos, sin embargo, a largo plazo vimos cómo estas reformas tuvieron un impacto productivo. Entonces hay objetivos, productivos, sociales, de seguridad, medioambientales, etc. Esto puede variar por regiones. Por otro lado, se tienen suficiente información para asegurar que la tendencia en el ajuste del tamaño es muy diferente a los países de ingresos medio-alto de los países de ingreso bajo donde los campos se están haciendo más chicos, hay una subdivisión de la propiedad en buen parte por herencia, son países de densidad de población muy alta, no tienen la expansión de tierras que tienen por ej. Colombia, Brasil, EEUU. Además del nivel de ingresos es que en los más pobres las tierras se están achicando. Este sería uno de los méritos de la agricultura familiar en estos países donde el campo se achica, porque podrían ser sumamente eficientes, pero no es solo un tema de eficiencia, porque siguen siendo pobres, no logran tener el ingreso necesario, no hay incentivo a la producción, el caso de EEUU es dramático porque sigue siendo una agricultura familiar, pero muchas de esas familias tiene activos superiores a 1 millón de dólares, es una agricultura familiar pero no campesina, son más sofisticados y tienen mucha tecnología. La FAO documenta este tema para la OSD. El tema de logística, calidad, de trazabilidad de los productos, que sobre todo en productos perecederos es fundamental, son dificultades de organizar una agricultura muy pequeña, es posible y se ha logrado pero es muy complejo, en este caso el mediano y grande tienen una ventaja de poder interesar a los compradores con volúmenes mayores y homogéneos con control, trazabilidad y seguimiento de calidad que es importante especialmente en productos perecederos como la fruta que tienen muy difícil entrar en mercados de exportación porque requieren mayor tecnología, conectividad. Y luego el tema del capital humano, el entrenamiento en capacidades para atraer personas con buena preparación y capacidad de interacción con los mercados hay que tener unas habilidades especiales y eso no es neutral respecto a la escala entre pequeños-medianos-grandes porque los mercados son más exigentes, los consumidores son más exigentes.

⁴⁷ Ibidem

Como conclusión, siguiendo a Forero, en su escala macro y micro cada uno es eficiente. Pero, dependiendo del enfoque desde el cual se formulan las políticas públicas que afectan la estructura agraria, serán la oportunidad para mejorar no solo los ingresos sino la calidad de vida de los pobladores rurales. Pues, visto desde el punto de vista del crecimiento económico, el acceso a la propiedad de la tierra sólo genera efectos económicos a nivel de la agricultura familiar y en cierta medida a nivel comunitario, sin embargo, es a partir del fortalecimiento de las capacidades productivas en esta escala como se pueden visibilizar repercusiones importantes en el desarrollo rural del país.

Santiago Perry Rubio, director ejecutivo de Corporación PBA, en su intervención⁴⁸, explicó que en Colombia tenemos dificultades con los diferentes enfoques. Cuando hablamos de instituciones, hablamos de instituciones nacionales y territoriales. La eficiencia productiva y los ingresos de los productores dependen lógicamente de que en esos territorios se pueda aumentar la capacidad de innovación, infraestructura y otros bienes públicos y que los productores en esas zonas tengan acceso a unos recursos productivos que necesitan para la mantención, sin embargo la realidad del país es que esos bienes están terriblemente concentrados, si uno mira la capacidad de innovación en tres ciudades está concentrada la capacidad de investigación agropecuaria en Colombia, la inmensa mayoría de territorios en el país no tienen centros de investigación ni centros de educación superior ninguna posibilidad de desarrollar procesos importantes de innovación en sus territorios, si vamos a mirar procesos de infraestructura, educación, tenemos la misma situación, las condiciones son dramáticamente diferentes en territorios como por ejemplo la alta guajira, pacífico, amazonas, con lo que pueden ser los territorios cercanos a Bogotá, Cali y Medellín. Tenemos ver cómo vamos a construir una institucionalidad territorial mucho más sólida, con espacios de concertación y definición conjunta de políticas públicas con unos actores en el territorio mucho más sólidos e institucionalizados. No podemos seguir pensando que fortalecer la institucionalidad es fortalecer sólo lo nacional y gubernamental y en éste lo ejecutivo, sino que tenemos que pensar en los territorios y en la sociedad civil. Y, se podría agregar, lo institucional y comunitario, gubernamental ejecutivo y legislativo, pero también jurisdiccional.

Por esto, terminando con Perry, incluimos un nuevo elemento al fortalecimiento de las políticas públicas, no sólo en términos de crecimiento económico y en este el fortalecimiento a las capacidades productiva de las familias y comunidades rurales en pequeña escala, sino, fortalecimiento en términos de enfoque territorial.

3.2. Arraigo territorial

La sostenibilidad de los resultados que se logran con la políticas de tierras y desarrollo rural, dependen en gran parte de la enfoque bajo el cual estamos leyendo el territorio y entendiendo sus particularidades.

Siguiendo a Perry, muy posiblemente la razón por la cual muchos territorios tienen mejores resultados que otros en la implementación de las políticas públicas de desarrollo rural, radica

⁴⁸ Ibidem

claramente en la institucionalidad gubernamental y no gubernamental, tenemos la tendencia a pensar que el desarrollo rural lo definen unos funcionarios públicos en un escritorio sin tener en cuenta ni lo que está pasando en los territorios ni lo que necesitan los distintos actores que realmente son los que están construyendo el desarrollo agrario y rural del país.

Percepción institucional (Desarrollo Rural con Enfoque Territorial):

En la actualidad, el estado se enfoca en acciones de desarrollo rural con enfoque territorial. Un enfoque que se refleja en el acuerdo 1 del proceso de paz de la Habana, donde el Gobierno de Colombia y las FARC coinciden en una propuesta de reforma rural integral con enfoque territorial, que recoge elementos de la nueva ruralidad, ya ha sido adoptado por países como en España, Brasil, Chile y México. En este enfoque, tanto la identidad cultural como las características geográficas de los territorios son los elementos sobre los cuales se construyen las propuestas de desarrollo, bajo el entendido de que el desarrollo rural no es solo el desarrollo de la economía agraria. El enfoque implica un acto de decisión política de las fuerzas sociales que habitan un territorio y, por lo tanto, crean un acuerdo para convivir en él sobre las bases de sus condiciones económicas, sociales y culturales. Desde la perspectiva del gobierno, el enfoque de desarrollo territorial no cuestiona el concepto de competitividad, sino que, por el contrario, lo articula a una comprensión más amplia. Bajo esta perspectiva, la competitividad no está predeterminada por una propuesta de desarrollo rural, sino por el conjunto de atributos que pueden hacer competitivo a un territorio, como la infraestructura, el acceso a recursos, e incluso condiciones de competitividad generadas por los tratados de libre comercio e integración económica. En este sentido, la competitividad es regional, y la inversión de recursos de inversión pública se focalizará para que impacten al territorio en su conjunto, en lugar de dispersar los recursos por medio de la financiación de proyectos desarticulados.⁴⁹

En el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Ley 1753 de 2015, no se define lo que se entiende por desarrollo rural con enfoque territorial pero la postura institucional al respecto se ve reflejada en diferentes artículos. Concretamente el artículo 200 de esta ley, se refiere a la planeación y políticas públicas orientadas al cierre de las brechas intra e interregionales, donde el gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales, se comprometen a articular sus planes de desarrollo con el fin de promover la convergencia y la igualdad de oportunidades para el acceso a servicios del estado y beneficio equitativo de los frutos del desarrollo por parte de todas las entidades territoriales y sus pobladores. Para la implementación de este enfoque, las entidades nacionales y sub nacionales darán prioridad a las zonas más rezagadas, con especial atención a las zonas de frontera.

Bajo este enfoque, ha sido un logro importante para la institucionalidad, la ampliación de la cobertura programa de formalización a más departamentos y municipios del país, donde se han dejado capacidades instaladas para la incorporación de la formalización en los planes de

⁴⁹ Documento del CINEP sobre Aportes a los diálogos de paz: Tierras, políticas agrarias y desarrollo rural en el horizonte de la paz, tomado de <http://www.jesuitas.org.co/documentos/73.pdf>

desarrollo a nivel territorial, incluyendo las acciones necesarias para sus sostenibilidad y permanencia una vez termina el apoyo del nivel nacional y la cooperación internacional, municipios como Villa de Leyva, Chaparral, entre otros cuentan hoy con sus propios programas de formalización.

Pero más allá del enfoque territorial geográfico y vertical, ha resultado un gran avance para el programa de formalización entender que la sostenibilidad de la formalización depende de otros aspectos del territorio por lo cual, aunque de manera incipiente, ha empezado a fijar su atención en la población y las razones que la impulsan a permanecer en el ese territorio.

Por ello, los actores institucionales destacan dentro de los resultados de la formalización de la propiedad de la tierra, a la luz de la categoría de arraigo territorial, la manera cómo progresivamente se ha incorporado en los procesos de formalización el enfoque diferencial y de equidad de género, permitiendo con ello resaltar el rol de la mujer propietaria rural promoviendo su participación activa y determinante en gran parte de los programas, reduciendo también su vulnerabilidad patrimonial al obligar a los jueces y funcionarios públicos a incluir a la mujeres en el título de propiedad de la tierra, y logrando que la familia, con el empoderamiento de la mujer, se arraigue al territorio.

Mediante los programas de formalización se establece un diálogo permanente y de doble vía con los usuarios campesinos para mantenerlos informados del avance de sus procesos y de otros asuntos de su interés, a través del uso de las TICs con lo cual se dejan capacidades instaladas en la comunidad.

Los programas de formalización han facilitado la oferta institucional integral para favorecer a los campesinos mediante planes, programas y proyectos interagenciales e intersectoriales.

Los programas de formalización han involucrado a la academia para promover la educación en tierras y desarrollo rural a nivel local y comunitario.

Por su parte, el Programa Si Se Puede de la Gobernación de Nariño implementado en el municipio de Leiva, ha logrado importantes contribuciones al desarrollo local en términos de arraigo territorial. En este sentido, el PSP ha sensibilizado y fortalecido las capacidades de las familias en temas como la cultura de la legalidad, la resolución de conflictos, los derechos humanos y la gobernanza. En este sentido, ha sido la comunidad misma la que ha tomado la decisión de colaborar con el programa de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos,

consiguiendo resultados positivos para la región y sus habitantes, como se puede evidenciar en lo planteado por la embajadora de la UE en su Informe⁵⁰.

Ya en el trabajo de campo, se evidencia en los testimonios de los beneficiarios de este programa como ahora no tienen que emigrar hacia otras zonas por causa de las fumigaciones que acaban con todos sus cultivos incluyendo los de carácter lícito; tampoco tienen que huir de las bandas criminales dedicadas al narcotráfico; ni permanecer expuestos a la pobreza que esta economía ilegal deja a su paso, pues al tiempo que erradican se benefician de programas de asistencia y proyectos productivos.

También la Agencia Presidencial para la Cooperación internacional de Colombia (APC)⁵¹ ha reportado importantes resultados alcanzados en Leiva en esta categoría del desarrollo rural. Según la APC, el PSP ha contribuido a generar condiciones que permitan a la población rural una vida digna y una paz con justicia social, que implique desarrollo humano sostenible en el Departamento de Nariño, basado en una cultura de la legalidad.

Percepción comunitaria:

La mayoría de los campesinos beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en Leiva, ha tenido una relación con la tierra por más de 10 años que empezó en casi todos los casos con la compra de la tierra, bien a un tercero, a un hermano o familiar. No es fácil determinar si compraron una posesión o una ocupación ni si la ruta de formalización aplicada era la adecuada según el caso concreto. Según el diagnóstico sobre la situación jurídica de tenencia de la tierra en el municipio de Leiva predomina la posesión sobre predios privados y en menor medida se da la ocupación de baldíos, los cuales se encuentran más hacia la ZRF, es decir, se trata de baldíos no adjudicables, por lo tanto, la estrategia jurídica para la formalización de la propiedad de la tierra se debió orientar hacia la pertenencia vía prescripción, sucesión, liquidación de sociedad o saneamiento de la falsa tradición; también pudo incluir otras rutas como la notarial, registral o MASC; sin embargo en algunos casos se habla de titulación o adjudicación de baldíos, sin que previamente se hayan realizado trabajos de clarificación, deslinde o sustracción, lo cual podría derivar en conflictos de uso futuros que a su vez generarían conflictos por la tierra, violencia, desarraigo, desplazamiento (Véase

⁵⁰ Algunos de los resultados presentados por Embajadora de la Unión Europea en Colombia, María Antonia van Gool, en el marco del cierre del Programa de Desarrollo Alternativo Si Se Puede. Tomado de http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140704_1_es.htm

⁵¹ Delegados de APC-Colombia en seguimiento al programa "Si Se Puede", de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que se desarrolla en los municipios de Leiva y Rosario, en Nariño, presentaron un informe con todos los principales avances del programa. Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=656>

Anexo 2. Matriz de entrevistas a beneficiarios del proyecto de formalización del Programa Si Se Puede en el Municipio de Leiva, Nariño).

Otra problemática encontrada con relación el análisis a la luz de esta categoría tiene que ver con las barreras de acceso igualitario al programa y el incumplimiento de las promesas hechas por parte de las instituciones. La comunidad percibe que la ubicación en el territorio es una razón para exclusión por parte de las instituciones del estado, pues, muchos poseedores no han podido acceder al programa por encontrarse en zonas de difícil acceso por orden público y advierten que un funcionario no puede entrar y salir de allí como si nada. Adicionalmente, aun cuando entrado en el programa y obtenido el título, las ayudas prometidas no han llegado, por ejemplo, la comercialización de los productos indispensable para el desarrollo de una comunidad que vive de la agricultura, no ha sido posible. Por esta razón los agricultores se muestran incrédulos y desconfiados frente al estado y prefieren aprovechar el título para vender por buen precio, y ofrecer un mejor futuro a su familia fuera del campo.

Para los campesinos, el valor agregado más importante del título es la tranquilidad que les genera el poder decir a sus familias que son dueños y propietarios de la tierra, que cuentan con un patrimonio para salir adelante. En primer lugar, llama la atención la diferenciación que los campesinos hacen entre las expresiones “dueño” y “propietario” para ellos son conceptos independientes pues han sido dueños siempre pero ahora también son propietarios.

En segundo lugar, se destaca que para el campesino es prioritario el cambio de lo ilícito a lo lícito para dejar algo buena para su familia, la posibilidad de cosechar “cosas buenas”, para referirse con ello a no cultivar más coca, y que los hijos también entren en el programa y estén de acuerdo con la formalización, es fundamental. Si pensamos en la sostenibilidad de los programas de formalización a mediano y largo plazo, es necesario romper este círculo vicioso de ilegalidad-informalidad-coca-violencia-despojo, y fortalecer el arraigo y los valores familiares que emergen en torno al título de propiedad sobre la tierra.

Así lo expresan muchos en sus entrevistas individuales, con relación a los beneficios o problemas que les ha traído la formalización a nivel familiar o comunitario:

“Tranquilidad por parte de la familia porque se está seguro de lo que se tiene (...) es mucho más fácil vender”⁵²

“Que muchas personas tal vez no se beneficiaron de la titulación por encontrarse sus tierras en zonas de difícil acceso a las mismas porque nuestro municipio es catalogado como zona roja y pues no es tan fácil que un funcionario entre y salga como si nada”⁵³

“Que como agricultores sigamos cosechando cosas buenas, que los proyectos se formulan con unión a las necesidades”⁵⁴

⁵² Omar Wilver Rojas Muñoz, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁵³ Yasmín Patricia Daza Narvaez, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁵⁴ Edelmiro Castillo, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

“Hasta ahora no han llegado las ayudas que nos han prometido, por ahora no han llegado los beneficios productivos”⁵⁵

“No creíamos. Había falta de diálogo con nosotros los agricultores. (...) el cambio de lo ilícito a lo lícito, mis hijos estuvieron todos en el programa y de acuerdo con la titulación. (...) el programa quedó de ayudar a los agricultores de la Garganta con vivienda a todos los desplazados”⁵⁶

“Falta la comercialización de los productos. La tierra tiene más valor”⁵⁷

También a través de sus testimonios y experiencias de vida se puede evidenciar como la tierra, más que un activo, ha significado una tradición familiar, la continuación de la lucha que iniciaron los abuelos, los padres, el cambio de estatus de jornalero a propietario en un territorio nuevo. En este ejercicio, llama especialmente la atención la importancia que tiene para el campesino poder llamar su predio por el nombre que él mismo le puso en el título, poder dar un nombre a su predio les hace sentirlo más propio. Veamos algunos de esos testimonios⁵⁸:

“MI TIERRA EN EL 2000. Trabajaban mis padres la tierra sembrando cultivos transitorios, yo trabajaba como profesor OPS, se me terminó el contrato y me puse a sembrar coca en estas tierras debido a que a mis padres les fue muy mal en los anteriores cultivos.”

“En 2000 trabajaba de jornalero. En 2005 trabajaba en compañía sembrando maíz, maní, fríjol. En 2007 compré la finca. En 2014 nos dieron el título.”

“Trabajando compré un lote de tierra, le sembré café, yuca, arracacha. Tengo mi documento de compraventa y sigo trabajando en mi parcela que se llama la montañita el limón.”

“Desde mi niñez he trabajado la tierra porque mis padres tenían una finca y en esta nos tocaba ayudar a trabajar, se cosechaba café, fríjol y frutales. El trabajo de campo es duro y

⁵⁵ Eusebio Bolaños, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁵⁶ Lux Maiza Oyos de Ordoñez, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁵⁷ William Ceron, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁵⁸ Historias de vida tomadas de la entrevista grupal “Como conseguí el título de mi tierra y para qué me sirvió” la cual, tal como se describe en la metodología, se realizó a partir de un ejercicio de línea espacio-temporal, esto con el fin de ayudarles a los entrevistados a organizar sus relatos dentro de unos rangos de tiempo y lugar muy específicos y útiles para este análisis que hacemos sobre el antes y el después de la formalización de la propiedad de la tierra a la luz de las categorías del desarrollo rural: crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria. Empezando por la historia propia del entrevistador con el fin de generar un ambiente de confianza y distensión. Esta es la transcripción de los relatos de los veinte campesinos que participaron en el taller, es importante resaltar que sólo 17 dieron entrevistas individuales pero los 20 participaron en la entrevista grupal, esto debido a que muchos campesinos aún sienten temor de ser reconocidos como propietarios de una tierra que sigue siendo dominada por grupos armados en un territorio donde el conflicto está vigente pese a los alentadores pronósticos del proceso de paz. Por esta razón, se transcriben algunas de las historias de manera anónimas.

hay que estar muy pendiente de los cultivos para sacar provecho de la misma. Luego yo fui beneficiaria de una parcela que nos la otorgó el gobierno esta finca se llama El Mirador se cultivaban varios cultivos como maíz, yuca, plátanos y frutales, era apta para el ganado pero lastimosamente cuando la teníamos no fue posible que nos otorgaran un crédito para comprar el ganado y tener una ayuda más para nuestro sustento. Esta por razones ajenas a nosotros nos tocó vender y salimos y compramos otra finca la cual se llama La Chorrera y se cultiva café, aguacate y cultivos de pancoger. Hasta la fecha no hemos realizado la primera cosecha pero está cerca el tiempo para que este produzca. A esta finca le sacamos el título en el 2013 "

"Vivía de un jornal, fui ahorrando para poder comprar una pequeña parcela, logré comprarla de una hectárea, la finca se llama El Naranjo, le sembré café, plátano, en el 2000 empecé a trabajar la tierra, en el 2013 con el Si Se Puede saqué el título y soy propietario, el título fue totalmente gratis, además, recibimos abonos e insumos para cultivar nuestra finca."

"En el 2005 llegaron las fumigaciones, nos arrasaron toda clase de cultivo y nos tocó buscar otra clase de cultivos para poder sostenernos y así lograr salir de la dura situación en la que quedamos. En el 2010 empezamos a saber de los créditos del banco agrario los cuales los logramos aprovechar gracias al programa Si Se Puede con contratos de compraventa y sana posesión, con los créditos sembramos limón y así poder quedar bien con los préstamos."

A partir de los testimonios de la comunidad rural, es posible resaltar cómo la formalización de la propiedad de la tierra no es un fin en sí mismo que les permite un crecimiento económico a nivel familiar o comunitario, sino el medio por el cual logran captar la atención de la institucionalidad hacia el territorio de manera que el Estado a través de sus instituciones capte las verdaderas necesidades que se viven allí en el territorio, y que entienda que sólo atendiendo esas necesidades valdrá la pena tener el título y quedarse en el predio, de lo contrario, el título resulta inocuo y no valdrá más que para vender el predio a mejor precio y salir hacia al casco urbano o hacia otras zonas rurales donde encuentren mejores condiciones de vida y mayor atención estatal.

Perspectiva académica:

Tan extenso y complejo es el debate sobre la noción de desarrollo rural como lo es la noción de territorio. Según Milton Santos, citado por Fernández en su artículo sobre Territorio, Teoría y Política, el territorio es el lugar en el que se articulan todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes, todas las fuerzas, todas las flaquezas, esto es donde la historia del hombre se realiza plenamente desde las manifestaciones de su existencia. Hombres, mujeres, jóvenes, niñas y niños, viven y producen mercancías, cultura e infraestructura social, que componen el paisaje de los territorios campesinos. El territorio es así un espacio de vida, razón por la cual la lucha por la tierra y la reforma agraria forman el principal factor de la territorialización del campesinado en el contexto nacional. En este orden de ideas, la territorialización del campesino ocurre primordialmente por medio de la lucha popular y de las políticas públicas. De manera que para Fernández una noción más amplia de territorio

incluye los espacios de gobernanza por la cual los campesinos abordan los conflictos y genera la territorialización de sus espacios (Fernandez, 2009).

Ahora bien, otras nociones de territorio son concebidas desde la política pública, el territorio como espacio geográfico, como lugar de aplicación del ejercicio del estado, y no como construcción histórica, como el lugar donde se construyen identidades, por esto, en lo rural, la agricultura sigue siendo una constante con implicaciones no sólo económicas sino socio-culturales y políticas, es la reafirmación de lo local de lo propio⁵⁹. De ahí que tantos de nuestros pobladores rurales se autodenominen agricultores, no sólo porque producen e impulsan la economía del país, sino, porque los identifica en un espacio, un territorio, una cultura, unas costumbres, una posición social y política dentro del estado.

Para Alejandro González, así surgen las nuevas percepciones del territorio, que superan el espacio geográfico, para entender la estructura y funcionalidad del espacio socialmente creado, delimitado en el tiempo y que conlleva una carga simbólica resultado de la identidad que crea en los habitantes que en él, reside un sentido de pertenencia que sólo ellos perciben, crean y valoran⁶⁰.

Estas nuevas percepciones del territorio son a menudo ignoradas por los formuladores de las políticas públicas de tierras y de desarrollo rural, razón por la cual, también a menudo, formulamos normas, reglamentos, metodologías, que no se ajustan a la realidad del territorio y derivan en inocuas fórmulas jurídicas geoespaciales lejanas de la construcción social, cultural, identitarias de las comunidades, que si bien puede producir los resultados esperados en términos económicos, los mismos son inestables e insostenibles o difícilmente replicables en todos los territorios.

3.3. Organización comunitaria

En cuanto a la organización comunitaria, muy poco se ha buscado impulsar desde la política pública de tierra. Como vimos, el concepto de formalización de la propiedad de la tierra se encuentra aún muy anclado a una tradición privatista e individualista, un concepto que poco a poco se ha venido repensando pero que todavía presenta vacíos importantes como la acción

⁵⁹ Flor Edilma Osorio Pérez, Identidades rurales en perspectiva territorial: dinámicas cambiantes en tiempos de crisis. Tomado de http://www.academia.edu/8308669/Identidades_rurales_en_perspectiva_territorial_din%C3%A1micas_cambi_antes_en_tiempos_de_crisis

⁶⁰ Alejandro Roberto González, Nuevas percepciones del territorio, Espacio social y el Tiempo. Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI. Tomado de http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf

social y el trabajo comunitario que se requiere en torno a los procesos de formalización masiva de la propiedad en el país.

Una primera observación que surge a partir del trabajo de campo es que la principal forma asociativa, organizativa, comunitaria, que se manifiesta en las zonas rurales como en Leiva, Nariño, es la familia ampliada, en torno al primer núcleo familiar que llega a colonizar y conformar un territorio, se va ampliando y transfiriendo la tenencia de la tierra, en la medida en que los jóvenes conforman su propio hogar adquieren su propia parcela, el menor le compra una parte de la tierra al mayor. En las entrevistas individuales, de las 12 personas que aceptaron responder la encuesta, 5 pertenecían a la misma familia. También se destaca que entre los entrevistados hay por lo menos 3 generaciones de poseedores u ocupantes con un tiempo de 10 a 20 años de explotación de los predios los cuales en su mayoría no supera 1 hectárea dedicada a la agricultura familiar y la producción de café en pequeña escala.

En este orden de ideas, un segundo nivel de organización están las asociaciones de productores de café y frutas. En un tercer nivel están las juntas de acción comunal. Y, aunque de manera incipiente pero con avances muy significativos, comienza a germinar una forma de organización de mujeres llamada círculos de mujeres, otro de los proyectos importantes del Programa Si Se Puede, en el cual las mujeres rurales se reúnen periódicamente para comentar temas de su cotidianidad, a partir de sus vivencias diarias identifican los problemas que más afectan la familia y la comunidad, y gestionan los apoyos necesarios, así acceden a procesos de formación, medios para la resolución de conflictos, proyectos productivos para mujeres y una atención con enfoque de género. Aunque la participación en la entrevista individual tuvo participación equitativa tanto de hombres como mujeres, la presencia de las mujeres en estos escenarios es muy significativa si tenemos en cuenta que en general en las zonas rurales, especialmente en Nariño, los temas de la propiedad de la tierra han sido tradicionalmente de dominio exclusivo de los hombres, lo cual ha limitado en gran medida el acceso de los mujeres a la propiedad de la tierra y las ha dejado en condiciones de vulnerabilidad tanto patrimonial como social y culturalmente. Los jueces, notarios y funcionarios públicos tienden a omitir el nombre de la mujer en título, aunque es su obligación legal hacerlo; en las reuniones comunitarias por lo general se convoca a los propietarios de las tierras que por lo general es sólo el hombre; y en el imaginario colectivo está concebido sólo el hombre trabaja la tierra porque el trabajo del hogar no es un aporte importante en dicha explotación.

Esta concepción del trabajo rural, limitado a la explotación agropecuaria de la tierra, también ha cambiado, así queda evidenciado en las entrevistas. Aunque la mayoría de los entrevistados son agricultores, muchos alternan la agricultura con otros oficios rurales diferentes al jornal o la explotación agropecuaria de la tierra, más de la mitad de los entrevistados se reconoce como agricultores, agricultoras y jornaleros, pero a la vez, dicen, realizan actividades del hogar, son comerciantes, o son secretarías en el pueblo, zona urbana.

Estas situaciones le plantean a los formuladores de la política pública de tierras y desarrollo rural un verdadero reto, no sólo en términos del reconocimiento y valoración de todos los niveles y formas tradicionales de organización comunitaria, sino, en la concepción de una nueva ruralidad, permeada por una serie de valores y simbolismos familiares y comunitarios que, por lo general, son ignorados al momento de hacer las políticas públicas, condenadas al fracaso en su implementación a nivel territorial pues carecen de legitimación social en la base.

Percepción institucional:

Desde la percepción institucional, con los programas de formalización de la propiedad de la tierra el estado ha venido avanzando en el fortalecimiento de las capacidades de participación, asociación y organización comunitaria. Mediante la implementación de metodologías de barrido predial y formalización masiva que involucra a la comunidad y facilitan el abordaje de diferentes problemas rurales desde el territorio y sus actores sociales.

Por otro lado, la formalización de la propiedad de la tierra se ha instalado paulatinamente en los procesos de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural como un elemento de la planificación de los territorios apropiado por las organizaciones de base comunitaria y la población en general para la resolución de los conflictos por la tierra en general que luego derivan en la adjudicación de baldíos o en el saneamientos de los títulos privados o en la reubicación de las personas ubicadas en terrenos no adjudicables ni formalizables.

La metodología de barrido predial como los procesos de ordenamiento incluyen el fortalecimiento del rol de las Juntas de Acción Comunal (JAC) como nivel organizativo clave para la entrada al territorio con los programas de formalización de la propiedad rural. Las JAC participan en las convocatorias, la publicidad de los procesos, la entrada a terreno de los equipos técnicos y profesionales, la identificación de predios, la clarificación de linderos, y en general, en la legitimación de los procesos.

Así mismo a nivel territorial, el Programa Si Se Puede, a través del proyecto de formalización de la propiedad rural, ha fortalecido las capacidades de participación, organización y asociación comunitaria para la gobernanza del territorio y la participación en las decisiones que les interesan. En el municipio de Leiva, este ha sido uno de los principales logros alcanzados con la colaboración organizaciones comunitarias ya consolidadas como la Asociación de Cacao-cultores Sembradores de Paz del Alto Patía Nariño-Sembrapaz, se ha promovido la formación y operación de otras organizaciones de base. Se destacan entre estas, las organizaciones con enfoque de género, se crearon 18 círculos integrados por 450 mujeres en torno a micro proyectos productivos, y 1 círculo de hombres que se formaron en materia

de la problemática de género, y se capacitaron para colaborar con sus mujeres en el hogar y precaver conflictos familiares⁶¹.

También es un importante logro alcanzado en esta categoría del desarrollo rural lo expuesto por la APC en torno a la participación comunitaria en el municipio de Leiva, donde se realizaron asambleas de control ciudadano para revisar los avances del programa y coordinar las entregas de insumos, en las cuales también participaban las autoridades locales, delegados del SENA y directivos del programa⁶².

Percepción comunitaria:

En el trabajo de campo con la comunidad se siguen identificando grandes vacíos en el fortalecimiento de las capacidades organizativas de base, la institucionalidad no valora suficientemente las formas organizativas tradicionales y propias de cada comunidad, pero, tampoco la comunidad sabe cómo gestionarlas y visibilizarlas hacia fuera para consolidarse en el territorio. Cuando en la entrevista indagamos por la pertenencia a alguna organización comunitaria encontramos que pocos pertenecen a alguno de los tipos de organización comunitaria más conocidas en el municipio como los son las JAC, las asociaciones de productores de café, limón, y el distrito de riego. La mayoría de los entrevistados dijo que NO pertenece a una organización. Pese a que, como vimos, existen organizaciones de mujeres y de hombres dedicadas a la solución de problemas cotidianos, comunitarios y familiares, pero no fueron evidenciados por los campesinos en la entrevista.

Por otro lado, para los entrevistados que dicen pertenecer a alguna organización, e incluso para alguno que no pertenece a ninguna, la participación de las organizaciones comunitarias como la JAC en los procesos de formalización fue buena.

También se nota en las entrevistas que muchos prefieren no responder a esta pregunta, lo cual es comprensible si tenemos en cuenta que Leiva se encuentra en una zona de influencia de grupos armados ilegales, donde las organizaciones comunitarias muchas veces son cooptadas o tachadas de infiltración por dichos grupos, de ahí el temor de los campesinos a dar su opinión sobre la actuación de la organización en proyectos relacionados con la propiedad de la tierra. Esta también puede ser una razón para que sólo 12 de los 17 participantes en el taller, accedieran a responder una entrevista individual, pues, luego todos participaron en la entrevista grupal en la cual hicimos las mismas preguntas orientadoras, pero con una metodología diferente, más dinámica, que destacaba las experiencias de vida en una ubicación temporal-espacial, hechos-hito y resultados.

⁶¹ Algunos de los resultados presentados por Embajadora de la Unión Europea en Colombia, María Antonia van Gool, en el marco del cierre del Programa de Desarrollo Alternativo Si Se Puede. Tomado de http://eeas.europa.eu/delegations/colombia/press_corner/all_news/news/2014/20140704_1_es.htm

⁶² Delegados de APC en seguimiento al programa "Si Se Puede", de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, que se desarrolla en los municipios de Leiva y Rosario, en Nariño, presentaron un informe con todos los principales avances del programa. Tomado de <http://www.apccolombia.gov.co/?idcategoria=656>

En aquellos casos en que se reconoce una participación activa de las organizaciones dentro de los procesos de formalización, la participación ha consistido principalmente en la gestión ante las entidades públicas para atraer proyectos que beneficien a la comunidad con ocasión o complementarios a la formalización, tales como capacitación, electrificación, acueducto, vías, vivienda, entre otros. Es muy importante la participación de las organizaciones comunitarias en la identificación y levantamiento topográfico de los predios, pues con ello se optimizan costos y tiempos de los procesos de formalización y, sobre todo, se legitima el trabajo del programa y se realiza un control social sobre el programa de formalización.

Así quedó evidenciado en las entrevistas individuales:

“Pertenezco a la JAC de Santa Lucía y a la Asociación de Limoneros de Santa Lucía” en cuanto a la participación de la organización en el proyecto de formalización, ésta participó “en la organización y participación en las diferentes reuniones que el proyecto citaba”⁶³

“Soy de la cooperativa agropecuaria MAMACONDE LTDA (...) ésta solicita ante las diferentes entidades proyectos como el de vivienda-acueducto-electrificación-entre otros”⁶⁴

“Presidente Asociación de Usuarios Distrito de Riego MAMACONDE, vicepresidente de ASOCACAO LEIVA, líder comunitario de la vereda Puerto Nuevo. Ayudamos a identificar los lotes de los amigos-vecinos los cuales quedaban retirados.”⁶⁵

Perspectiva académica:

Según Flor Edilma Osorio, la necesidad de canalizar recursos y captar la atención institucional, así como la necesidad de las instituciones de ayudar, ha generado un rápido crecimiento de organizaciones, en especial entre la población rural desplazada por la violencia, las cuales eran excepcionales antes del 1997. Entre estas organizaciones se destacan dos tipos: 1. La organización que se recrea en: el proceso mismo del éxodo, la posterior ocupación de un espacio en el lugar de llegada, la tramitación y distribución de ayudas ante la institucionalidad, y la presión para demandar el retorno o la reubicación por parte del Estado. 2. Las acciones colectivas que surgen después del desplazamiento, usualmente a partir de los encuentros fortuitos en las oficinas de ayuda estatal y de ONG. En muchos casos, la conformación de una organización es sugerida por los funcionarios, como una vía que ofrece mayores posibilidades para canalizar las demandas y los recursos. Con frecuencia de parte de los acuerdos entre personas con mayor nivel educativo y experiencia previa, que van convocando a otras a organizarse. La estrategia organizativa constituye una saludable opción que puede posibilitar la reconstrucción de relaciones sociales en nuevos contextos y circunstancias, a partir del referente identitarios contrario de ‘ ser desplazado ’ que produce a la vez estigmas y rechazo, pero también posibilidades de ayuda. Sin embargo, los desarrollos de estas acciones colectivas se ven supeditados a los logros materiales hacia soluciones estatales, que con frecuencia no se logran. Las demoras y ausencia de respuesta,

⁶³ Omar Wilver, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁶⁴ Yasmin Patricia Daza Narvaez, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

⁶⁵ Edelmiro Castillo Palacios, entrevista personal, 31 de enero de 2015.

menguan las motivaciones de líderes y asociados. De otra parte, estos espacios colectivos pueden replicar problemas sociales como la corrupción, el autoritarismo, la manipulación, que restringen las posibilidades de recrear experiencias alternativas de organización social. Otra amenaza es la imposición de formas organizativas por parte de las instituciones de ayuda, que no se corresponden con las lógicas y dinámicas de los grupos (Osorio, 2001).

La imposición de formas organizativas que no obedecen al diálogo permanente con las costumbres y prácticas consuetudinarias presentes por generaciones en los territorios genera desconfianza y resistencia comunitaria que se evidencia en la deslegitimación de los procesos de formulación o implementación de la política pública del estado en los territorios.

Estas situaciones le imponen al estado la necesidad de establecer acuerdos o pactos con las comunidades rurales en sus territorios, donde el estado podría ceder en la construcción de instrumentos más flexibles y ajustados a la realidad rural. A su vez, la comunidad tendría que cumplir unas reglas mínimas acordadas para hacer viable su acceso a la propiedad de la tierra respetando el derecho de terceros, del estado y de la sociedad misma.

3.4. Síntesis y análisis de resultados de los desencuentros

A manera de síntesis, se presentan en este capítulo los principales resultados del estudio de los efectos de la formalización desde la percepción institucional y comunitaria, confrontada con los enfoques teóricos y académicos de expertos, para concluir con un análisis sobre los encuentros y desencuentros en cada una de las categorías del desarrollo rural, de manera esquemática.

Cuadro 8. Crecimiento económico

Institucionalidad	Comunidad	Academia
Incentivado el uso productivo de la tierra y la agroindustria	Patrimonio familiar, ser dueño y propietario	Desarrollo=meta lineal e infinita (Castillo)
Mejorado el recaudo predial en los municipios	Cumplir con las obligaciones	Transformación integral de la sociedad (BM)
Asegurado la inversión social en las zonas rural	Bienes y servicios del estado	Economía de micro-escala equivale al aumento de la

	electrificación, vías, vivienda, acueducto	producción con ahorro (Forero)
Aumentado acceso al crédito agropecuario y práctica de ahorro solidario	Prefiere hipotecar los cultivos y no la tierra	Diferencia agricultura familiar pero no campesina (FAO)
Facilitado desarrollo proyectos productivos sostenibles en zonas de coca	Economía lícita, ser vistos con otros ojos	Capacidades productiva de familias y comunidades rurales en pequeña escala y a nivel territorial (Perry)
Incluido campesinos en mercado de tierras	Puede vender a mejor precio	Capacidad de interacción con los mercados (Valdéz)

Cuadro 9. Síntesis resultados y análisis desencuentros sobre arraigo territorial

Institucionalidad	Comunidad
Empoderamiento de la mujer arraiga la familia al territorio	Ubicación en el territorio es razón de exclusión
Diálogo permanente y de doble vía con los campesinos	Conflictos de uso los expulsa del territorio
Oferta institucional integral e intersectoriales	Valor agregado del título es la tranquilidad

Cultura de la legalidad, la resolución de conflictos, los derechos humanos y la gobernanza	Mejores condiciones de vida y mayor atención estatal, ser ciudadano, ser sujeto de derechos
No tienen que emigrar hacia otras zonas por causa de las fumigaciones	El cambio de lo ilícito a lo lícito, cosechar "cosas buenas"
Vida digna, paz con justicia social y desarrollo humano sostenible	Valores familiares en torno al título, los hijos tienen futuro

En contraste, expertos académicos desarrollan diferentes conceptos sobre el territorio, concebido este como el lugar en el que se articulan todas las acciones, todas las pasiones, todos los poderes, todas las fuerzas, todas las flaquezas, esto es donde la historia del hombre se realiza plenamente desde las manifestaciones de su existencia (Milton Santos).

Una noción más amplia de territorio incluye los espacios de gobernanza por la cual los campesinos abordan los conflictos y genera la territorialización de sus espacios (Fernandez).

Construcción histórica, lugar donde se construyen identidades, Agricultura= implicaciones económicas, socio-culturales y políticas, relación simbólica (Osorio).

Espacio geográfico, donde se aplica el ejercicio del estado (Estado).

Cuadro 10. Síntesis resultados y análisis desencuentros sobre organización comunitaria

Institucionalidad	Comunidad
Metodologías de barrido predial y formalización masiva	Formas organizativas tradicionales no valorada por la institucionalidad
Ordenamiento social y productivo de la propiedad rural	Desconocimiento de auto gestionar, visibilizar y consolidar sus formas organizativas

Resolución comunitaria de los conflictos por la tierra	Organizaciones comunitaria cooptadas por GAOML
Fortalecimiento del rol de las Juntas de Acción Comunal	Identificación y cartografía
Gobernanza del territorio y participación comunitaria	Toma de decisiones comunitarias
Asambleas de control ciudadano	Legitimación del trabajo de campo y control social

Desde la perspectiva académica, la organización comunitaria surge como resultado de la necesidad de canalizar recursos y captar la atención institucional, así como la necesidad de las instituciones de ayudar. Sin embargo, las demoras y ausencia de respuesta, menguan las motivaciones de líderes y asociados. (Osorio).

Para concluir este capítulo, se exponen algunas observaciones con relación a las diferencias que separan la percepción institucional de la realidad comunitaria respecto a los resultados de la formalización y sus efectos en términos de desarrollo rural en cada una de las categorías:

En primer lugar, con relación al crecimiento económico como criterio de evaluación de resultados, es evidentemente que la formalización de la propiedad de la tierra, en tanto mecanismo de seguridad jurídica y defensa de la propiedad privada, constituye uno de los elementos fundamentales de políticas públicas de desarrollo rural de corte implementadas en Colombia y en América Latina, de manera fluctuante en la historia de las políticas agrarias desde los años 50s, el cual encuentra entre sus principales exponentes a Hernando de Soto quien define el derecho a la propiedad como un derecho humano que conlleva a la realización de un manejo de derechos fundamentales como tierra, vivienda, alimentación. Bajo este enfoque neoliberal del desarrollo rural concebido como crecimiento económico, se han implementado los proyectos de cooperación internacional en el sector agropecuario, representada principalmente por el BM, el BID, la FAO, USAID, no obstante, nuevos enfoques han permeado el desarrollo rural, trascendiendo el crecimiento económico como eje fundamental, para enfocarse en el desarrollo territorial, comunitario, familiar, que le permita los campesinos, desde su propia escala, una interacción equitativa, inclusiva, participativa, competitiva, con otras escalas de la economía rural.

En segundo lugar, con relación a la categoría de arraigo territorial, volver la mirada hacia el territorio ha sido un avance de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural en los últimos años, sin embargo, resulta pertinente evaluar la visión institucional acerca del desarrollo rural con enfoque territorial, pues esta debe superar la mirada

vertical y geográfica del territorio, para evolucionar hacia una nueva manera de ver el territorio, más que como objeto de intervención y aplicación de la política pública, concebirlo como el espacio de interacción, intercambio, creación, formulación de las políticas, los planes, los programas, los proyectos que le interesan a la comunidad.

Finalmente, respecto a la organización comunitaria, las políticas de acceso a tierras y de formalización de la propiedad de la tierra han sido una fiel muestra de los desencuentros entre el deseo institucional y la realidad del campesino en el campo. Sin embargo, la población sigue acudiendo a los espacios de concertación y construyendo con el estado nuevas alternativas para resolver las diferencias y exigir nuevos mecanismos que se ajusten a sus realidades sociales. Los conciliadores en equidad en las casas de justicia, por ejemplo, son uno de los que más promueven, pero son poco aceptados en la institucionalidad para resolver los asuntos de la propiedad inmueble debido a su carácter de justicia informal. Un encuentro de ambos, propenderá por una conciliación agraria que tenga, tanto peso jurídico como legitimación comunitaria, y sea plenamente reconocidos por la institucionalidad.

3. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo se plantean en torno a cuatro debates fundamentales a partir de los cuales se intenta resolver la bipolaridad o divergencia entre la institucionalidad y la realidad rural en torno a la formalización de la propiedad de la tierra y sus efectos en el desarrollo rural. Esto con el fin de identificar, al final de cada debate, posibles fórmulas de solución a los desencuentros identificados y analizados.

Varias de estas conclusiones exceden el problema de investigación. Temas como las implicaciones del posconflicto en las realidades rurales, el enfoque territorial desde estado en los últimos años, son situaciones en las que los resultados de la investigación podrían ser discutidos, es por ello que se optó por incorporar dichos elementos en la búsqueda de alternativas de aproximación a la formalización diferentes a las formas más convencionales casi siempre legalistas, civilistas, privatistas, en las que se inscriben las propuestas de formalización.

3.1. Debate metodológico

Respecto al tema metodológico, algunos expertos plantean que, si bien este trabajo hace una aproximación al problema desde lo fenomenológico y lo hermenéutico, el ejercicio se concreta en un enfoque más usado en las ciencias sociales que en las ciencias jurídicas que es la etnografía institucional. Este método ha sido usado en estudios feministas, de salud, educación, trabajo social, pero no tanto en políticas públicas, ahora se está usando mucho en el tema institucional.

En este sentido, es importante entender que el derecho y las ciencias jurídicas que abordan fenómenos sociales complejos para incluir los comportamientos adecuados dentro del ordenamiento jurídico y las acciones necesarias que aseguren su cumplimiento dentro de las políticas públicas, debe avanzar hacia otras formas de abordaje usadas en las disciplinas sociales que buscan la participación activa de los grupos sociales en la organización, movilización, desarrollo y participación de sus recursos y potencialidades, en esto como lo explica Álvarez, juega un papel relevante la preparación de profesionales que estén más involucrados con los métodos cualitativos, formación que permitiría profundizar en la fenomenología de las situaciones problemáticas que han sido los puntos críticos del quehacer profesional en las disciplinas sociales. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, se propone realizar una reflexión en torno a la pertinencia que tiene el método hermenéutico - etnográfico en la investigación como sustento para la intervención realizada en Trabajo Social.

Como hemos dicho de forma reiterada, en Colombia tenemos pocos estudios que profundicen sobre la formalización de la propiedad de la tierra, mucho menos, se ha indagado por sus efectos en el desarrollo rural, y se podría afirmar que ninguno ha consultado la percepción institucional y comunitaria para ir más allá de las cifras y conceptos teóricos. Esta podría ser una situación que obedece al modo como se aborda la formalización, su implementación y evaluación. Por esta razón, surge como una primera conclusión de este trabajo es que existe un profundo vacío en la forma como abordamos el conocimiento, la aplicación e implementación de este tipo de políticas públicas que afectan directamente a la población rural. Un abordaje simplemente teórico, jurídico, político o económico de la formalización resulta insuficiente para conocer los efectos que esta produce en términos de desarrollo rural, es necesario un abordaje complejo que incluya elementos de investigación participativa, estudio de caso, fenomenología, etnografía, que permitan comprender la forma de vida de la población rural involucrada en la formalización desde su propio punto de vista para reconstruir una teoría de la cultura de la informalidad/formal, teniendo como meta, como lo explica Álvarez, captar sus vivencias, sus historias de vida, su percepción acerca de los

resultados de la formalización y sus efectos en el desarrollo rural entendiendo los significados propios que le otorgan a cada una de las categorías (crecimiento económico, arraigo territorial y organización comunitaria).

Con relación a este punto, se considera de vital importancia incluir como actividades clave en las políticas de tierras programas de sensibilización y formación en los temas relacionados con el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a funcionarios formuladores e implementadores de la política de tierras y desarrollo rural en el país, de manera que puedan superar las barreras que limitan el abordaje de la formalización como objeto de estudio, análisis y evaluación.

Los programas deben incluir el trabajo en contextos grupales para construir las soluciones necesarias. Es más fácil que las personas identifiquen una situación de invisibilidad, o un desencuentro con las políticas públicas, o un obstáculo para el ejercicio de los derechos sobre la tierra, escuchando las historias de vida de otras personas y siendo conscientes de su propia situación, involucrándose para aportar en la solución del problema. De eso se trata la sensibilización.

Es importante considerar que los procesos de sensibilización no se agotan en una charla pedagógica, informativa o didáctica, este es apenas el primer paso para dar inicio a todo un ciclo formativo en el cual se debe involucrar a las personas en los asuntos que le afectan positiva o negativamente de manera que participen en la identificación y generación de los medios para su plena satisfacción y realización personal. Este resultó ser un tema central en el abordaje del problema de investigación y la formulación del diseño metodológico.

3.2. Debate sobre el alcance jurídico de la formalización:

A partir del estado del arte, y del ejercicio de análisis, textual y de los resultados de la formalización, surge un debate importante en torno a si la formalización es o ha sido simplemente un programa de gobierno o se podría categorizar como política pública.

Se podría concluir que, en términos de resultados esperados, la formalización de la propiedad rural, satisface las expectativas de las instituciones pero no las expectativas de la población rural beneficiaria de la misma. La formalización tiene actualmente innumerables retos, especialmente en términos de burocratización y anquilosamiento administrativo del sector rural que elevan los tiempos y costos de los procesos; y desconocimiento de los procesos y procedimientos nuevos por parte de los jueces, la ausencia de una línea jurisprudencial que oriente las decisiones judiciales a favor de una formalización más ágil y menos costosa, y por supuesto la evolución de estrategias criminales cada vez más sofisticadas para el despojo, usurpación y apropiación ilegal de tierras, que ponen en jaque todo el sistema de protección y restitución de tierras despojadas.

En términos de protección de los derechos de propiedad y seguridad jurídica de la propiedad, freno a la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado. En el ejercicio de investigación para la maestría entrevisté a 30 beneficiarios del programa de formalización de la propiedad

rural en el Tambo, Cauca, ejecutado entre el 2009 y 2011. Algunos beneficiarios vivían en unas zonas de orden público alterado por las FARC y el ELN y tuvieron que salir desplazados de la tierra pero ya tienen el título de propiedad sobre la tierra formalizado lo cual les permite vender o arrendar el predio para irse a vivir a la ciudad y tener una buena calidad de vida. La mayoría de estos beneficiarios no declaran el desplazamiento ni piden la protección de sus predios, esto se debe a que muchos temen ser asesinados por denunciar el desplazamiento forzado, otros consideran que registrar las tierras para su protección les causa un daño mayor porque no pueden vender sin autorización de la autoridad competente, por lo tanto, no hay manera de que accedan al proceso de restitución cuando son despojados u obligados a abandonar sus tierras. No obstante, el programa de formalización permitió consolidar la propiedad en cabeza de estos campesinos e impidió que fueran presa fácil de los despojadores de tierras.

La formalización de la propiedad de la tierra en Colombia se instala como una solución del nivel central hacia los territorios para abordar el problema de la informalidad en la tenencia de la tierra que es a su vez causa y consecuencia de otros fenómenos igualmente complejos como el despojo, la concentración y los cultivos ilícitos. Sin embargo, aunque en su formulación obedece a un orden poco lógico de arriba hacia abajo, esto ha derivado en la comprensión de un concepto de formalización mucho más amplio que el limitado a la adjudicación de baldíos u otras formas de acceso a la tierra, y ha motivado el interés de las comunidades rurales a nivel territorial que vienen retroalimentando y fortaleciendo la estructuración de una política de formalización de abajo hacia arriba, constituyéndose en un mecanismo que favorece la planeación y el ordenamiento social y productivo de los territorios para un uso más eficiente y sostenible de las tierras, promoviendo seguridad jurídica, goce efectivo de los derechos sobre las tierras, y el acceso a los bienes y servicios públicos en condiciones dignas y competitivas, para el desarrollo integral de los territorios.

La complejidad de los problemas rurales, especialmente aquellos con origen en los conflictos por la tierra, exigen la intervención de un estado estructuralmente más fuerte y sofisticado. Colombia no ha vivido un proceso de reforma agraria propiamente dicho, por el contrario, el derecho a la propiedad privada se enquistó de tal forma en nuestra estructura agraria que, salvo efímeros intentos de redistribución y acceso a tierras vía adjudicación de baldíos, las formas tradicionales de transacción de los derechos sobre la tierra se han mantenido intactas por generaciones enteras. Por un lado, persiste un respeto reverencial por la propiedad privada en cabeza de los antiguos propietarios o propietarios inscritos quienes pueden o no celebrar con los campesinos contratos de explotación, uso y goce constituyéndose en la mayoría de los casos una posesión agraria con derechos sobre las tierras a los cuales el campesino renuncia con frecuencia por causas diversas. Por otro lado, la legislación ha reconocido los derechos adquiridos sobre la tierra el ejercicio derivado de su explotación y el simple paso del tiempo sin que el propietario inscrito ejerza a plenitud su derecho sobre el fundo. Pese al reconocimiento legal de estos derechos adquiridos, los campesinos han adoptado modos de tradicionales para transferir estos derechos a otros campesinos o a sus hijos basados en el respeto y valor de la palabra. Producto de estas formas tradicionales tenemos capas sobre capas de derechos adquiridos sobre la tierra: propietarios inscritos, poseedores, ocupantes, aparceros, arrendatarios. A todo ello se suman las dificultades institucionales para llegar a la población rural con soluciones viables, legítimas y sostenibles

a sus problemas cotidianos, incluyendo los conflictos sobre la tierra, los cuales, a falta de estas soluciones, se hacen cada vez más complejos y exigen del estado una intervención también cada vez más sofisticada con capacidades estructurales adecuadas y fortalecidas.

Así mismo, la movilización social campesina que ha venido en incremento durante las últimas décadas como respuesta a los problemas rurales sin resolver, especialmente aquellos conflictos relacionados con la tierra, ha promovido importantes cambios estructurales en las políticas públicas de tierras y desarrollo rural. Principalmente la acción social de las víctimas del despojo y el abandono forzado de tierras en Colombia, ha generado un efecto dominó sobre las estructuras agrarias tradicionales para facilitar la restitución de las tierras, además, ha promovido un fortalecimiento de la organización social de base para la solución de los problemas rurales que los aquejan, como lo es el acceso a la propiedad de la tierra y la seguridad jurídica de sus derechos. Los campesinos son cada vez más conscientes de la importancia de su rol en el desarrollo rural del país y han ganado espacios de participación que les permite intervenir activamente en el diseño e implementación de las políticas públicas agrarias. Así, la tendencia es hacia una creciente apropiación de los procesos por parte de los campesinos y un predominante interés institucional desde el nivel territorial y local por incidir en las decisiones del nivel nacional que más les afecta, esto ha permitido una coincidencia entre la intervención del estado en todos sus niveles y la participación social y comunitaria en los asuntos de tierras y del desarrollo rural.

Sin título o con un título precario, los campesinos caen en una trampa de pobreza para no salir de ella, no son sujetos de créditos, subsidios ni inversión social pública o privada, cualquier intervención del estado está sujeta a la acreditación de la plena propiedad por parte del beneficiario. Esto motiva el trabajo del Gobierno en el tema de la formalización de la propiedad de la tierra, inclusive para cambiar la metodología misma de acceso a la administración pública en el caso de la adjudicación de tierras de la nación, como del acceso a la administración de justicia cuando se trata del otorgamiento o saneamiento del título de propiedad sobre predios privados, de manera que ya no sólo se accede a ello por demanda como ha ocurrido hasta tradicionalmente, sino, que es el estado quien acude al campesino con toda su oferta de bienes y servicios públicos, entre ellos la tierra y la seguridad jurídica de los derechos sobre la misma. Así, la formalización de la propiedad de la tierra resulta de vital importancia en términos de equidad, estructura agraria y prevención del despojo, una oportunidad para el desarrollo rural en tanto facilita el acceso igualitario a la tierra; dinamiza el mercado de tierras; permite el ordenamiento del uso y tenencia; e impulsa el desarrollo rural en Colombia.

En este contexto, el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad de la tierra adquieren especial vigencia. Esta constituye una prioridad del estado, y en especial del gobierno, concretamente en el marco del proceso de paz que con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) en la Habana, Cuba, donde se fijó como punto número uno de la agenda de negociaciones el tema agraria y se estableció como acuerdo 1 lo que denominaron "Hacia un nuevo campo Colombiano: Reforma Rural Integral"⁶⁶ (RRI). La

⁶⁶ Documento de 21 páginas, en el cual se desarrolla el punto 1 de los acuerdos de la Habana, en adelante acuerdo de la Habana, publicado a través de las páginas web del Gobierno y de las FARC el 6 de junio de 2014

formalización de la propiedad de la tierra se vislumbra en el proceso de paz como una alternativa viable que permitiría impulsar el desarrollo rural desde los territorios, promoviendo la participación de las comunidades, y comprometiendo especialmente al sector privado. Sin embargo, para otros esta podría ser la puerta de entrada a la consolidación del despojo de tierras en cabeza de las FARC.

En este orden de ideas, la formalización supera el concepto puramente instrumentalista y se convierte en una necesidad de orden público, razón por la cual debería ser considerada una como una acción estatal basada en el interés general, conforme a los criterios que para ello establece la Constitución Política, Artículo 1, 2 y 58. Así, la formalización dejaría de ser un programa de gobierno para convertirse en una política pública de acceso a la tierra y formalización de la propiedad rural que incluya planes, programas, proyectos y una institucionalidad adecuada.

Esto implica la creación de un esquema de justicia agrario, que incluya, en su núcleo, acciones comunitarias y mecanismos alternativos de solución de conflictos, que faciliten, en un segundo nivel, las acciones administrativas tendientes a filtrar y resolver la mayor cantidad de conflictos por la tierra, recaudar información y conformar expedientes por procesos para que sean tramitados, en una última fase, por los jueces de tierras o jueces agrarios, que tendrían que volverse a crear en el marco del acuerdo 1 de La Habana, la política para el posconflicto y el Plan Nacional de Desarrollo, dentro de la nueva institucionalidad de tierras y desarrollo rural. Dicho esquema debe contar con mecanismos nuevos, incluyentes y participativos que aprovechen al máximo la iniciativa y legitimidad de las comunidades rurales, así como la capacidad instalada de la política de restitución de tierras y formalización de la propiedad rural, en los territorios.

De esta forma, la formalización puede generar resultados sostenibles con valor agregado en términos de diferentes modelos de desarrollo, arraigo territorial y organización comunitaria de base que promuevan y auto-gestionen el desarrollo de sus territorios. Una política de formalización de propiedad de la tierra que incorpore el concepto de pluralismo jurídico como principio básico, lo cual implica el reconocimiento de diversos intereses, estructuras sociales, conductas, comportamientos, costumbres, estilos de vida, y por lo tanto, implica asumir el conflicto como inherente a esta diversidad, un conflicto sin fronteras territoriales, culturales o sociales que exige alternativas de solución igualmente diversas.

3.3. Debate con relación a los resultados y efectos de la formalización

La formalización deja aportes importantes al desarrollo rural en términos de crecimiento económico, desarrollo normativo y protección de la población rural vulnerable; sin embargo, quedan vacíos en cuanto a la generación de arraigo territorial y la implementación de estrategias para el fortalecimiento de la organización de base comunitaria.

La persistencia de dichos vacíos limita la legitimidad del estado en el territorio, incrementando aún más los problemas rurales relacionados con la informalidad en la tenencia de la tierra. Las particularidades geográficas, económicas, sociales y culturales que definen la estructura agraria, los conflictos en el uso del suelo, en el caso concreto, dejan claros los profundos desencuentros entre la institucionalidad y la realidad que vive la población rural en el campo.

De manera que, de acuerdo con la postura de expertos como Milton, Perry y otros, es necesario un nuevo abordaje del enfoque territorial que consulte las particularidades de cada región pero que además se construya a partir del territorio entendido como espacio de construcción cultural de la cotidianidad de las personas que lo conforman, sus prácticas, usos y costumbres, de manera que no se formulen políticas públicas que luego choque con esta realidad, sean inviables y carezcan de toda legitimación social en los territorios donde se pretende su implementación.

Es este sentido, problemas relacionados con la informalidad y el difícil acceso a la tierra y al título formal de propiedad, en especial para población vulnerable por género, edad, etnia, por su ubicación en zonas de reserva, de explotación minera, de desarrollo agroindustrial, de conflicto armado vigente o de cultivos ilícitos, deberían abordarse no hacia el territorio sino en el territorio de manera que se encuentren las soluciones adecuadas a cada contexto o situación particular.

Conforme a lo dispuesto en el acuerdo 1,8 del proceso de paz de la Habana, el gobierno debe implementar mecanismos de resolución de conflictos de tenencia, uso y protección de los derechos de propiedad de la tierra. La implementación de una justicia agraria en Colombia abre una ventana de oportunidad para la construcción participativa desde los territorios de un verdadero estatuto de tierras que promueva el consenso y definición de mecanismos para la solución pacífica de los conflictos en torno a la tenencia, uso y propiedad de la tierra. Un asunto que le corresponde a la Presidencia de la República, Ministerio del Posconflicto, Ministerio de Justicia y del Derecho, y Congreso de la República. A través del:

- Diseño y formulación de la política pública de acceso a una justicia agraria.
- Elaboración, validación, socialización construcción participativa de las normas reglamentarias de la justicia agraria.
- Puesta en marcha, formación, retroalimentación, seguimiento y evaluación.

Solo así es posible conseguir un fácil acceso a la justicia agraria, en especial para las mujeres rurales, y una mayor articulación y mejor entendimiento institucionalidad-población rural que favorecerá el desarrollo rural en los territorios.

3.4. Debate sobre los desencuentros de cara al posconflicto

Por qué los resultados esperados y alcanzados desde la institucionalidad distan tanto de los resultados percibidos por la comunidad con relación a la formalización, y cuáles son las

razones de tales desencuentros entre la institucionalidad y la realidad económica, social y cultural del campo de las comunidades rurales.

De cara a un posible posconflicto, y a la oportunidad histórica de adoptar medidas de política pública y justicia agraria con relación al acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural, no es posible pensar en soluciones de corto plazo o de gobierno que busquen la formulación emergente de políticas desarticuladas y no armonizadas con la realidad rural. Tampoco es posible pensar luego en la implementación de este tipo de medidas en los territorios vistos de manera vertical y geográfica, y esperar que las comunidades simplemente validen estas medidas, las acepten y las cumplan. Se requiere un giro en la forma como se aborda la realidad rural, una orientación de políticas distintas y programas distintos que consideren esas condiciones históricas y particulares de cada región, territorio, comunidad, que incluya pactos, acuerdos, diálogo permanente con la gente.

Es necesario que la política en lo que respecta a la formalización de la propiedad de la tierra incorpore elementos que superen la finalidad limitada por el sólo crecimiento económico y se oriente más hacia el fortalecimiento a las capacidades productiva de las familias y comunidades rurales en pequeña escala. La sostenibilidad de los resultados que se logran con la políticas de tierras y desarrollo rural, dependen en gran medida del enfoque con el que estamos leyendo el territorio y entendiendo sus particularidades. Para la institucionalidad, ha sido un logro importante comprender que los resultados de la formalización sólo son sostenibles en la medida en que se implementen acciones tendientes a fortalecer el arraigo territorial de las comunidades y de las familias que lo habitan en tanto núcleo fundamental de la base comunitaria a partir de la cual se organiza la sociedad civil en los territorio.

Estas nuevas percepciones del territorio son a menudo ignoradas por los formuladores de las políticas públicas de tierras y de desarrollo rural, razón por la cual, también a menudo, formulamos normas, reglamentos, metodologías, que no se ajustan a la realidad del territorio y derivan en inocuas fórmulas jurídicas geoespaciales lejanas de la construcción social, cultural, identitarias de las comunidades, que si bien puede producir los resultados esperados en términos económicos, los mismos son inestables e insostenibles o difícilmente replicables en todos los territorios. La informalidad y la formalización no se presentan antagónicos, si entendemos y valoramos la realidad social y cultural, los usos y costumbres de las comunidades rurales.

Esto sólo es posible a través de los llamados pactos sociales territoriales como mecanismo de diálogo y consenso entre los diferentes actores territoriales, para la realización de propuestas estratégicas y la movilización de recursos propios, articulado con las políticas y estrategias y recursos del nivel nacional⁶⁷. Para ello, le corresponde al estado desarrollar las acciones necesarias para el reconocimiento, promoción y realización de los pactos sociales a nivel local. En este orden de ideas, son el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Justicia y del Derecho con sus

⁶⁷ Williner, Alicia, CEPAL, 2012

entidades adscritas en coordinación con las Entidades Territoriales, los llamados a generar los espacios idóneos para los respectivos diálogos y consensos con los diferentes actores comunitarios en el territorio.

La CEPAL ofrece las claves para la construcción de pactos sociales territoriales así:

1. Generación de espacios de concertación de actores.
2. Intercambio de experiencias, diálogo, consenso y negociación.
3. Elaboración de estrategias de desarrollo local.
4. Pacto (Formalización del proceso), que contenga:
 - La definición del pacto social territorial y de sus objetivos.
 - La estrategia y el plan de acción con recursos necesarios y compromisos de cada una de las partes.
 - La estructura encargada de la gestión del pacto y el personal a disposición.
 - Los actores que favorecen la implementación del pacto y sus responsabilidades generales (mapa de actores).
 - Los compromisos adoptados.
5. Estructura de seguimiento. Y evaluación de los resultados (comité ejecutivo, equipo de coordinación y equipo técnico).

Según la CEPAL, Lo importante del proceso no es la firma del pacto sino la creación de redes y la articulación entre actores locales y el impacto que esto provoca en el desarrollo local. Así es posible lograr que los participantes se pongan de acuerdo sobre las prioridades de desarrollo local integral y a la adopción de compromisos para que las mismas puedan concretizarse en el territorio.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Alasia, B. y. (2009). *La cuestión agraria en España y América Latina*. Bogotá.
- Alvarez, R. M. (2002). La investigación etnográfica: una propuesta metodológica para Trabajo Social. *Academia-UNAM*, 73-97.
- Berdegú, J. A. (2007). Sistematización de experiencias locales de desarrollo rural.
- BID. (Febrero de 2014). Evaluación comparativa: Proyectos de Regularización y Administración de Tierras Colombia Estudio de Caso 2. Washington DC, USA.

- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones*.
- Castillo, O. L. (2015). Significado de Desarrollo (Rural) y postdesarrollo. *Revista Javeriana*.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. (2010). *III Encuesta Nacional de Verificación de Derechos de la Población Desplazada: módulo de activos-sección tierras*. Bogotá: CID-UNAL.
- De Soto, H. (2009). *El derecho a la propiedad es un derecho humano*. Mexico: Auroch.
- Del Cairo, C., & Montenegro-Perini, I. (2014). Espacios, campesinos y subjetividades ambientales en el Guaviare. *Universidad Javeriana*.
- Fernandez, B. M. (2009). Territorio, Teoría y Política. En F. Lozano, & J. G. Ferro, *Las configuraciones de los territorios rurales*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Franco, A. D. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuadernos de Desarrollo Rural*.
- Gutiérrez, B. (marzo de 2007). *Formalización de la propiedad rural en Perú. Lecciones aprendidas*. Recuperado el Junio de 2013, de Primer Congreso Internacional de Catastro:
http://www.catastrolatino.org/documentos/Sonora/formalizacion_propiedad_rural.pdf
- Hamui-Sutton, A. e. (2012). Metodología de investigación. La técnica de grupos focales.
- Helo, J., & Ibáñez, A. M. *Informalidad de los mercados de tierras en Colombia*. 2008: Universidad de los Andes.
- IGAC. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: IGAC.
- INCODER. *Plan de Acción 2013*. 2013: Incoder.
- International Land Coalition. (2013). *Conclusiones del foro "Gobernanza territorial inclusiva y sostenible para la seguridad alimentaria: compartiendo lecciones de todo el mundo"*. Antigua, Guatemala: ILC.
- Latorre, S. (18 de agosto de 2015). The making of land ownership: land titling in rural Colombia – a reply to Hernando de Soto.
- Municipio de Leiva. (2012-2015). Plan de Desarrollo Municipal.
- Muñoz, F. (2011). Municipio de Leiva (Nariño): Zona roja, historias de destierro y escenario de reconfiguración narcoparamilitar. *Tendencias, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, XII (2)*, 200-229.
- Navarro, E. L. (2012). Políticas estatales sobre tierras, territorios y desarrollo rural. En P. Paz, *La cuestión agraria en Colombia: Tierra, Desarrollo y Paz*. Bogotá: Fundación Hanns Seidel.
- Osorio, F. E. (2001). Entre la supervivencia y la resistencia. acciones colectivas de población rural en medio del conflicto armado colombiano. *Cuadernos de Desarrollo Rural, No. 47*.
- Perfetti, J. J., & al, e. (abril de 2013). Políticas para el desarrollo de la agricultura en Colombia. FEDESARROLLO.
- PNUD-CUADERNOS IDH. (2011). Desplazamiento forzado, Tierras y Territorios. Agendas Pendientes: La estabilización socioeconómica y la reparación.

- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011*. Bogotá: INDH PNUD.
- PPTD-ACCIÓN SOCIAL. (2009). *Caracterización de las reservas forestales de ley 2/59*. Bogotá.
- Restrepo S., J. C. (2011). *Política integral de tierras, un viraje trascendental en la restitución y la formalización de la propiedad agraria*. (V. editores, Ed.) Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de las tierras en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruiz, A. (1999). www.ecured.cu/index.php. Obtenido de http://www.ecured.cu/index.php/Triangulaci%C3%B3n_%28Metodolog%C3%ADa%29
- Sautu, R., & all, e. (2005). *Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Secretaría de la Reforma Agraria de México. (2006). *Actualidad de las políticas agrarias*. México DF.
- Semana. (23 de febrero de 2013). *Revista*. Recuperado el 2 de mayo de 2013, de Revista: <http://www.semana.com/nacion/articulo/la-visita-del-emir-qatar/334293-3>
- Sucún Barón, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*.
- UARIV. (2015). *Informe sobre hechos victimizantes en Colombia*. Bogotá: UARIV.
- UNODC. (2015). *Monitoreo de cultivos ilícitos-Colombia*. Bogotá: UNODC.
- Vasquez, D. (2013). Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo. *NERA NO 23*.
- Velasco, J. D. (27 de junio de 2014). Negociando la tierra: Empresas extranjeras, minería a gran escala y derechos humanos en Colombia. *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), pp. 285-310. .