

POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE TIERRAS – PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL -, CALIDAD DE VIDA, DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA - RAMIRIQUI (BOYACÁ), 2012- 2014

Entrega de títulos, Ramiriquí (Boyacá), Septiembre de 2014.



Fuente: Programa de Formalización de la Propiedad Rural

IVÁN EDUARDO MATIZ SÁNCHEZ

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE SOCIOLOGÍA

MAESTRIA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO

BOGOTÁ – COLOMBIA

2015



**POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE TIERRAS – PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA
PROPIEDAD RURAL -, CALIDAD DE VIDA, DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE
TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA - RAMIRIQUI (BOYACÁ), 2012- 2014**

IVÁN EDUARDO MATIZ SÁNCHEZ

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA
MAESTRIA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
BOGOTÁ – COLOMBIA
2015**



**POLÍTICA PÚBLICA INTEGRAL DE TIERRAS – PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA
PROPIEDAD RURAL -, CALIDAD DE VIDA, DESARROLLO RURAL CON ENFOQUE
TERRITORIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA - RAMIRIQUE (BOYACÁ), 2012- 2014**

IVÁN EDUARDO MATIZ SÁNCHEZ

**Trabajo de investigación para optar al título de:
MAGISTER EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO**

**DIRECTORA
DORIS YANETH HERRERA MONSALVE**

**UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE SOCIOLOGÍA
MAESTRIA EN PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO
BOGOTÁ – COLOMBIA
2015**

DEDICATORIA

A Dios, por quien transito en este mundo, tratando de forjar un rumbo en lo temporal.

A mi madre, “Sumer”, quien me regaló la vida y desde el cielo acompaña mis pasos. Mis logros son los tuyos.

A mi esposa Luz Stella y a mis hijas Vale y Cata, motores de mi vida y promotoras de mi persistencia.

AGRADECIMIENTOS

A Doris Yaneth, culpable de sabias y prácticas decisiones, y guía constante que iluminó mi rumbo en este trabajo.

A Johan, por su apoyo para el armado del rompecabezas.

A Magnolia, mi buena amiga y apoyo estadístico invaluable.

A Estefanía, por su apoyo en las primeras de cambio.

A Lucena y Edilsa, por su apoyo en las actividades de campo.

A todos los campesinos de Ramiriquí (Boyacá), a las autoridades locales, a los ejecutores del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, a los formuladores de la Política Pública Integral de Tierras y a los analistas expertos, por sus percepciones, conocimientos y saberes compartidos.

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	12
2.	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN	15
2.1	Planteamiento del problema	15
2.2	Objetivos	17
2.2.1	Objetivo general	17
2.2.2	Objetivos específicos.....	17
2.3	Justificación	17
3.	MARCO CONCEPTUAL	19
3.1	Breve aproximación a los diversos conceptos de desarrollo rural con enfoque territorial..	20
3.2	Política pública y participación: aproximaciones desde la situación rural en Colombia	31
3.3	Pobreza, calidad de vida y desigualdad rural	38
4.	MARCO CONTEXTUAL: Política Pública Integral de Tierras y Programa de Formalización de la Propiedad Rural.....	45
5.	METODOLOGÍA.....	52
5.1	Características de la investigación	52
5.2	Técnicas de investigación	52
5.3	Muestra	53
5.4	Definición temporal y espacial	59
6	UNA MIRADA TERRITORIAL AL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ (BOYACÁ): Análisis y resultados del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su contribución a la calidad de vida.....	60
6.1	Caracterización general del municipio de Ramiriquí (Boyacá).....	60
6.1.1	Características demográficas y geográficas de Ramiriquí (Boyacá)	60
6.1.2	Características socio-económicas de Ramiriquí (Boyacá)	61
6.1.3	Caracterización de la tierra en Ramiriquí (Boyacá)	62
6.2	Percepciones y significados de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Ramiriquí (Boyacá)	62
6.2.1	Características de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Ramiriquí (Boyacá)	62

6.2.2	Percepciones de los beneficiarios sobre el Programa de Formalización de la Propiedad Rural (incluidas las dimensiones calidad de vida y desarrollo rural).....	67
6.3	Percepciones y valoraciones conceptuales atribuidas al desarrollo rural (enfoque territorial) por parte de actores sociales, formuladores de la Política Pública Integral de Tierras, analistas externos y ejecutores del Programa de Formalización de la Propiedad Rural	72
6.3.1	Percepciones desde los miembros de las Juntas de Acción Comunal de Ramiriquí (Boyacá) 72	
6.3.2	Percepciones desde los formuladores y analistas externos de la Política Pública Integral de Tierras a nivel nacional.....	77
6.3.3	Percepciones desde los ejecutores técnicos del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (nacional y local).....	84
7	CONCLUSIONES	93
8	RECOMENDACIONES	96
9	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	98

Lista de Tablas

Tabla 1. Diferencias entre el enfoque tradicional y territorial de desarrollo rural	30
Tabla 2. Tamaños de muestra por etapa del PFPR y total	56
Tabla 3. Actores entrevistados y principales razones de su selección.....	58
Tabla 4. Distribución de la propiedad rural en Colombia. Gini Nacional 2012	62
Tabla 5. Demografía de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en sus hogares.....	63
Tabla 6. Vivienda y otros apoyos, según etapa del PFPR	65
Tabla 7. ¿Cuánto tiempo le han mencionado que se demora el proceso? (PFPR)	69
Tabla 8. ¿Cómo cree que la formalización va a cambiar su vida y la de los suyos? (PFPR)	72

Lista de Gráficas

Gráfica 1. Conceptos básicos que acompañan el desarrollo territorial rural	29
Gráfica 2. Etapas y pasos del Proceso de Formalización; pasos seleccionados por etapa para definición de la muestra.....	54
Gráfica 3. Proporción del gasto mensual total en alimentación, servicios públicos, transporte, vivienda, recreación y otros, de los beneficiarios del PFPR	66

Anexos

1. Base de datos en Excel y proformas físicas con la información de la encuesta practicada a los 50 beneficiarios seleccionados del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR) en Ramiriquí (Boyacá).
2. Entrevistas transcritas, practicadas a 12 actores preseleccionados (formuladores directos e indirectos de la Política Pública Integral de Tierras (PPIT), analistas expertos, ejecutores del PFPR (nacional y local), autoridades institucionales locales y presidentes de dos juntas de acción comunal de veredas intervenidas por el programa.

Siglas

DRT: Desarrollo Rural Territorial

IICCA: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

INDH: Informe Nacional de Desarrollo Humano

MADR: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MTC: Misión para la Transformación del Campo

PFPR: Programa de Formalización de la Propiedad Rural

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

PPIT: Política Pública Integral de Tierras

UPRA: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

ZFM: Zonas de Formalización Masiva

RESUMEN

Entre las múltiples problemáticas agrarias del país, la prevalencia de una estructura bimodal de la tierra (caracterizada por una elevada concentración de este recurso en pocas manos y el acceso de muchas personas bajo la modalidad de minifundio) se ha constituido en uno de los factores que más obstáculos y desventajas representa para el desarrollo y la democracia, además de expresar una gran desigualdad en el sector rural. Por tanto, a partir del estudio de caso del municipio de Ramiriquí del Departamento de Boyacá, la presente investigación buscó aproximarse a la forma como los campesinos, actores institucionales (nacionales y locales) y analistas externos, perciben o consideran que los contenidos desarrollados en la Política Pública Integral de Tierras (PPIT) y su Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR), puedan llegar a contribuir efectivamente al desarrollo rural (bajo el enfoque territorial), al reconocimiento del papel del campesinado y al mejoramiento de la calidad de vida de sus familias y del entorno que habitan. A su vez, los resultados obtenidos se enmarcan en las dificultades encontradas en el proceso a la hora de posibilitar una construcción colectiva, comunitaria y participativa, que en últimas logre transformar de alguna manera las realidades sociales y territoriales de las comunidades rurales.

PALABRAS CLAVES: Política Pública Integral de Tierras (PPIT), Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR), desarrollo rural, nueva ruralidad, desarrollo rural con enfoque territorial, políticas públicas, territorio, territorialidad, territorialización, participación, campesinos, pobreza, calidad de vida y desigualdad rural.

ABSTRACT

Among the many agricultural problems of the country, the prevalence of a bimodal structure of the earth (characterized by a high concentration of this resource in a few hands and the access of many people in the form of small farms) has become one of the factors It represents more obstacles and disadvantages for development and democracy, and to express a great inequality in the rural sector. Therefore, from case study Ramiriquí Township Department of Boyacá, the present study sought to approach the way rural people, institutional players (national and local) and external analysts perceive or believe that the contents in Comprehensive Public Land Policy and Program formalization of rural property, can reach effectively contribute to rural development (under the territorial approach), the recognition of the role of the peasantry and to improving the quality of life of their families and environment they inhabit. In turn, the results are part of the difficulties encountered in the process when possible a collective, communal and participatory development, which ultimately achieves somehow transform social and territorial realities of rural communities

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los 90 el modelo de desarrollo colombiano se ha caracterizado por la aplicación de políticas neoliberales, que han buscado impulsar la modernización y el progreso del país. En ese entonces, las posibilidades de crecimiento económico privilegiaron a los procesos de industrialización y urbanización, generando que la incidencia de los impactos negativos fuera mayor sobre la sociedad rural. En este ámbito, los efectos de la adopción de dicho modelo han agudizado las problemáticas de concentración de la tierra, inequidad regional, desconocimiento del rol campesino y profundización de los conflictos agrarios, armados y/o de equidad. Como consecuencia, “la mejor calidad de vida de las ciudades se ha dado a costa del deterioro de los recursos naturales y de espaldas a la reducción de la calidad de vida de los pobladores rurales” (PNUD, 2011: 51).

A manera de alternativa, para dar solución a la problemática señalada, surge la Política Pública Integral de Tierras (PPIT), que definió entre sus pilares la restitución de las tierras despojadas o abandonadas como consecuencia del conflicto interno armado, la formalización de la propiedad agraria y el desarrollo rural (2011). Sin embargo, el abordaje y tratamiento de los conflictos rurales a partir de dicha política suelen concentrarse mayoritariamente en la titulación de tierras, desde una perspectiva sectorial y de arriba-abajo (top-down), dejando de lado los aportes para la equidad, convivencia y justicia social. Hoy en día esta situación ha llevado a repensar los modelos tradicionales de desarrollo, especialmente en el diseño e implementación de políticas públicas. Algunas de estas aproximaciones están compiladas en el Informe Nacional del Desarrollo Humano (INDH) “Colombia Rural. Razones para la Esperanza”, realizado por el Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011), en el cual se plantea que:

Colombia entró a la modernización sin haber resuelto el problema agrario, porque siempre pensó que el país era más urbano que rural. Construyó un modelo de desarrollo que conlleva al fracaso

del mundo rural, rindiéndole más culto al mercado que al Estado, lo cual amplió las brechas entre lo urbano y lo rural. Y preservó su orden social injusto, que no ha cambiado por falta de decisiones políticas y de una visión de largo alcance sobre lo rural y su papel estratégico para el desarrollo (16).

En este informe se demostró que la ruralidad en Colombia es mucho más amplia de lo que tradicionalmente ha sido estimada. Las cifras indican que el 32% de los colombianos habitan en zonas rurales, porcentaje que incrementó en siete puntos porcentuales con respecto a los datos registrados en el censo del año 2005. Asimismo, se estableció que continúan prevaleciendo dinámicas asociadas con el campo y las actividades agropecuarias, concretamente en las tres cuartas partes de la población residente en las áreas comúnmente definidas como cabeceras urbanas. A lo anterior se le suma la falta de datos confiables que permitan tomar decisiones informadas y pertinentes desde el punto de vista técnico y político, entre los cuales se encuentra un catastro rural desactualizado en un 50% (Restrepo y Bernal, 2014). De acuerdo con esto, debe repensarse “la forma cómo se planea, ejecuta y evalúa la gestión de los gobiernos, tanto del nacional como de los territoriales” (PNUD, 2011: 18).

De otro lado, en el vigente Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Todos por un Nuevo País” (2014-2018), se empezó a rescatar la transformación del campo como garante y promotor del desarrollo, a la vez de contemplarlo como una dimensión determinante en una eventual etapa de posconflicto¹. Con ello, al parecer hay un giro en los avances sobre el abordaje y tratamiento del desarrollo rural, pues aunque ha primado una mirada restringida, economicista y basada en la tenencia de la tierra, recientemente se encuentran progresos como el señalado en el PND, donde se pretende posicionar esta temática en la agenda política nacional como un aspecto de interés para el desarrollo democrático, equitativo e incluyente.

¹ Al mismo tiempo, el PND señala cinco objetivos en aras de alcanzar dicha transformación: el primero busca la armonización de un ordenamiento rural y actualizado que promueva la productividad en el sector, el segundo se centra en incentivar el apoyo al desarrollo humano de los trabajadores agrarios y cerrar las brechas urbano-rurales, el tercero está dirigido a la promoción de la inclusión productiva del trabajador agrario y la reducción de la pobreza rural, el cuarto pretende la generación de riqueza a través del incentivo a la competitividad rural y el quinto se orienta hacia una mayor presencia territorial por parte del gobierno y de sus instituciones.

El presente estudio se llevó a cabo en el municipio de Ramiriquí del departamento de Boyacá, que fue priorizado en el año 2012 como una de las 22 Zonas de Formalización Masiva (ZFM). Dichas zonas fueron definidas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), tomando como criterios: i) alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra; ii) cifras de informalidad recaudadas por el DANE; iii) zonas priorizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); iv) demanda de procesos de información expresada por las entidades territoriales, gremios u otros entes del Gobierno Nacional y v) municipios que contaron con el censo catastral.

Respecto a la concentración de la tierra en Ramiriquí, el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia (2012) encuentra una relación aproximada de 70/30, esto es, que el 70% de la tierra se encuentra en manos del 30% de la población. De acuerdo con el PFPR (2015) “..., en Ramiriquí se encuentran 1.285 predios en proceso de formalización en estas 4 veredas que conforman la Zona de Formalización Masiva 1, las cuales corresponden al 26 % de la totalidad de predios rurales del Municipio y al 18 % de su extensión territorial”.

Para el abordaje del estudio se establecieron siete grandes apartados, ordenados de la siguiente manera: i) planteamiento del problema, objetivos y justificación de la investigación; ii) marco conceptual con las discusiones sobre desarrollo rural con enfoque territorial, política pública, participación, pobreza, desigualdad y calidad de vida; iii) marco contextual, en el que se inscribe la PPIT y el PFPR; iv) diseño metodológico, que incluye las características de la investigación, el proceso de recolección de la información y la definición temporal y espacial; v) resultados y análisis de la investigación, a partir de la aplicación de los instrumentos de recolección de la información definidos, con énfasis en el mejoramiento de la calidad de vida rural, significado del desarrollo rural con enfoque

territorial y participación en la construcción de las políticas públicas; vi) conclusiones y vii) recomendaciones.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 Planteamiento del problema

Entre los múltiples problemas agrarios del país, el escaso reconocimiento del campesinado como un actor estratégico para el desarrollo rural ha sido un factor determinante a la hora de comprender la ausencia de políticas estructurales que logren incidir efectivamente en la vida de las poblaciones rurales. En este contexto, difícilmente se han concretado procesos participativos efectivos y lugares de encuentro entre los ciudadanos y los gobernantes, que permitan mostrar, específicamente desde la forma cómo opera la realidad campesina, la importancia que tiene el desarrollo rural en la superación de la pobreza, el desarrollo territorial y el mejoramiento de la calidad de vida. Para Salgado y Machado (2006: 43),

“el divorcio entre lo que piensa la academia y lo que hacen los gobiernos es bastante evidente. (...) Esto obedece a que el modelo modernizante sólo ve posibilidades de crecimiento en el desarrollo empresarial, y así genera exclusiones. Mientras que la academia trata de mostrar la importancia de la producción campesina para el mercado nacional, quienes diseñan la política consideran que la importancia de este sector en los mercados tiende a disminuir y que carece de capacidad para competir en la globalización, de modo que no tiene sentido hacer esfuerzos para fortalecerlo”.

Así las cosas, el presente trabajo busca identificar la manera en que los significados, percepciones y valoraciones sociales se relacionan con el espacio físico. En otras palabras, cómo se da el proceso de territorialidad y a través de qué mecanismos la concepción de desarrollo rural se va consolidando en un instrumento que permite visualizar la forma en

que va territorializándose la Política Pública Integral de Tierras (PPIT), en particular el Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR) en Ramiriquí (Boyacá), que como se indicó, fue uno de los municipios priorizados en 2012 dentro de las 22 ZFM².

En suma, se trata de reconocer que la visión de la nueva ruralidad ha incidido de manera importante en los contenidos que permiten definir el desarrollo territorial rural, los cuales tienen relación directa con el logro de mejores niveles de vida y la creación de escenarios de participación en los que se puedan concretar proyectos de abajo hacia arriba, como ejes prioritarios de la agenda sobre ruralidad (Pérez, 2004).

Tomando como referencia el caso de estudio de Ramiriquí (Boyacá) y de acuerdo con los criterios anteriormente formulados, surgen las siguientes inquietudes investigativas que bien vale la pena responder: ¿Cuáles son las percepciones y referentes que privilegian los campesinos de Ramiriquí (Boyacá) y actores institucionales (nacionales y locales) a la hora de asociar la implementación del PFPR con mejores posibilidades de desarrollo rural y condiciones de calidad de vida?; ¿Cuáles son los significados que los actores institucionales (nacionales y locales), sociales y los analistas externos, le han otorgado al desarrollo rural con enfoque territorial y a la PPIT? Y partiendo del desconocimiento acerca de si existió un proceso participativo en la construcción de la PPIT: ¿Cómo fue la participación de los campesinos de Ramiriquí (Boyacá) y cuáles son sus percepciones acerca del PFPR?

² El periodo de análisis es 2012 – 2014, siendo el primer año aquél en que inició la implementación del PFPR y 2014 la fecha de corte seleccionada para realizar la investigación.

2.2 Objetivos

2.2.1 Objetivo general

Analizar las percepciones de los diversos actores acerca del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR) y su contribución en la calidad de vida, el desarrollo territorial rural y la participación de los campesinos del municipio de Ramiriquí (Boyacá), durante los años 2012 y 2014, siendo dicho programa uno de los pilares de la Política Pública Integral de Tierras (PPIT).

2.2.2 Objetivos específicos

- Indagar las percepciones, posiciones e ideas de los diferentes actores sobre la construcción e implementación del PFPR.
- Caracterizar la manera en que los diferentes actores consideran que la PPIT y el PFPR han influido en la calidad de vida de los campesinos y en el desarrollo rural.
- Identificar los procesos participativos que posibilitaron el encuentro y la intermediación de los campesinos y gobernantes en la construcción e implementación del PFPR.

2.3 Justificación

La pertinencia del presente estudio radica en profundizar sobre la revalorización de lo rural como factor importante para la redefinición del desarrollo actual y futuro del país, en

un contexto donde el conflicto agrario y el conflicto armado interno se entrecruzan, tal como se esboza en el INDH. Al respecto, se establece que uno de los principales componentes para comprender los obstáculos del desarrollo se refiere a la estructura agraria, toda vez que se encuentra relacionada con el conflicto armado a través de la tierra. De ahí que esta investigación busque ir en consonancia con este postulado, donde se anota también las dos vertientes del conflicto rural: el conflicto agrario y el conflicto armado interno. De esta forma, por el lado del conflicto agrario la discusión se enfatiza en la alta concentración y excesiva fragmentación de la propiedad, mientras que en el caso contrario el centro del debate se sitúa en la forma como la tierra se encuentra condicionada por la naturaleza del conflicto armado, el interés de los grupos al margen de la ley por mantener el control sobre la población y el territorio, el arraigo del narcotráfico, el proceso de despojo, el abandono de tierras y el desplazamiento, así como la precaria institucionalidad del Estado para defender los derechos de los pobladores rurales (Machado, 2012).

En concordancia con lo anterior, uno de los principales desafíos que afronta el mundo rural consiste en superar el énfasis agrario y sectorial que aún continúa predominando en los proyectos, programas y políticas que giran en torno a dicha materia. Al lado están diferentes propuestas, como el INDH o el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, que han coincidido en la urgencia de adoptar un enfoque integral (aunque con interpretaciones y alcances diferentes), soportado en un análisis territorial y fundamentado en la creación de instancias participativas que permitan democratizar la toma de decisiones, dándoles voz a los campesinos. Esta condición permite reconocerlos como un grupo social diferenciado, con formas particulares de relacionarse en su entorno, y quienes además aportan significativamente a la vida económica y cultural del país (Salazar y Tobasura, 2008).

En este sentido, se reconoce que el abordaje de la formalización de la propiedad rural juega un papel importante para promover el desarrollo rural y la calidad de vida, especialmente de quienes se encuentran en condiciones de exclusión social. Ahora, la manera en que se concibe esta problemática puede acentuar los problemas agrarios³ y llegar a incidir en las experiencias cotidianas de los campesinos. De este modo, al centrarse en las percepciones y significados de los campesinos sobre esta temática, el presente estudio busca avanzar y evidenciar la importancia que tiene la participación como objetivo fundamental en el accionar del Estado colombiano para prosperar en el reconocimiento de la economía campesina como estrategia prioritaria para el desarrollo tanto rural como nacional.

3. MARCO CONCEPTUAL

En el marco del desarrollo rural la nueva ruralidad se ha posicionado como una reciente corriente de pensamiento en la que se destaca la importancia de diseñar e implementar políticas públicas, a partir de las cuales se pretende reconocer a los campesinos como sujetos sociales, de forma que haya una incidencia positiva en su entorno social. En esta línea, la problemática rural deja de ser concebida desde una perspectiva economicista y reduccionista, al enfatizar en una definición mucho más compleja y multidimensional, que persigue la revalorización del medio rural. Bajo este postulado, se establece que “no es solo el desarrollo agrícola el que va a permitir el desarrollo rural, sino una combinación de políticas y acciones multisectoriales y transversales muy complejas y adaptadas a cada realidad y entorno” (Urioste, 2000, en Castillo, 2008). Así las cosas, a continuación se

³ Según Absalón Machado (2012) algunos de los elementos que reflejan en cierta medida la crisis estructural de la tierra en Colombia son: 1. Alta concentración de la propiedad, dificultades para acceder a la tierra y prevalencia de una estructura bimodal de la tierra (caracterizada por una elevada concentración de este recurso en pocas manos y el acceso de millones de personas bajo la modalidad de minifundio). 2. Gran informalidad en los derechos de propiedad. 3. Conflictos en el uso de la tierra. 4. Institucionalidad precaria del Estado para regular y defender los derechos de propiedad. 5. El uso de la tierra como factor especulativo, fuente de poder político e instrumento de la guerra. 6. Falta de claridad y regulación de la inversión extranjera en la compra de tierras en Colombia. 7. Carencia de un marco de ordenamiento territorial, asociado con la forma como se distribuyen los recursos y la población. 8. Altos costos para propósitos productivos. 9. Proceso de despojo y abandono de tierras, principalmente por el conflicto armado interno. 10. Baja tributación y la desigualdad en el cobro del impuesto predial. 11. Grandes ineficiencias en la información y un predial rural muy desactualizado. 12. Política pública que ha mantenido una estructura de la tenencia de la tierra a una estructura agraria cerrada (Machado, 2012).

examinarán las condiciones que requieren el diseño e implementación de políticas públicas para garantizar el mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos, un mayor desarrollo territorial rural y su participación en la construcción de las políticas.

3.1 Breve aproximación a los diversos conceptos de desarrollo rural con enfoque territorial

Las primeras reflexiones que permitieron consolidar el concepto de *'desarrollo'* suelen situarse en las décadas de los años 50 y 60, en un contexto altamente polarizado en términos de la aparición de la guerra fría, la configuración de dos bloques compuestos por Estados con ideologías antagónicas (primer mundo “potencias occidentales” y segundo mundo “bloque comunista”) y el surgimiento de un tercer mundo, que agrupaba los países supuestamente menos desarrollados y localizados principalmente en el hemisferio sur. Inicialmente, los modelos de desarrollo pretendían que “de la noche a la mañana milenarias y complejas culturas se convirtieran en clones (...) de los países considerados económicamente avanzados” (Escobar, 2007: 11).

Durante esta época las propuestas de desarrollo privilegiaron un enfoque básicamente liberal, aunque con dos orientaciones diferentes: las teorías económicas del desarrollo como crecimiento y las teorías sociológicas de la modernización. Posteriormente, en las décadas de los años 60 y 70, predominó el enfoque sociológico de corte marxista-estructuralista, fundamentalmente asociado con la teoría de la dependencia en América Latina. Desde los años 80 las posturas frente al desarrollo han sido fuertemente cuestionadas, en algunos casos reafirmando su importancia y en otros considerándolo como un término ambiguo o vacío que tiende a desaparecer, como en el caso de la corriente postdesarrollista (Sachs, 1992, Rist, 2002, Esteva, 2005, Escobar, 2007, entre otros).

Autores como Rist (2002) advierten que si bien las representaciones del concepto de desarrollo son múltiples y contradictorias⁴, en su concepción las supuestas novedades para solucionar los problemas de pobreza terminan siendo simples variaciones sobre un mismo tema para justificar el proceso de mundialización. En ese orden de ideas, lo que para unos significa la alternativa que ha permitido solucionar los problemas mundiales de la pobreza y del “subdesarrollo”, para otros lo que ha hecho es contribuir en cierta medida a la modernización de la pobreza, el aumento de la violencia, el deterioro social y/o ambiental. De acuerdo con lo anterior, el desarrollo como discurso se refiere a una construcción social que puede llegar a ser repensada, cuestionada, deslegitimada o incluso cancelada (Múnera, 2007).

A manera de definición, Páez (1998) concibe el desarrollo como un proceso de producción y reproducción social que le permite a todos los seres humanos desarrollar sus actividades cotidianas, así como potenciar y conservar el entorno que los rodea. Con el tiempo este concepto “se ha convertido en un sustantivo tan polisémico que en la actualidad necesita de apellidos para conservar algún significado. (...) Las diferencias [entre las acepciones o adjetivos de desarrollo⁵] estriban en el qué transformar, en el cómo y en el por quién o por quienes” (González y Camarero, 1999: 55). De esta manera, entre las acepciones o adjetivos que acompañan este discurso se encuentran: desarrollo económico, social, sostenible, rural, urbano, endógeno, sistémico, con perspectiva de género, humano, territorial y otros más. Cada uno de estos términos contiene a su vez diversos adjetivos, como por ejemplo en el caso del desarrollo rural, donde se habla de: Desarrollo Rural Integral, Desarrollo Rural Regional, Desarrollo Rural Sostenible y Desarrollo Rural Territorial.

⁴ De acuerdo con las ideas implícitas de las definiciones que se encuentran en el PNUD o la Comisión Sur, Rist G (2002) menciona las siguientes: “Evolucionismo social (alcanzar a los países industrializados), individualismo (el objetivo es desarrollar la personalidad de los seres humanos), economicismo (crecimiento, acceso a ingresos). Se podría también mostrar su carácter unas veces normativo (lo que debe llegar a ser), otras instrumental (a quien beneficia) o incluso la plétora de términos de intensificación (“más democrático y más participativo”)” (2002: 20).

⁵ Los adjetivos o acepciones tienen como propósito delimitar un área específica para concretar un objeto de estudio en términos teóricos o profundizar en un campo de acción determinado (Castillo, 2007).

El término de desarrollo rural fue empleado por primera vez en la década de los años 70 como línea de investigación independiente al desarrollo económico, para contrarrestar los efectos de la pobreza y la concentración de la riqueza. Inicialmente, buena parte de los énfasis que giraron en torno a dicho concepto estuvieron orientados a los temas agrícolas y productivos, mientras que otros más contemporáneos han privilegiado una perspectiva multidisciplinar y relacionada con aspectos de carácter cultural, histórico, social y político. Autores como Sepúlveda et al. (2003), Pérez (2004), Machado-Salgado (2006) y Castillo (2007), coinciden en afirmar que esa inicial y simplista concepción del desarrollo rural asociado al problema agrario, donde se delimitaban claramente las fronteras entre lo rural y urbano, es hoy en día una visión superada. En este sentido, las interpretaciones que se tienen sobre ruralidad y desarrollo rural son múltiples, difieren bastante entre los países del primer y el tercer mundo, incorporan las diversas actividades realizadas por su población y algunas subrayan la importancia del continuum rural-urbano.

Sobre el particular, el Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia Rural INDH (2011), establece que dicha condición sucedió en un contexto de transformaciones profundas en los espacios rurales, ligadas al surgimiento de nuevas prácticas cotidianas, hábitos y patrones de consumo, así como también de actividades agroindustriales, financieras y asociadas con la incorporación de la ciencia y la tecnología. En síntesis, parafraseando a Pérez (2004), estas transformaciones han estado vinculadas con aspectos demográficos, económicos e institucionales⁶, los cuales han mantenido alejadas las posibilidades del desarrollo rural para garantizar mejores condiciones de vida a los habitantes rurales. En específico la autora señala:

6 a) Demográficos: como resultado del éxodo masivo en los años sesenta y setenta, tanto en Europa como en América, y el fenómeno de la "contra-urbanización" en algunos países europeos en los años setenta. b) Económicos: que se originan por el declive de la agricultura y, en algunos países, por la nueva visión que el mundo urbano tiene del medio rural, que ha dado lugar a una mayor diversificación. c) Institucionales: debido a la descentralización política que pretende dar mayor poder a lo local y lo regional, obviamente con desarrollos desiguales en los distintos países y continentes, y a la supra-nacionalización de la política agraria, de manera especial en la Unión Europea (Ceña, 1993: 30).

(...) en varios países que el manejo de la vieja concepción de lo rural como lo atrasado y el énfasis puesto en los procesos de industrialización, han generado en estos países crisis de magnitudes impredecibles, con el aumento de la pobreza, el desempleo, la generación o agudización de conflictos por la tierra, y procesos de luchas internas con características de guerra como es el caso actual en Colombia (Pérez, 2004: 19).

Retomado lo anterior, el desarrollo rural tradicional, casi siempre asimilado con el problema de la tenencia de la tierra, y fundamentado en una visión economicista y de mercado, parece estar cada vez menos presente en los análisis y propuestas conceptuales. Hoy en día la tenencia es apenas uno de los componentes del desarrollo rural, por lo cual esta última noción ha dejado de ser sinónimo del desarrollo agrario y su definición pasa a ser reemplazada por las preocupaciones en torno al bienestar de la población rural y al fortalecimiento de las relaciones que los pobladores establecen con el territorio en los niveles regional, nacional e internacional (Castillo, 2007). En este marco, la forma particular en la que se comprende dicho término se encuentra asociada con aquellas metas que implican parámetros de progreso y bienestar, dirigidos a un ámbito que tradicionalmente fue considerado como “atrasado” y en contraposición a lo urbano. Por su parte, Mata plantea que es un

(...) concepto que define el proceso económico y social que se realiza en las sociedades rurales tradicionales y que tiende a mejorar el bienestar de la población rural por medio de acciones tales como la introducción de tecnologías modernas y el suministro de servicios sociales (...) con el fin de aumentar el ingreso (relación entre la producción y el consumo familiar) y elevar la calidad de vida de la mayoría de la población rural. (2002: 51)

En la profundización sobre el desarrollo rural debe revisarse la influencia del “debate teórico que desde las Ciencias Sociales ha tenido el concepto general del desarrollo” (Echeverry, 1999: 20). Muestra de ello es el carácter pluridimensional y afianzamiento de dicho término con las teorías generales del cambio social, las teorías del desarrollo localizadas en los procesos de industrialización y urbanización, entre otras alternativas

opcionales a la visión economicista y reduccionista del mismo (Plaza, 1999). Para la autora, quien parafrasea a Machado, lo anterior es particularmente importante si se tiene presente que:

“Una teoría de desarrollo [rural] que no esté enmarcada en una más general del desarrollo, que explique satisfactoriamente la dinámica del crecimiento y las interrelaciones económicas, sociales y políticas entre los diferentes actores no puede conducir a una explicación integral de lo que sucede en el sector [rural]” (Machado, 19847: 363)

Por tal motivo, existen diferentes escuelas de pensamiento y enfoques que han conceptualizado lo que en las últimas décadas se interpreta como desarrollo rural, tomando como base las teorías generales del desarrollo. Aunque el propósito del presente trabajo no consiste en revisar detalladamente cada una de estas valoraciones conceptuales (puesto que ya son muchos los escritos que se han dado sobre el tema), es pertinente mencionar brevemente una de las clasificaciones que han sido dadas. Kay (2005), presenta la siguiente caracterización de los enfoques de desarrollo rural: i) estructuralismo y modernización como líneas de investigación predominantes en los años 50 y mediados de los 60; ii) teoría de la dependencia, acogida a lo largo de los años 60; iii) principios del neoliberalismo y la construcción de la teoría sobre desarrollo endógeno, prevalecientes en los años 80 y iv) neoestructuralismo como enfoque dominante en los 90, liderado por la CEPAL. Los enfoques desarrollados posteriormente, y enunciados por el autor, acuñan los nombres de estrategias de vida rural y nueva ruralidad, siendo esta última noción la que constituye el referente central del presente trabajo. A continuación se relacionan a título ilustrativo otras ideas sobre desarrollo rural con mayor precisión:

Tabla 1. Evolución en el tiempo de las ideas sobre desarrollo rural

DÉCADAS	NOCIONES SOBRE DESARROLLO RURAL
1950 – 1960	Modernización; el modelo de la economía dual; la agricultura como sector rezagado; desarrollo comunitario; tenencia de la tierra; visión peyorativa del campesinado.

DÉCADAS	NOCIONES SOBRE DESARROLLO RURAL
1960 – 1970	Los enfoques de transformación; la transferencia de tecnología; la mecanización; la extensión agrícola; la agricultura como motor del crecimiento; la reforma agraria; la revolución verde; los campesinos como agentes económicos racionales.
1970 – 1980	Redistribución con crecimiento; necesidades básicas; desarrollo rural integrado; políticas agrícolas estatales; crédito agrícola estatal; el sesgo urbano; la innovación inducida; la revolución verde; el encadenamiento del desarrollo rural.
1980 – 1990	Ajuste estructural; liberalización de mercados; precios correctos; retracción del Estado; crecimiento de las ONG, evaluación rural rápida (rural rapid appraisal); investigación sobre sistemas de producción agrícola (farming systems research); seguridad alimentaria y análisis de las hambrunas; investigación y desarrollo concebidos como proceso y no como producto; mujer y desarrollo; el alivio de la pobreza.
1990 - 2000	Microcrédito; evaluación rural participativa (participatory rural appraisal); investigación y desarrollo orientados por los actores; análisis de los interesados (stakeholder analysis); redes de seguridad rural; desarrollo humano; capital social; capital humano; género y desarrollo; ambiente y sostenibilidad; reducción de la pobreza
2000	Medios de vida sostenibles (sustainable livelihood); gobernabilidad; descentralización; crítica de la participación; enfoques sectoriales amplios (wide-sector approaches); protección social; erradicación de la pobreza.

Fuente: Sepúlveda, Rodríguez, Echeverri & Portilla (2003: 36), tomado de Ellis y Biggs 2001

Para Pérez (2004), las discusiones sobre este concepto han avanzado del desarrollo rural sostenible (centrado en el manejo de los recursos naturales y en la sostenibilidad económica, política, social, cultural y ambiental) hacia la incorporación de la perspectiva de género y la participación de diversos actores en procesos y proyectos de desarrollo. El enfoque más reciente, citado por la autora, se refiere a la nueva ruralidad, como una cuestión que enfatiza en lo territorial y que evidencia al mismo tiempo la transición de un sector rural organizado en función de la actividad primaria a uno más diversificado (esta concepción adopta las nuevas funciones del desarrollo rural planteadas en Europa, entre las que se revelan: equilibrio territorial para contrarrestar los problemas del despoblamiento, equilibrio ecológico y producción de servicios ambientales, producción de alimentos orgánicos, establecimiento de agroindustrias y empresas manufactureras

como posibilidad de ofrecer mayores perspectivas de empleo e ingresos para los habitantes rurales, espacio de recreación y esparcimiento al aire libre y, finalmente, reconstrucción cultural y del patrimonio histórico). Este término hace alusión a “una nueva relación *campo-ciudad* en donde los límites entre ambos ámbitos de la sociedad se desdibujan, sus interconexiones se multiplican, se confunden y se complejizan” (Grammont, 2008: 25-26).

Para Kay (2007), la nueva ruralidad es una consecuencia del neoliberalismo, sus políticas económicas y la globalización⁷. El autor argumenta que los diferentes estudios que han buscado comprender dicho fenómeno y ampliar la visión, es decir, pasar de lo agrario a lo rural, han estado focalizados a la multifuncionalidad de los espacios rurales, la creciente importancia de las actividades no agrarias y la intensa interrelación entre lo rural-urbano y lo local-global (Lambí, 2004, en Kay, 2007: 32). También expresa la ambigüedad que tienen los nuevos ruralistas a la hora de formular políticas públicas, puesto que se suele criticar a los gobiernos por concentrarse en priorizar las actividades agropecuarias a cambio de fomentar aquellas de carácter no agropecuario y que podrían llegar a mejorar las perspectivas para obtener empleo e ingresos.

En la discusión plantea que dicha posición es bastante paradójica, en el sentido que la realización de tales actividades por parte de los campesinos sólo les permite asegurar su sobrevivencia sin alcanzar mejores niveles de vida y bienestar. De este modo, promover la pluriactividad⁸ sin cambiar el contexto significa “reproducir el neoliberalismo y con ello la explotación y el despojo campesino” (33).

El acercamiento propuesto anteriormente por el autor conduce a cuestionar el alcance que tienen los múltiples procesos que se adoptan para solucionar las problemáticas de los

⁷ Con la liberalización de los mercados

⁸ Se refiere al involucramiento de los campesinos en una variedad de actividades no agrícolas, productivas y de servicios en el ámbito rural.

espacios rurales, como por ejemplo: el desarrollo territorial rural, desarrollo endógeno⁹ y desarrollo sostenible. De hecho, en las contribuciones académicas consultadas sobre esta temática, cada vez se hace más recurrente encontrar elementos que contribuyen a identificar si la interpretación y las estrategias de desarrollo han impulsado o no los cambios en la vida cotidiana de los habitantes rurales. Dado que el espacio es bastante reducido para ahondar en los impactos que han tenido los múltiples enfoques para comprender el mundo rural, para efectos del presente trabajo se enfatizará en el desarrollo rural con enfoque territorial, concepto impulsado por la visión de nueva ruralidad.

La adopción de dicho enfoque surge como una alternativa a la visión tradicional de lo rural, perspectiva caracterizada por tener un marcado sesgo agrarista, sectorial y orientado básicamente a la mitigación de la pobreza (Pérez, 2005). Adicionalmente, el tránsito de la mirada sectorial hacia una aproximación territorial tomó fuerza con la creación de la nueva ruralidad, el agravamiento de la crisis de la agricultura, el inicio de la apertura económica y la ruptura de la dicotomía urbano-rural. Lo anterior contribuyó al establecimiento de una visión interdisciplinaria del mundo rural, apoyada con los aportes provenientes de la antropología, económica, geografía y sociología rural. Particularmente, con relación a lo anterior, Moncayo (2004) destaca las contribuciones de la nueva geografía en la actual agenda del desarrollo, donde predomina una aproximación de abajo-arriba y centrada en el potencial endógeno de los territorios.

En el caso latinoamericano algunos de los logros que se han documentado para analizar el impacto del desarrollo rural con enfoque territorial se caracterizan por ser bastante desalentadores y con repercusiones territoriales específicas (Pérez y Farah, 2002,

9 Esta teoría se caracteriza por el “énfasis en la generación y fortalecimiento del capital social, la difusión de conocimiento, el emprendimiento social, la gobernanza unida a la descentralización y el empoderamiento comunitario, entre otros ingredientes de la “receta” (Vergara, 2004: 1). De acuerdo con el autor, su aplicación contribuye a visibilizar las potencialidades locales que tienen las regiones pobres y desiguales, dada la poca contribución del crecimiento económico gestado externamente. A su vez, establece que el desarrollo endógeno se alcanza en la medida en que se permita un escenario en el que ingresen nuevos actores claves para el desarrollo (redes productivas, organizaciones de la sociedad civil, clusters, entre otros) y se generen políticas públicas orientadas a favorecerlo (Montero y Morris, 2003).

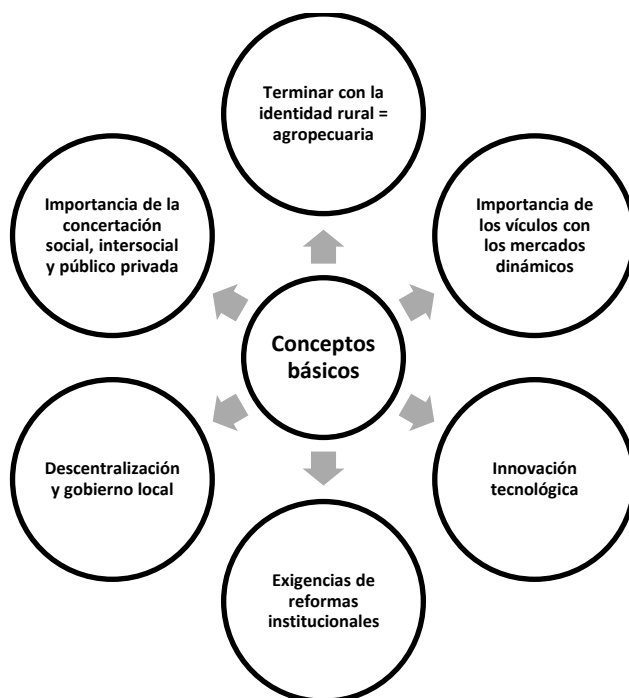
Sepúlveda, 2003, Plaza, 2002, Kay, 2007, et al). Uno de estos análisis puede consultarse en el texto de Sepúlveda et al. (2003: 12), denominado “Enfoque territorial del desarrollo rural”, en donde se mencionan los siguientes factores:

Entre los factores endógenos destacan: a) la persistencia de la pobreza rural; b) la insuficiencia de los ajustes y reformas estructurales para solucionar los desafíos básicos del desarrollo; c) la persistencia de brechas regionales y sectoriales; d) el sesgo anti-rural de los esquemas de provisión de infraestructura; e) la inseguridad alimentaria de la población rural; f) la importancia estratégica de la agricultura en muchas economías de la región; g) la importancia, cada vez mayor, de las actividades no agrícolas en el ámbito rural, y la expansión de centros urbanos en territorios mayormente rurales; h) el deterioro de los recursos naturales; i) la transformación que ha sufrido la institucionalidad rural; y j) la emergencia de nuevos actores sociales, como son los pueblos originarios y afrodescendientes, los jóvenes y las mujeres rurales.

Entre los factores exógenos que potencian la adopción del enfoque territorial destacan la evolución de las expectativas de los consumidores y de los mercados, y el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación.

El desarrollo territorial rural (DTR) se asume como un proceso de transformación productiva, social e institucional en un espacio rural determinado y que tiene como finalidad reducir la pobreza rural (Schejtman & Berdegú, 2003). Desde esta perspectiva, el territorio y con ello la espacialidad de las relaciones sociales, tal y como es percibida, vivida y concebida, surgen como categorías de análisis que dan cuenta de los cambios en el mundo rural. De la misma manera, Salgado (2014) extrae de los autores mencionados los siguientes elementos fundamentales y que acompañan el concepto de desarrollo territorial rural:

Gráfica 1. Conceptos básicos que acompañan el desarrollo territorial rural



Fuente: Elaboración propia a partir de Salgado (2014)

En definitiva, “(...) más que un mero receptáculo o soporte físico de las actividades sociales, económicas y culturales del [habitante] urbano. Constituye una construcción cultural e histórica, resultado de las relaciones que se expresan en diversas formas de uso, ocupación, apropiación y distribución de éste, tanto por los actores rurales como urbanos” (Gastó, Rodrigo y Aránguiz en Leander, 2001, en Cárcamo, 2009: 170). Lo significativo de la definición transcrita radica en la equiparación que se hace respecto de la construcción cultural e histórica y las relaciones que de ahí se expresan, cuyo fin no es apalancar o soportar únicamente las actividades del hombre urbano, sino reconocer que en el territorio rural también convergen necesidades e intereses de los actores que se desenvuelven en ese espacio.

Otra de las explicaciones sobre DTR está remarcada en el texto de Salgado (2014), quien citando al IICA (2003), señala que:

“El concepto desarrollo rural sostenible [...] aborda la gestión del desarrollo desde una perspectiva territorial. Su punto de partida es el análisis dinámico e integral de las dimensiones económica, social, ambiental y político institucional. Su objetivo es reducir la pobreza y promover el bienestar de la población rural, potenciando su contribución estratégica al desarrollo general de la sociedad...” (IICA, 2003, en Salgado, 2014: 39)

Con base en esta definición se muestran las diferencias entre el enfoque tradicional (centrado principalmente en la tenencia de la tierra y los estudios agrarios) y el enfoque territorial del desarrollo rural (el cual se aborda la problemática del mundo rural de una forma más integral):

Tabla 1. Diferencias entre el enfoque tradicional y territorial de desarrollo rural

ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE TERRITORIAL
Descentralización y reforma del Estado	Ordenamiento territorial
Participación y compensación	Cooperación e inclusión
Perspectiva ambiental	Desarrollo sostenible
Economía agrícola	Economía territorial
Tecnología para la productividad	Innovación tecnológica y competitividad territorial
Sistemas pasivos de información	Sistemas vivos de gestión del conocimiento
Capital físico	Capital natural, capital humano, capital social
Urbano-rural	Fluidez entre lo urbano y lo rural
Énfasis sectorial, focalización en productos	Enfoque multisectorial, énfasis en cadenas y clusters productivos
Política orientada por la oferta	Políticas orientadas por la demanda

Cuadro extraído de (Salgado, 2014, p. 42), a partir del IICA (2003). Recuadro 7. Página 21.

En resumen, las nociones de nueva ruralidad y desarrollo territorial ponen en el centro de sus preocupaciones el reconocimiento de unos sujetos sociales que requieren intervención del Estado, destacan la importancia de la participación y el empoderamiento de los pobladores rurales, y también se centran en el análisis del territorio y de las

relaciones sociales en el espacio. Esta perspectiva ha sido adoptada particularmente en el caso latinoamericano, donde ha prevalecido la visión de la economía política y de las políticas públicas en la búsqueda de revalorizar el espacio rural.

3.2 Política pública y participación: aproximaciones desde la situación rural en Colombia

Aunque esta investigación no tiene como objetivo ahondar en los impactos que han tenido los múltiples enfoques del desarrollo rural, es de resaltar la manera en que cada una de estas líneas de pensamiento plantea serios desafíos para el diseño e implementación de políticas públicas. A continuación se profundizará en la situación colombiana desde los ámbitos de la política pública y la participación.

“Las políticas públicas, entre las cuales se cuenta la regional, han evolucionado *pari passu* con el papel asignado al Estado en la conducción del proceso de desarrollo”, primordialmente en el caso latinoamericano (Moncayo, 2006: 1). Esta situación ha generado que el enfoque territorial del desarrollo rural se haya ido constituyendo como uno de los ejes esenciales tanto para el trabajo institucional como en el diseño e implementación de políticas públicas. Desde esta perspectiva la acción del Estado se enmarca en un espacio de intervención territorial en el que confluyen diferentes actores, quienes a su vez condicionan la forma como son asumidos y resueltos los problemas sociales.

Para Sañudo (2015), el análisis de la política de tierras debe concebirse como una red de instituciones con prácticas y discursos tendientes a regular el acceso a la propiedad de la tierra, así como los demás conflictos de la sociedad rural. En su estudio, la autora igualmente coincide en interpretar lo rural como un espacio en permanente construcción,

conformado por múltiples relaciones de poder que definen normas e intereses con la pretensión de introducir alternativas de solución.

Por su parte, Muller (2002) afirma que la política pública solo existe a través de actores mediadores que interactúan entre sí para la construcción y puesta en marcha de una acción. Estos actores pueden ser profesionales, élites administrativas o políticos, quienes a través de una serie de conflictos, alianzas y negociaciones toman una decisión. Bajo esta perspectiva, la política pública se entiende como un “proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política es tomar a cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros, o aún entre un sector y la sociedad global” (48). En consecuencia, la participación de los actores en el ciclo de las políticas públicas está condicionada por un sistema de valores y referenciales que determinan la inscripción de un problema público en la agenda del decisor, así como la movilización de los recursos institucionales y en general de la ciudadanía (Cuervo, 2007). A su vez, esta noción debe estar presente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, como un mecanismo fundamental para aportar a la construcción de la democracia y mejorar las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos.

De acuerdo a lo planteado por Muñoz et al. (2008), existe diferencia entre los conceptos de participación política y ciudadana. Argumenta que la primera (citando a McClosky) hace referencia a la participación de los miembros de una sociedad en la selección de sus gobernantes, en la que se toma en cuenta las relaciones de poder, género, clase o edad que intervienen en la organización social y política, así como también en la generación de políticas públicas. La segunda (citando a Cunill) posee dos dimensiones: en primer lugar se encuentra aquella referida a la forma de socialización de la política (relaciones entre Estado y sociedad civil), y como término secundario aquella comprendida hacia la ampliación y fortalecimiento del espacio de lo público en la sociedad civil.

De acuerdo a Monnet (2010) y Jolly (2012), la política pública también cuenta con un público, esto es, los beneficiarios de una determinada acción pública o aquellos actores que permiten la territorialización y transformación del territorio. En este sentido, la aproximación del enfoque territorial del desarrollo rural, centrada en la revalorización del espacio rural como unidad de análisis e intervención, se apoya en la inter-determinación entre territorio, territorialidad y territorialización de las acciones públicas. Dichos elementos remiten, por un lado a la conceptualización y reproducción de la visión que tienen los sujetos sociales sobre lo rural y, por otro, a la manera en que se conforma este espacio como resultado de una producción social y una manifestación del orden social.

Como complemento Jolly (2012) señala que los aspectos involucrados en la territorialización de la acción pública están necesariamente relacionados con los problemas de poder, roles y conflictos que suceden en un espacio determinado. En esta línea, menciona que “el territorio es visto para Monnet [2010: 94] no solo como condicionante de la acción, sino también como resultado de la misma, porque según él, «es el espacio material y es el producto de la territorialización. [Por su parte], la territorialidad [hace referencia al conjunto de] valores atribuidos a un territorio. Y la territorialización [son] las acciones sobre el espacio material, fundamentadas sobre una territorialidad»” (Jolly, 2012: 8). En otras palabras, la noción de territorio empieza a ser concebida como una variable de análisis de tipo político e institucional, relacionada con la gestión pública. De ahí la relevancia del estudio en Ramiriquí (Boyacá), donde conceptos como territorio, territorialidad y territorialización entran en la escena a través del análisis de la PPIT y su PFPR, mediante el análisis de los planteamientos o apuestas a la luz de la percepción de diferentes actores, entre ellos los campesinos, las autoridades locales y los mismos formuladores.

Desde esta óptica, las políticas de desarrollo rural empezaron a trascender de una dialéctica centrada en una lógica sectorial hacia una territorial, (esta última es de carácter

horizontal y busca captar la totalidad social en un territorio determinado, mientras la primera es jerárquica y no da cuenta de las interrelaciones existentes en el ámbito local (Muller, 2002), en la cual los diversos actores comparten una visión general sobre el enfoque territorial pero continúan manteniendo sus prioridades y lógicas de operación¹⁰. Para Muller (2002), esta transformación se ilustra con dos ejemplos: el primero corresponde al mundo rural y está acompañado de la dicotomía pública-privada, condición que pone de manifiesto el surgimiento de los nuevos roles profesionales del campesino y que los llevan a romper su relación con el territorio en el marco de un proceso de modernización. El segundo hace alusión a lo social, como sector específico y objeto de políticas públicas adaptadas. Bajo esta consideración, el presente trabajo se encuentra directamente conectado con la territorialización y espacialización de las políticas públicas, en el marco de la visión de nueva ruralidad, a partir de lo cual:

(...) se puede aclarar que el enfoque territorial o la territorialización de las políticas públicas, no es lo mismo que la espacialización de ellas. El punto determinante del enfoque territorial, es la definición de objetos espaciales de políticas, a los cuales se les asigna una institucionalidad, reconocida por la política, para la gestión de su desarrollo, sea rural, si el espacio es rural, o urbano, o regional o ambiental. Así visto, el desarrollo rural con enfoque territorial se caracteriza por definir un objeto espacial, el ámbito rural, y crearle una institucionalidad para su gestión, convirtiéndolo en territorio. (Echeverri y Sotomayor, 2010: 21)

Frente a lo anterior, Echeverri y Sotomayor (2010) son enfáticos en afirmar que la globalización y la democratización han traído consigo nuevas maneras de comprender el mundo rural, que terminan por incidir en las orientaciones y características de las políticas públicas. Esos paradigmas de intervención son propuestos por diversas agencias y actores, quienes han impulsado diferentes cambios en materia de legitimidad y transparencia, agricultura y multisectorialidad, desconcentración y descentralización, y finalmente alianzas público-privadas. En cuanto al enfoque territorial, estos actores han intentado

10 De esta manera, el abordaje del enfoque territorial es diferencial y depende de la posición de cada actor (IICA, BID, Banco Mundial, PNUD, CEPAL, entre otros)

conceptualizarlo desde las perspectivas económica (identificación de factores endógenos que potencian los territorios rurales), geográfica (interés en la integración urbano-rural y la metropolización de los espacios rurales) e institucional (énfasis en la participación y descentralización).

Uno de los enfoques de desarrollo territorial rural se refiere al sugerido por el IICA, el cual le otorga un gran valor al territorio como objeto de políticas públicas que requieren adaptarse a un contexto determinado, redefinir el papel del Estado en la provisión de bienes públicos y permitir la cooperación entre actores públicos y privados (Salgado, 2014). Dicho enfoque plantea además la necesidad de alcanzar los objetivos de cohesión social y territorial en aras de reducir la pobreza, las inequidades en la distribución del ingreso y mejorar la seguridad alimentaria de los pobladores rurales. Según Sandoval et al. (2003: 117), frente a esta perspectiva “el cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas; pero sí plantea la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. Por ejemplo, los criterios de planificación, gestión y evaluación deben ser sometidos a un riguroso examen”.

El documento preliminar realizado por la Misión para la Transformación del Campo (MTC) considera que las políticas públicas en Colombia deben regirse a través de tres principios básicos, inspirados en una mirada integral del desarrollo, participativa y que logre trascender lo agropecuario:

La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce la ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. (...) La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales (...) La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias (Ocampo, 2014, p. 1).

Sin embargo, Castillo (2007) advierte que el enfoque territorial aplicado a las políticas públicas ha terminado por delegar la responsabilidad del desarrollo rural a los individuos, quienes en últimas tendrán que aprovechar las oportunidades para obtener mayores recursos (especialmente provenientes de las actividades no agrícolas) y agenciar por sí mismos su desarrollo. De la misma manera, existen múltiples perspectivas y visiones de aproximación al tema territorial que se contraponen o se complementan, situación que genera a su vez diversas interpretaciones y consecuencias en el análisis y recomendaciones de política pública a pesar de utilizar el mismo enfoque.

Por su lado, Salgado (2014) plantea en tres propuestas el debate sobre el desarrollo rural en el caso colombiano, contenidas en el *Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural*, el *Proyecto General de Tierras, Reforma Agraria y Desarrollo Rural Integral* y el *INDH*. De estos tres planteamientos, solamente dos de ellos se sustentan en un análisis territorial: el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural y el INDH, aunque sus interpretaciones y consecuencias tienen impactos diferenciados. El primero se encuentra fundamentalmente concentrado en resolver el problema de la propiedad y el arrendamiento de la tierra, desconociendo los diferentes actores presentes en el mundo rural y teniendo una visión limitada del territorio. Mientras que el segundo, por su parte, respalda una visión más integral del territorio, la cual se basa en un índice de ruralidad con tres dimensiones a saber:

- (a) Combina densidad demográfica con distancia de los centros poblados menores a los mayores;
- (b) adopta como unidad de análisis el municipio como un todo y no solo el tamaño de las aglomeraciones (cabecera, centro poblado y rural disperso en el mismo municipio), y (c) asume la ruralidad como un continuo «se refiere a municipios más o menos rurales, antes que a urbanos y rurales» (PNUD, 2011: 30-31).

Siguiendo las consideraciones expuestas anteriormente, Salgado (2014) sintetiza que el INDH apunta a la capacidad del Estado para liderar el desarrollo rural en conjunto con la sociedad civil, utilizando como marco de referencia el ordenamiento territorial y el respeto de los derechos humanos a través de la consolidación de la democracia. En otras palabras, se propone más Estado que mercado, dado que en la actualidad son los actores privados quienes toman las iniciativas del desarrollo rural, la regulación de los procesos y establecen acuerdos sobre la visión del territorio, lo cual explica la presencia de tantos actores armados ilegales. El autor recuerda además, que esta propuesta reúne los objetivos de “combatir la pobreza y resolver el conflicto rural para alcanzar una sociedad estable, sostenible e involucrada en un proceso de modernización permanente” (67). Por tal motivo, el énfasis de interpretación presentado por el informe mencionado ha comenzado a posicionarse como un campo adicional en los debates actuales sobre desarrollo rural en Colombia, mucho más apoyado en el concepto de desarrollo humano y partiendo del reconocimiento del fracaso del modelo agrario (Salgado, 2014).

La anterior consideración se encuentra igualmente sostenida en el planteamiento que gira en torno a la importancia de mantener una adecuada institucionalidad y orientación de políticas públicas en aras de mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales. De acuerdo con este informe, las características del modelo actual de desarrollo han agudizado la vulnerabilidad de los habitantes rurales, en la medida en que: i) no promueve el desarrollo humano y hace más vulnerada a la población rural; ii) es inequitativo y no favorece la convergencia; iii) invisibiliza las diferencias de género y discrimina a las mujeres; iv) es excluyente; v) no promueve la sostenibilidad; vi) concentra la propiedad rural y crea condiciones para el surgimiento de conflictos; vii) es poco democrático y viii) no afianza la institucionalidad rural (PNUD, 2011: 33).

De otra parte, en este contexto, como mecanismo para atender la situación de la sociedad rural colombiana, se propone avanzar hacia una reforma rural transformadora que va

mucho más allá del intento de reforma agraria tradicional. Dicha propuesta indica que el tratamiento de la problemática rural no solamente debe estar orientada a la atención de los aspectos relacionados con la redistribución de la tierra, aunque el país continúa sosteniendo un orden social rural injusto, conflictivo, violento y fundamentado básicamente en esta concepción (Machado, 2012). Machado considera que la distribución de la propiedad es tan sólo uno de los componentes necesarios a tener en cuenta en una política pública, en la cual debe incorporarse además los obstáculos jurídicos, institucionales y de presencia del Estado que han dificultado avanzar en el desarrollo rural (factores que han sido resultado del proceso de modernización y de la orientación del problema rural). Entre los componentes que se establecen prioritarios de incorporar en la reforma se encuentran: la seguridad humana, el desarrollo institucional, el desarrollo rural y una política integral de tierras. Dichos aspectos plantean una nueva forma de resolver los asuntos colectivos y de encontrar soluciones a los problemas rurales.

3.3 Pobreza, calidad de vida y desigualdad rural

Uno de los mayores desafíos del desarrollo rural consiste en alcanzar la equidad territorial, de género y social en el acceso a bienes y servicios, en un contexto donde aún continua persistiendo la pobreza (Pérez, 2005). Pérez plantea que esta situación ha sido una particularidad casi generalizada en el mundo rural latinoamericano, caracterizado por tener escasa conectividad, inadecuada infraestructura, baja densidad rural, desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, gran peso de la agricultura en la economía, enfoque sectorial de las políticas públicas y, finalmente, sobreexplotación y mal uso de los recursos naturales. En su estudio subraya la afirmación del Banco Mundial (2003) donde se establece que:

América Latina es altamente desigual en cuanto a ingresos y también en el acceso a servicios como educación, salud, agua y electricidad; persisten además enormes disparidades en términos de

participación, bienes y oportunidades. Esta situación frena el ritmo de la reducción de la pobreza y mina el proceso de desarrollo en sí. (Pérez, 2004: 184)

Al igual que en el caso del concepto de desarrollo, existen diversos enfoques teóricos de la pobreza, que cuentan con definiciones y metodologías específicas de medición, que se producen y reproducen a través de ciertas relaciones económicas, sociales, políticas y culturales, que acontecen en los niveles local, nacional y global. A su vez, las diferentes interpretaciones de este término dependen necesariamente del modelo de desarrollo predominante (Restrepo, 2000), aunque suele prestarse más atención a los factores económicos de la pobreza que a sus aspectos sociales, éticos y políticos. Entre dichas valoraciones conceptuales y énfasis temáticos se encuentran: el enfoque subjetivo, el enfoque objetivo, los enfoques multidimensionales de la pobreza, el enfoque de la pobreza desde las capacidades y los derechos, y el enfoque de la pobreza desde la perspectiva del desarrollo a escala humana.

Adicionalmente, Plaza (1998) argumenta que dicha temática se encuentra ligada a las diversas concepciones de desarrollo y desigualdad social. En efecto, se observa como las nociones de *calidad de vida*, *pobreza* y *desigualdad* llevan implícitas relaciones muy estrechas, aunque justamente el concepto de *pobreza* se sitúa en el centro del engranaje entre los tres. Según el autor, la *pobreza* se constituye en un argumento analítico en sí mismo, el cual puede llegar a desvincularse o confundirse con las teorías generales de la desigualdad social.

De esta manera, en algunos enfoques se definió y midió la pobreza a partir de las características particulares de los pobres, pero sin relacionarlas con las características de la sociedad y con el grado de desigualdad que ésta expresaba. [Igualmente], en la teoría del desarrollo se identificaron instrumentos específicos para combatir la pobreza, dirigidos a suplir las carencias de los pobres. Aunque algunos enfoques insistían en relacionar estos instrumentos con los empleados para el manejo de la economía y las instituciones, en general se desvincularon de las propuestas de

crecimiento económico, lo que dejó sin base real la superación de la pobreza, y condujo a identificar el combate contra la pobreza con políticas sociales, y a éstas con asistencialismo (3).

De otro lado, Kay (2007) resalta el capital social, la exclusión social, la nueva ruralidad y las estrategias de vida como otros enfoques y dimensiones de la pobreza, las cuales se ejemplifican a continuación, teniendo en cuenta que el presente trabajo se ratifica en torno a la nueva ruralidad (concepto que no se ampliará en este aparte, dado que fue definido anteriormente). Con respecto al concepto de exclusión social, el autor recalca los múltiples significados e interpretaciones del término, que pueden llegar a ubicarse entre las posturas más radicales o convencionales. Expone además las dimensiones económica, política y cultural de la exclusión social¹¹, que están interrelacionadas y se observan como procesos autorreforzados que perpetúan la pobreza. Bajo esta perspectiva, el autor revela la importancia de examinar los procesos de inclusión/exclusión, así como las relaciones entre las clases dominantes y dominadas.

Por otra parte, la estrategia de capital social es utilizada en algunas ocasiones para resaltar las capacidades y el potencial de los pobres, con el objeto de activarlo y conducirlo al acceso de otras formas de capital como el humano, ambiental o financiero. El autor también discute sobre el enfoque de las estrategias de vida en el ámbito rural, explicándolo como la manera en que los sectores pobres dignifican y dan sentido a sus vidas, privilegiando lo local sobre lo global y buscando asegurar su participación en las políticas públicas. Finalmente, destaca la relevancia de incorporar en las políticas sobre desarrollo las dimensiones étnicas y de género, relacionadas con la exclusión social y feminización creciente de la agricultura.

11 "La exclusión económica se refiere a la marginalización del sistema productivo, la cual se manifiesta en desempleo, subempleo o empleo inseguro, carencia de bienes y de crédito, vulnerabilidad y demás. La exclusión política se origina en el acceso desigual a los derechos, tanto colectivos como individuales dentro de la sociedad civil, ciudadanía limitada, subordinación social, etcétera. La exclusión cultural comprende una falta de reconocimiento y la segregación de los valores y prácticas culturales de los grupos subordinados por la sociedad dominante, lo cual conduce a la discriminación, al racismo y así sucesivamente" (Kay, 2007: 75).

Otras orientaciones asocian inevitablemente el concepto de pobreza con aquellas opciones de las personas para mejorar su nivel de vida y ejercer plenamente sus libertades. En concreto, este caso se refiere a la postura del PNUD y su enfoque sobre desarrollo humano, influenciado por la teoría de Amartya Sen. Con base en esta línea se propone analizar la pobreza con relación a la *privación de las capacidades básicas de los individuos* y no solamente como la falta de ingresos para obtener logros en el ser o el hacer¹². Al respecto, el informe “Hacia una Colombia equitativa e incluyente”, realizado por el PNUD (2005), interpreta la pobreza como una situación que afecta la calidad de vida de las personas y las familias, al recortar sus posibilidades en los temas de salud, empleo, acceso a bienes y servicios y, finalmente, en la obtención de ingresos que los lleve a una vida buena, es decir, la pobreza se resume como “la incapacidad de los individuos dentro de un grupo familiar [para] alcanzar [libremente] los logros básicos de la vida humana” (15).

El concepto de calidad de vida también va adquiriendo diversas connotaciones dependiendo de los enfoques por medio de los cuales se interpreta. De esta manera, hay quienes lo comprenden desde indicadores como el PIB, NBI y la línea de pobreza. Otros enfatizan en su relación con las nociones de equidad y justicia distributiva (Rawls), la calidad ambiental, las libertades y capacidades humanas (Nussbaum, Sen, Rawls y Cohen). Particularmente, el concepto de calidad de vida en Colombia se ha constituido en uno de los aspectos cruciales para la medición de la pobreza multidimensional, aunque desde esta perspectiva la definición ha recibido diversas críticas por reducirla casi exclusivamente a la medición cuantitativa de factores como el ingreso y las condiciones físicas del entorno y la vivienda.

¹² Las capacidades en Sen hacen referencia a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por las oportunidades que los lleven a satisfacer su crecimiento personal, es decir, el HACER y el SER. En este sentido, la pobreza es una carencia de dotaciones iniciales mínimas, lo que limita sus posibilidades de elegir sobre su vida (Restrepo, 2000). “la capacidad de una persona se refiere a las diversas combinaciones de funciones que puede conseguir. Por lo tanto, la capacidad es un tipo de libertad: la libertad fundamental para conseguir distintas combinaciones de funciones (o, en términos menos formales, la libertad para lograr diferentes estilos de vida)” (Sen, 2000: 100).

En definitiva, la calidad de vida ya no sólo se encuentra sustentada en la posibilidad de obtener bienes materiales, sino que además depende de las oportunidades que tienen las personas para satisfacer sus necesidades humanas (Torres, 2010). En ese orden de ideas, la construcción de este concepto “(como idea y/o realidad) debe hacerse con base en la cotidianidad, sin dar cabida a prejuicios que nieguen la participación activa del que vive” (8). En otras palabras, representa la concepción o evaluación que hacen la personas sobre su propia vida, percepciones que pueden estar influenciadas de otros factores, como los culturales, demográficos, económicos y socio-territoriales. De acuerdo con esta consideración, se plantea que las políticas sobre desarrollo rural deben ser diferenciales según las realidades territoriales para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida rural y la disminución de la vulnerabilidad de sus habitantes.

La pobreza también puede comprenderse con relación a “la justa medida en que se pueden evaluar los resultados de una estrategia de desarrollo. (...) En otros términos, la pobreza no es un problema de pobres, como es usual tratarla, sino un problema de la organización social, que cuestiona y limita la posibilidad de logro social” (Echeverri y Ribero, 2002: 74). De ahí que la evolución de este concepto se ha dado a la par con el nacimiento de una serie de métodos directos e indirectos que tienen el propósito de cuantificarla, como lo son: el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de condiciones de vida (ICV) y el método de ingreso o línea de pobreza. Estos indicadores se caracterizan por la dificultad de unificar los criterios, la limitación de repetir el ejercicio para hacerlo comparativo y los significativos costos en la recolección de datos primarios.

En Latinoamérica, según Kay (2007), las causas de la pobreza rural son esencialmente de carácter estructural y se encuentran asociadas a la distribución dispareja de tierras y la desigualdad del sistema del poder. Particularmente, en el caso colombiano, Machado (2012) diagnostica la problemática agraria como el reflejo de una crisis estructural múltiple en los niveles económico, social, institucional y político. En este contexto, uno de

los elementos estratégicos del desarrollo humano corresponde a la tenencia de la tierra, el cual se encuentra estrechamente relacionado con la definición de pobreza. Por tanto, de acuerdo con el INDH, varios de los motivos que obstaculizan el desarrollo son:

- a. Al impedir el acceso libre a la tierra, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo; ello obstaculiza superar la pobreza y mejorar los niveles de vida de los habitantes rurales.
- b. El conflicto de uso del suelo y la ganadería extensiva impiden generar suficiente empleo para ocupar la mano de obra rural existente, no facilitan el aumento del ingreso rural, y mantienen altos niveles de pobreza y miseria. Todo lo cual se traduce en la baja competitividad del sector agropecuario y se restringe la oferta alimentaria.
- c. El control de las mejores tierras o de las ubicadas en corredores estratégicos, por parte de unos pocos propietarios o de actores armados ilegales, restringe la democracia, la libertad y el libre movimiento de la población rural.
- d. Una estructura muy concentrada de la tenencia de la tierra genera innumerables conflictos sociales con los sectores que se la disputan en sociedades con altos desequilibrios sociales y económicos, como Colombia. Además, alimenta la migración hacia zonas de frontera donde la población se incorpora a la producción de cultivos de uso ilícito, como una alternativa atractiva de subsistencia que destruye recursos naturales valiosos y dando lugar a conflictos con el Estado.
- e. El poder político local fundamentado más en la posesión de tierras impide la modernización y actualización del catastro rural, así como el pago de mayores tributos para el desarrollo de las mismas regiones y el logro de convergencia rural-urbana.
- f. Cercena las posibilidades de desarrollo de la cooperación y del capital social rural, y de unas relaciones más horizontales entre actores del sector.
- g. Impulsa flujos migratorios hacia áreas urbanas incapaces de generar fuentes de empleo e ingresos dignos. (PNUD, 2011: 182-183)

Se observa entonces que la estructura de tierra ha obstaculizado el desarrollo humano, cuya solución no necesariamente se encuentra con mejorar el acceso a la tierra y al capital para mejorar la competitividad campesina. Para ello, se requiere un ambiente favorable a la democracia y la libertad (Kay, 2006 en PNUD, 2011). Al mismo tiempo, el INDH sostiene que el ámbito rural no ha sido considerado como eje estratégico para el desarrollo

nacional, situación que contribuye a la profundización de la trampa de la pobreza, desigualdad y exclusión social.

4. MARCO CONTEXTUAL: Política Pública Integral de Tierras y Programa de Formalización de la Propiedad Rural

Durante muchos años Colombia ha intentado tener una política agraria que no sólo se ajuste a los cánones del desarrollo por parte del gobierno, sino que vaya más allá, pensando en una distribución más equitativa y productiva de la tierra. La inequidad en la distribución de la tierra ha generado y ha perpetuado la pobreza en muchas zonas rurales del país, la cual puede estar ligada no solo al conflicto armado, sino también a la debilidad institucional y al bajo desempeño del sector agrícola (Gáfaro, Ibañez y Zarruk, 2012).

Desde el siglo XIX el gobierno colombiano empezó a formular distintas políticas agrarias, sin que pudiesen implementarse. Algunos argumentan que el fracaso fue fruto de la voluntad política y debilidad institucional, añadiendo una prevalencia del desarrollo urbano sobre el rural (Leivobich, 2010 en Gáfaro, Ibañez y Zarruk, 2012). Es así como el Estado asume un rol paternalista, desde el que se ve al sector agrario como “(...) fuente de alimentos, materias primas, capital y divisas (...)” (Greño, Muñiz & Viñas, 2004, p. 119).

Entre principios de los años 60 y principios de los 90, los países latinoamericanos vivieron épocas de crisis económicas que derivaron en el desmantelamiento de la intervención estatal y en el desajuste y vacío político de las instituciones del sector público. Debido a lo anterior, los gobiernos dejaron de lado los programas de desarrollo rural, para hacer énfasis en los programas dirigidos hacia la pobreza, con lo cual en la mayoría de los países se gestan intervenciones de organizaciones sin ánimo de lucro.

Autores como Greño, Muñiz & Viñas (2004), enumeran ciertos factores causantes del fracaso en las políticas rurales de los países latinoamericanos, como la corrupción, la falta de continuidad en las políticas, la desarticulación de las entidades públicas y de las políticas, la centralización de las políticas y la agudización de la pobreza rural, que a su vez

obligó a la formulación de estrategias para disminuirla y llevó al gobierno a que se desentendiera de los planes de desarrollo rural.

De cualquier manera, durante los últimos años se ha intentado plantear nuevas políticas que favorezcan el desarrollo rural y la calidad de vida de sus habitantes. En esa perspectiva, el actual Gobierno Nacional colombiano durante su primer periodo, y por intermedio del MADR, formuló la PPIT. El documento que la recoge, de noviembre de 2011, señala que

El Gobierno Nacional se ha comprometido con una ambiciosa política de Desarrollo Rural dirigida a mejorar las condiciones de vida de la población rural, a reducir la pobreza y a sentar las bases de un modelo de desarrollo económico y social sostenible en el tiempo y competitivo en el marco de las tendencias actuales de la agricultura internacional (MADR, 2011, p. 51).

En cuanto al desarrollo de esta política, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural periodo 2010 - 2013, Juan Camilo Restrepo Salazar (2011), considera un marco de principios que se toman como referencia para su formulación e implementación. Entre estos se destacan: i) el establecimiento de espacios de participación donde se garantice el adecuado acceso a beneficiarios a la información; ii) la garantía de igualdad y enfoque diferencial en la implementación de la política; iii) el fortalecimiento de la capacidad institucional en aras de implementar la política con responsabilidad, eficiencia y coherencia con otras políticas complementarias, así como de garantizar el monitoreo y ajuste necesario de la política desde la etapa de diseño; y iv) la definición de mecanismos y procedimientos idóneos y sostenibles para alcanzar los objetivos propuestos.

Expone Restrepo que la restitución de tierras es apenas parte de un todo dentro de la visión del Gobierno en materia agraria. Igualmente, menciona que el universo lo conforma:

(...) una especie de triángulo. Por un lado está la restitución de tierras propiamente dicha, en otro, el proceso de formalización de la propiedad agraria en Colombia, y uno adicional se refiere al desarrollo rural. Por tal razón, la restitución, la formalización y el desarrollo rural son los tres ejes que orientan la política de tierras (Política Pública Integral de Tierras, MADR, 2011, p. 3).

La restitución hace referencia a la devolución o entrega de tierras a los despojados y a quienes tuvieron que abandonarlas como consecuencia de los procesos de violencia, conflicto armado, y muchas veces también, como lo dice Restrepo (2011), por procesos relacionados con la informalidad de la tierra. Es así como el primer eje se une con el segundo, la formalización de la propiedad rural. Para hablar de formalización es importante primero mencionar las causas de la informalidad, que se dividen en dos: una de tipo violenta y la otra de tipo sociológica o histórica.

Al referirse al proceso de formalización el ex-Ministro Restrepo manifiesta que la informalidad no es un fenómeno exclusivamente colombiano, sino latinoamericano y en general de los países en desarrollo. Agrega que “una gran parte de los predios que se trabajan en Colombia en tareas agrícolas o ganaderas, no tienen titularidad plena de quienes los trabajan” (MADR, 2011, p. 12).

Existen razones sociológicas e históricas que explican esta situación, es así como hay casos en que el sobrino le compró la tierra al tío y esa transacción la consignaron en una carta de compraventa que nunca se elevó a escritura pública, y esa carta se guardó en la cómoda de la casa pero de allí no pasó. Puede suceder por ejemplo, con el caso del abuelo que le dejó la finca a los nietos, la sucesión del abuelo que nunca se finalizó y que nunca se protocolizó, entonces los nietos tienen la posesión pero no la titularidad plena del predio. ... Este tipo de razones ha llevado a que el 40% de los predios rurales sean informales, o tengan una titularidad precaria. En consecuencia, una de las prioridades de la política agraria se centra en trabajar intensamente en la formalización de la propiedad agraria (MADR, 2011, p. 12).

Tener títulos precarios o no tenerlos en los albores del siglo XXI

(...) significa para el campesinado colombiano entrar en la trampa de la pobreza o perdurar en ella, porque no puede pedir un crédito al no tener escrituras y por tanto, no puede hipotecar su finca si el giro de sus negocios lo requiere, porque sin títulos tampoco tiene acceso a subsidio en vista de que muchos de los apoyos que el Estado ofrece son sujetos a la acreditación de la propiedad plena de quien lo solicita (MADR, 2011, p. 12).

El problema de la informalidad radica en que no solo afecta al individuo, sino “(...) el mercado de las tierras, la producción agropecuaria, la inversión pública rural y la asignación de los recursos en el campo (...)” (MADR, 2011, p. 85), al tiempo que dificulta la restitución y promueve o facilita el despojo.

En el año 2010 el MADR expidió la Resolución 452, “Por la cual se crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su unidad coordinadora”, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos. Lo anterior, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, que determina como deber del Estado promover

(...) el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos.

Más adelante, en 2013, el referido acto administrativo se modifica con la Resolución 181 del MADR, la cual en sus considerandos hace alusión al proyecto de implementación del PFPR, para reducir la informalidad en la tenencia de la tierra de la población rural y facilitar el acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados y a la seguridad jurídica.

El articulado que integra el componente rural del Plan Nacional de Desarrollo¹³, “Todos por un nuevo país” (Ley 1753 de 2015), incluye un precepto que valida y refrenda el programa.

(...) Formalización de la Propiedad Rural. Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que éste determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según se trate.

Para facilitar el proceso, dentro de la PPIT se estipula que el programa de formalización propenderá por la simplificación de procedimientos judiciales de formalización, la promoción de medidas para proveer mayor acceso, la facilitación de tramites de registro, la actualización catastral y coordinación interinstitucional, y la agilización por parte del INCODER en la adjudicación de 650 mil hectáreas que se encuentran en el Fondo Nacional Agrario, dando prioridad a la titulación de baldíos.

En cuanto al tercer eje (desarrollo rural), el Gobierno Nacional está estructurando un sistema con el fin de seleccionar “áreas de desarrollo rural”, buscando contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores por medio del aumento de los ingresos de los pequeños y medianos productores, la reducción de la pobreza y consolidación de la paz.

De esta manera, se pretende fortalecer los mecanismos para “focalizar, modernizar y racionalizar” los subsidios existentes, incentivando el acceso de los productores a factores productivos como son tierras productivas, inversiones en riego y adecuación de tierras,

¹³ Artículo 103.

servicios de asistencia técnica y capacitación, y vivienda rural; igualmente, cambiar el uso que se le está dando a cinco millones de hectáreas a través de la aplicación de nuevas formas de aprovechamiento, organización de productores y propuestas para el desestimulo a tierras improductivas.

Adicionalmente, se destaca el borrador denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral - RRI”, publicado en junio de 2014 en el marco de los diálogos de paz que se están adelantando entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC - EP) en la Habana - Cuba. En dicho documento los considerandos definen la “Reforma Rural Integral” (RRI) como aquella que sienta las bases para la transformación estructural del campo, crea condiciones de bienestar para la población rural y de esa forma contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Se enseña que el acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, al igual que los planes nacionales financiados y gestionados por el Estado, destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos, que provean de bienestar y buen vivir a la población rural.

Se establece del mismo modo que la RRI es de aplicación universal, con una ejecución priorizada en los territorios con más conflicto, miseria y abandono, mediante programas de desarrollo con enfoque territorial. En consecuencia, los planes y programas acordados deben tener un enfoque territorial, que implica

(...) reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales y garantizar la sostenibilidad socio-ambiental. [...] el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria (DGRC y FARC-EP, 2014, p. 2).

Haciendo referencia a los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), se establece como objetivo lograr la transformación estructural del campo, incluyendo un mayor relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en aras de asegurar:

El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, [...] el desarrollo de la economía campesina y familiar..., mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. [...] El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana... (DGRC y FARC-EP, 2014, p. 10).

Finalmente, el borrador subraya los planes de acción para la transformación regional, donde se asegura debe tenerse en cuenta el enfoque territorial de las comunidades rurales con sus características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes. Asimismo, se considera importante contar con un diagnóstico participativo que incluya las necesidades sociales y territoriales de las comunidades. (DGRC y FARC-EP, 2014, p. 11).

5. METODOLOGÍA

5.1 Características de la investigación

Con base en la PPIT¹⁴ y especialmente el PFPR, el presente trabajo pretende analizar las percepciones y significados de diversos actores acerca de la manera en que el citado programa contribuye con el mejoramiento de la calidad de vida, el desarrollo rural y la participación de los campesinos de Ramiriquí (Boyacá) en la construcción de su bienestar. Lo anterior, a partir [como se dijo] de la percepción y significados de campesinos favorecidos con el programa, algunos de sus representantes comunitarios y actores locales institucionales involucrados (ejecutores). También se hace necesario reconocer el punto de vista de los ejecutores nacionales y locales del PFPR, al igual que de los formuladores directos e indirectos de la PPIT y de los analistas expertos.

De este modo, el enfoque metodológico es el cualitativo, que permite obtener con amplitud la información requerida y realizar una adecuada organización, interpretación y estudio de la misma, sin perjuicio de los análisis documentales y estadísticos que resulten pertinentes como complemento.

5.2 Técnicas de investigación

Las principales técnicas para la recolección de la información son la práctica de encuestas y entrevistas semi-estructuradas, la revisión documental y los análisis estadísticos. Las encuestas, dirigidas a los campesinos ocupantes de predios informales rurales beneficiarios del PFPR en Ramiriquí (Boyacá), contienen preguntas que permiten indagar acerca de su condición socio - económica, el desarrollo rural con enfoque territorial, la

¹⁴ Formulada e iniciada su implementación en el primer periodo del gobierno Santos 2010 – 2014, con tres ejes fundamentales: restitución de tierras, formalización de la propiedad rural y desarrollo rural.

relación del programa con el mejoramiento de su calidad de vida y los mecanismos de participación que se les han brindado.

Las entrevistas semi-estructuradas, aplicables al resto de actores identificados, se fundan en preguntas abiertas que parten básicamente del concepto desarrollo rural con enfoque territorial, pasan por la PPIT y su PFPR, y finalizan con el efecto que se espera tenga en la calidad de vida de los beneficiarios.

La revisión documental incluye la señalada política pública, algunos discursos relativos a su lanzamiento, el borrador conjunto de los delegados del Gobierno Nacional y las FARC-EP, denominado “Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, producto de los diálogos de paz de la Habana – Cuba, primer punto de la agenda de negociación, entre otros.

Por último, están los análisis estadísticos, fundados en los datos obtenidos y algunas de las respuestas de los campesinos beneficiarios de Ramiriquí (Boyacá) a las preguntas inherentes a los aspectos socio - económicos de la encuesta. Se aclara que este acápite no contempla un enfoque cuantitativo o positivista, simplemente aportará elementos para el análisis – descriptivo del PFPR, acorde con los lineamientos de la PPIT.

5.3 Muestra

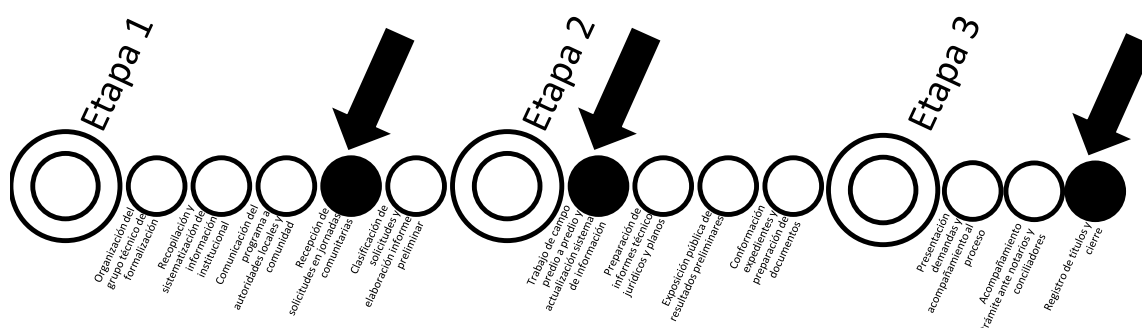
Con el objeto de definir la muestra¹⁵ de los beneficiarios del PFPR en Ramiriquí (Boyacá), a quienes se les aplicaría la encuesta previamente diseñada, se partió de las tres etapas en las que el programa dividió el proceso de formalización: etapa uno con cinco pasos, dos con cuatro y la última con tres; forma en la que está organizada la base de datos suministrada por el PFPR en julio 15 de 2014.

¹⁵ Uno de los objetivos centrales de la muestra es el de generar una distribución proporcional y representativa de la variabilidad inherente al universo de estudio, es decir, los beneficiarios del PFPR de Ramiriquí (Boyacá).

Tomando las tres etapas y la citada base de datos, se buscó al interior de cada fase el paso más representativo para definir la muestra. En otras palabras, se quiso una muestra por cada una de las etapas del programa, tomada del paso más relevante de las mismas, con el fin de escudriñar la percepción y significados de los beneficiarios en diferentes momentos de la ejecución del programa.

En ese orden de ideas, de la etapa uno se seleccionaron beneficiarios a los que se les había recibido la solicitud (paso cuatro), es decir, poseedores de predios y sus familias que enterados del programa, su alcance y beneficios, decidieron iniciar el trámite correspondiente, para lo cual presentaron solicitud. De la etapa dos se eligieron beneficiarios a los que se les había practicado por parte del programa los trabajos de campo, como evidencia cierta de acciones positivas del Gobierno Nacional y local, encaminadas a resolver la situación de informalidad. Finalmente, de la etapa tres se escogieron aquellos beneficiarios con escrituras públicas y registro tramitadas, como consolidación de los resultados del programa respecto de sus destinatarios.

Gráfica 2. Etapas y pasos del Proceso de Formalización; pasos seleccionados por etapa para definición de la muestra



Fuente: Elaboración propia, a partir de Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial del MADR (2014).

Importa aclarar que cuando fue determinada la muestra, en julio de 2014, no se había realizado la entrega formal de los títulos registrados en jornadas masivas, que tuvieron lugar en Ramiriquí (Boyacá) en el mes de septiembre de ese mismo año. No obstante lo anterior, el trámite de las escrituras y su registro se encontraban en curso y de ello eran conocedores los beneficiarios favorecidos.

De acuerdo con todo lo anterior, el universo de estudio se conformó por 2970¹⁶ personas (campesinos beneficiarios del PFPR en Ramiriquí) y luego de una depuración basada en eliminación de personas de difícil identificación o menores, éste se compuso de 1158. El tipo de muestra empleada fue probalística de elementos y estratificada¹⁷. Para el tamaño de la muestra y dado que el estimador requerido es una proporción, la fórmula utilizada en los cálculos del tamaño fue la siguiente:

$$n = \frac{\sum_{j=1}^k N_j^2 p_j (1 - p_j) / w_j}{N^2 D + \sum_{j=1}^k N_j p_j (1 - p_j)}$$

En donde:

N = Número de beneficiados según la etapa

¹⁶ Total de la base de datos suministrada por el Pfpr el 15 de julio de 2014.

¹⁷ **Probabilística.** Cada beneficiado del universo de estudio tiene una probabilidad de selección conocida y superior a cero. Esta clase de muestreo permite fijar a priori la precisión deseada en los resultados y calcular a posteriori la precisión finalmente observada. El beneficiado es la unidad de observación, su selección realizada por etapa es de igual probabilidad de selección. **De elementos:** Cada beneficiado es un elemento para efectos del análisis de los resultados obtenidos. **Estratificada.** El ordenamiento de los beneficiados por etapa es equivalente a una estratificación por dicha variable en términos de precisión de los resultados. La estratificación optimiza la muestra, reduciendo el error de muestreo de las estimaciones. El muestreo estratificado es una combinación de diseños que tiene en cuenta las diferencias que se presentan entre grupos poblacionales. Su eficiencia se obtiene precisamente al considerar de forma separada las particularidades de cada grupo.

p_j = Proporción

w_j = Error deseado

σ_r = Desviación estándar calculada alrededor de r para cada una de las etapas.

Lo anterior entregó como resultado los siguientes tamaños de muestra:

Tabla 2. Tamaños de muestra por etapa del PFPR y total

Etapa	Universo	Muestra
Etapa 1	529	18
Etapa 2	526	18
Etapa 3	103	14
Total	1.158	50

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la metodología de la selección de la muestra, se realizó sistemáticamente, aplicando un intervalo de muestreo (IM), con un arranque aleatorio, con los ordenamientos previos de la estratificación. El intervalo de muestreo es el cociente entre el total de beneficiados por etapa y el tamaño de la muestra requerida¹⁸.

Respecto de los demás actores identificados, la selección para la práctica de entrevistas semi-estructuradas tuvo en cuenta un método discrecional, basado en la ubicación de referentes por cada uno de los segmentos definidos, máxime que los universos son pequeños y de alguna manera restringidos. Adicionalmente, era preciso contar con el concurso de cada una de las personas identificadas, para atender la entrevista.

Como segmentos fueron definidos: i) formuladores de la PPIT (directos e indirectos); ii) analistas expertos; iii) ejecutores del programa (del orden nacional y local); las

¹⁸ El procedimiento implicó: selección de un número aleatorio de arranque entre 1.0 y el valor del intervalo de muestreo (IM), el cual identifica el primer beneficiado seleccionado. Suma sucesiva del IM a partir del número de arranque, para identificar el resto de la muestra.

autoridades institucionales locales/ejecutoras y v) líderes comunitarios de algunas de las veredas objeto de formalización.

Dentro de los formuladores directos de la política se identificaron el Ex Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Doctor Juan Camilo Restrepo Salazar y el Ex Jefe de la Oficina Jurídica del citado Ministerio, Doctor Andrés Bernal Morales, autores además de la publicación “La Cuestión Agraria – Tierra y posconflicto en Colombia”. Como formulador indirecto se identificó a la Dirección de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación (DNP), y de allí al Doctor Andrés Felipe González Vesga, Asesor Externo y otro profesional que solicitó mantenerse anónimo.

Fueron identificados como analistas expertos los Doctores Alejandro Reyes Posada, Abogado y Sociólogo, investigador social, escritor y ensayista y Asesor del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Luz Amparo Fonseca Prada, Ex Presidenta Ejecutiva de Conalgodón, Ex Viceministra del MADR, entre otras dignidades, respectivamente.

Entre los ejecutores del programa, en el nivel nacional se identificó a Yovanny Arturo Martínez Martínez, Ingeniero Catastral y Geodesta, Asesor Externo y a Oscar Felipe Marles Monje, también Ingeniero Catastral y Geodesta, Coordinador Municipal en Ramiriquí (Boyacá) del programa en 2014.

Como actores institucionales se ubicó al Alcalde de Ramiriquí 2012 - 2015, Ingeniero de Transportes y Vías José Moisés Aguirre Sanabria y al Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura del municipio, Ingeniero Alonso Mauricio Sánchez Corredor. Finalmente, de las veredas objeto de intervención por parte del programa se identificaron dos líderes comunitarios que pidieron permanecer como anónimos.

En la siguiente tabla, por segmento y perfil identificado, se sustenta su elección para la práctica de las entrevistas semi-estructuradas:

Tabla 3. Actores entrevistados y principales razones de su selección

Segmento	Actor identificado	Razón de la selección
Formuladores directos e indirectos de la Política Pública Integral de Tierras	Juan Camilo Restrepo Salazar	Como Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) del Presidente Santos iniciando su primer periodo de gobierno 2010 – 2014, fue formulador de la política
	Andrés Bernal Morales	En su calidad de Jefe de la Oficina Jurídica del MADR participó en la formulación de la política
	Andrés Felipe González Vesga	Como Asesor Externo de la Dirección de Desarrollo Rural del Departamento Nacional de Planeación (DNP) participó de manera indirecta en la formulación de la política
	Anónimo	Profesional de la citada Dirección de Desarrollo Rural del DNP, conocedor de los temas objeto de investigación y de la política
Analistas expertos	Alejandro Reyes Posada Fonseca	Abogado y Sociólogo, experto en los temas de tierras, escritor y ensayista; además, fue Asesor del MADR cuando se formuló la política
	Luz Amparo Fonseca Prada	Fue Ex Viceministra del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, es amplia conocedora del tema rural y sus problemáticas
Ejecutores técnicos del Programa de Formalización de la Propiedad de Tierras Rurales a nivel nacional y local	Yovanny Arturo Martínez Martínez	Con importante experiencia en catastro, sistemas de información geográfica y en tierras, en 2014 era asesor técnico externo del programa a nivel nacional
	Oscar Felipe Marles Monje	Coordinador Municipal del programa en Ramiriquí – Boyacá, 2014
Actores institucionales locales	José Moisés Aguirre Sanabria	Es el Alcalde de Ramiriquí – Boyacá, periodo 2012 - 2015, quien en lo local ha viabilizado la implementación del programa
	Alonso Mauricio Sánchez Corredor	Es el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación e Infraestructura de Ramiriquí - Boyacá, gestor del programa desde el municipio
	Presidente junta de acción	Presidente de una de las juntas de acción

Segmento	Actor identificado	Razón de la selección
Líderes comunitarios de las veredas beneficiarias con el programa	comunal uno (anónimo)	comunal de las veredas en las que se está implementando el programa
	Presidente junta de acción comunal dos (anónimo)	Presidente de una de las juntas de acción comunal de las veredas en las que se está implementando el programa

Fuente: Elaboración propia

5.4 Definición temporal y espacial

Para los propósitos de la investigación el periodo de estudio definido comprende el año 2012, hasta el 15 de julio de 2014. Se parte del año 2012 por ser aquél en que inició la implementación de del PFPR en Ramiriquí (Boyacá), que por sus importantes niveles de informalidad en la tenencia de la tierra y el compromiso de sus autoridades locales, fue uno de los territorios escogidos por el programa para su intervención. El 15 de julio de 2014 marca la fecha en la que fue suministrada por el programa la base de datos de los beneficiarios, tomada en consideración para definir la muestra de los campesinos que a la postre fueron encuestados.

6 UNA MIRADA TERRITORIAL AL MUNICIPIO DE RAMIRIQUÍ (BOYACÁ): Análisis y resultados del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su contribución a la calidad de vida

La finalidad del presente apartado es describir los referentes atribuidos al desarrollo rural y al PFPR. En primer lugar se expone sobre las manifestaciones de los campesinos beneficiarios encuestados, tomando como aspectos relevantes características (del municipio y los campesinos), la forma cómo participaron del proceso, las percepciones acerca del programa y los significados sobre lo que implica asegurar los derechos de propiedad en términos de calidad de vida, entre otros. En segundo lugar, se resumen las principales concepciones e interpretaciones según las doce entrevistas aplicadas a formuladores de la política, analistas expertos, ejecutores del programa, actores institucionales locales/ejecutores y miembros de las JAC.

6.1 Caracterización general del municipio de Ramiriquí (Boyacá)

6.1.1 Características demográficas y geográficas de Ramiriquí (Boyacá)

El municipio de Ramiriquí se ubica en el Departamento de Boyacá, en la subregión o provincia de Márquez. Tiene una extensión de 146,5 Km², de los cuáles 7,25 corresponden al área urbana y 139,25 a la rural. Limita al norte con Tunja, al sur con Chinavita y Zetaquirá, al oriente con Zetaquirá, Rondón y Ciénaga, y al occidente con Chivata, Tibana y Jenesano. Está compuesto por 24 veredas¹⁹ en el área rural y 10 barrios en la urbana²⁰. Según datos del DANE, tiene 10.337 habitantes, que representan cerca del 15% de la población de Boyacá. Es un municipio con predominancia de niños y jóvenes, por cuanto el 48% de sus habitantes tienen menos de 24 años, comportamiento similar al del

¹⁹ Rosal, Potreros, Pabellón, Peñas, Santana, Resguardo Alto, Resguardo Bajo, Faravita, Caicedos, Romazal, Santuario, Fernández, Fragua, Gachacavita, Naguata, Hervideros, Común, Pantano Largo, Guacamayas, Farquentá, Escobal, Hortigal, Chuscal y Guayabal.

²⁰ Información extraída de la página web de la Alcaldía del municipio. http://www.ramiriqui-boyaca.gov.co/informacion_general.shtml

departamento. Sólo el 11% de la población tiene una edad superior a los 65 años y en su mayoría son mujeres. En la actualidad no se reportan indígenas ni afrodescendientes en el territorio.

6.1.2 Características socio-económicas de Ramiriquí (Boyacá)

La economía del municipio depende fundamentalmente del sector primario, donde la agricultura como primera actividad está constituida principalmente por la siembra y el cultivo de uchuva, pepino, tomate de árbol, alverja, fríjol, maíz, entre otros. En segundo lugar se encuentra la actividad pecuaria, con ganadería, pesca y silvicultura que ocupan un 29,2% del territorio. Otras actividades secundarias pero no menos importantes son la carpintería, la ornamentación, la electricidad, el transporte, la mecánica automotriz, entre otros.²¹

En cuanto a las condiciones de calidad de vida, según el Plan de Desarrollo del Municipio “Obras de verdad 2012 – 2015”, no se cuenta con una fuente constante de generación de ingresos, lo que obliga a muchos de sus habitantes a salir de Ramiriquí para generarlos. De otro lado, la prestación de servicios de salud en el Hospital San Vicente no ofrece atención especializada, particularmente para la población en situación de discapacidad. En lo que refiere a educación, el municipio posee instituciones privadas y públicas, de las cuales 18 se encuentran en el área rural. En la parte de formación artística y ocupación del tiempo libre no existe una entidad encargada de dichas actividades.

En el municipio existen 368 familias, muchas de ellas ubicadas en el área rural, donde las condiciones de vivienda no son las mejores, comenzando con la provisión de servicios públicos, pese a contar lo rural con una cobertura del 90% en suministro de agua potable, pero con carencias del servicio de energía eléctrica en algunas veredas. Estos aspectos

²¹ Información extraída de la página web de la Alcaldía del municipio. http://www.ramiriqui-boyaca.gov.co/informacion_general.shtml.

inciden en la ubicación del municipio en el puesto 26 de todo el departamento frente a necesidades básicas insatisfechas (NBI).

6.1.3 Caracterización de la tierra en Ramiriquí (Boyacá)

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) el municipio tiene 10.318 predios, de los cuales el 82% (8.452) están en el área rural. En el año 2014 el total de predios rurales ascendió a 8.513. Con respecto a las áreas de terreno, en Ramiriquí predominan los predios de poca extensión, el 67% tienen menos de una hectárea y el 26% entre 1 y 3. El área rural del municipio suma un total de 11.953 hectáreas, con un avalúo catastral de 56 mil millones. El 92% de los predios son de uso agropecuario.

Según el DANE, basado en el Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia del CEDE (UNIANDES), IGAC y Universidad de Antioquia de 2012, Ramiriquí tiene la siguiente situación en cuanto al GINI departamental:

Tabla 4. Distribución de la propiedad rural en Colombia. Gini Nacional 2012

MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	AÑO	TIERRAS	PROPIETARIOS	
			TERRENO	CON REPETICIÓN	SIN REPETICIÓN
Ramiriquí	Boyacá	2011	0,664	0,701	0,727

Fuente: DANE

6.2 Percepciones y significados de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Ramiriquí (Boyacá)

6.2.1 Características de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Ramiriquí (Boyacá)

Para las distintas etapas del proceso la muestra efectuada se encuentra relativamente balanceada entre hombres y mujeres, quienes mayoritariamente provienen de las veredas del municipio. Con relación al lugar de procedencia de los encuestados, fueron reportadas con la mayor frecuencia las veredas de Pantanolargo (16%), Caicedos (16%) y Naguata (10%). Seguidamente están quienes manifestaron haber nacido en las veredas de Farqueneta y Santuario, con el 8% y el 6% respectivamente. Los menores porcentajes correspondieron a las veredas de Común (4%), Guacamayas (4%), Guayabal (4%), Jenesano (4%), Junin (2%) y Escobal (2%). Mientras el 4% restante proviene de los departamentos del Valle y Cundinamarca.

De los 50 encuestados, el 38% tienen más de 61 años, el 28% se ubica entre los 51 y 60 años, el 18% entre los 30 y 40 años y el 16% restante entre 41 y 50 años de edad. Asimismo, la mayoría tienen el estado civil de casados con el 60%, el 16% conviven en unión libre, el 10% señalaron ser viudos, el 8% son separados y el 6% solteros. El número promedio de personas en el hogar es de aproximadamente 4.54 miembros, los cuales pueden llegar a ser parientes o no. De otro lado, solamente el 24.49% de los beneficiarios añadió que todos los miembros de la familia habitan en la misma vivienda.

Tabla 5. Demografía de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en sus hogares

Indicadores	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3
Porcentaje de mujeres beneficiarias y encuestadas	16%	20%	18%
Porcentaje de hombres beneficiarios y encuestados	20	16%	18%
Edad promedio de los beneficiarios	59	53	54
Número de hijos menores a 25 años	7	48	13
Número de hijos promedio de los hogares	5	5.05	4.8

Fuente: Elaboración propia. Base 50 encuestas

El nivel educativo de los beneficiarios del programa es bastante bajo, alrededor del 58% de los encuestados no tienen ningún grado de escolaridad, aunque en una gran proporción certificaron saber leer y escribir. Se observa también que el 32% alcanzó primaria completa, el 4% señaló estar cursando bachillerato, otro 4% no cuenta con ningún tipo de estudio y apenas el 2% tiene secundaria completa. Adicionalmente, sorprende que tan solo el 2% de los encuestados estén afiliados a salud y pensión, el 2% no tiene la certeza de si se encuentra asegurado y el 96% definitivamente no lo está.

Por su parte, el 76% de los beneficiarios dijo poseer vivienda propia, con un número promedio de tres cuartos y un baño. Basándose en las condiciones del hábitat, las mayores coberturas de acceso a los servicios básicos corresponden a la energía eléctrica (90%) y al acueducto y alcantarillado (46%). En menor medida se encuentra la telefonía celular y el gas doméstico, con el 42% y 16%, respectivamente. Ahora bien, estas unidades habitacionales fueron fundamentalmente adquiridas por herencia o compra, cada uno con un 40.43% de representatividad. Los motivos restantes hacen alusión a la posesión, arriendo, cuidado del predio y vivienda familiar, los cuales sumados representan un porcentaje del 19.15%. La tendencia señala también que el 60% de los beneficiarios llevan más de 20 años habitando esos predios, el 18% entre 10 y 19 años, otro 18% más de seis meses y el 4% afirma no estar viviendo en el bien inmueble que están formalizando.

En el caso de la ocupación, se encontró con una frecuencia significativa del 84% que el grupo de beneficiarios están trabajando y principalmente de manera informal. En los porcentajes restantes se sitúan quienes se dedican a las labores domésticas (8%), aquellos desempleados o en condición de discapacidad (6%) y quienes cuentan con un trabajo de tiempo parcial (2%). Por otro lado, con una tendencia significativa, el 54% de los encuestados afirmaron trabajar al interior de su inmueble, el 12% fuera del predio y el 34% en su propiedad y fuera de ella.

Los resultados muestran que en promedio los hogares de los beneficiarios encuestados tienen un ingreso mensual de \$244.947, cifra que además de ser inferior a la establecida como salario mínimo vigente [para 2014] refleja la baja capacidad económica de muchos de los beneficiarios y sus familias. En esta línea se precisa que solamente el 42% de ellos sostuvieron recibir los ingresos de esta manera, el restante los obtienen por jornales, semanal o quincenalmente. Al observar los datos según sexo de los beneficiarios, las mujeres son quienes se encuentran en una mayor condición de desigualdad de ingreso. Buen ejemplo de ello radica en que la diferencia se acentúa al observar que el 12% de las mujeres calculan sus sueldos entre \$10.000 y \$50.000, el 6% entre \$100.000 y \$400.000 y solamente una de ellas manifestó tener un ingreso de \$900.000. Comparativamente, el 8% tienen ingresos que oscilan entre \$10.000 y \$50.000, el 8% entre \$100.000 y \$400.000 y el 6% entre \$700.000 y \$1'500.000. Lo anterior, sin importar el tamaño de los hogares y las múltiples labores que deben asumir las mujeres, al tener que conciliar sus quehaceres domésticos con el rol de cuidadora, trabajadora y productora de alimentos.

En la siguiente tabla se aprecian datos adicionales de los beneficiarios, discriminados según etapa del proceso en la que se encuentran:

Tabla 6. Vivienda y otros apoyos, según etapa del PFPR

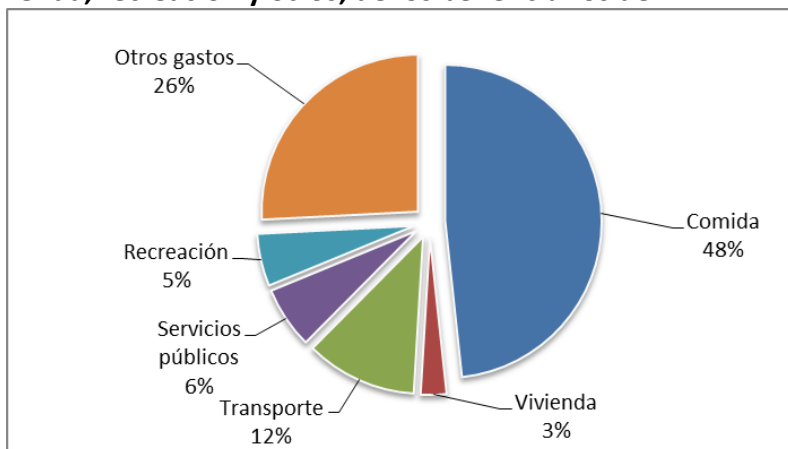
Indicadores	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Porcentaje de beneficiarios que residen en vivienda propia	24%	28%	24%
Porcentaje de los beneficiarios que trabajan de manera informal	36%	32%	26%
Porcentaje de beneficiarios que han recibido ayudas en dinero o especie de las instituciones públicas	19.57%	19.57%	10.87%

Fuente: Elaboración propia. Base 50 encuestas

De otro lado, en la siguiente gráfica se registra que el mayor nivel de gasto de los beneficiarios y sus hogares se destina principalmente a la compra de alimentos, así como

al consumo de medicinas, eventualidades y alimentación para el ganado. Los demás porcentajes se observan en la gráfica 2.

Gráfica 3. Proporción del gasto mensual total en alimentación, servicios públicos, transporte, vivienda, recreación y otros, de los beneficiarios del PFPR



Fuente: Elaboración propia. Base 50 encuestas. Se excluyeron los datos de la categoría vestuario, dado que fueron recolectados anualmente.

6.2.2 Percepciones de los beneficiarios sobre el Programa de Formalización de la Propiedad Rural (incluidas las dimensiones calidad de vida y desarrollo rural)

Al preguntarles por los aspectos que conocían acerca del PFPR, casi la totalidad de los beneficiarios hicieron alusión a temáticas asociadas a la legalización, titulación y registro de la propiedad, con el 72%. De otro lado, el 8% hizo referencia al conjunto de aspectos relacionados con la legalización, valorización y reconocimiento del rol campesino, el 6% mencionó la posibilidad de solicitar créditos una vez culminen con el proceso y asimismo con un porcentaje similar están quienes señalaron la importancia de conocer la delimitación del área para evitar problemas con sus familiares.

TESTIMONIOS

¿Qué conoce del Programa?

“Que lo desengloban para sacar préstamo” María Vargas

“Sirve para ser dueño bien de una finca” Olivio Moreno

“Es para saber el área” José Alirio Pulido

“Que nos ayudan a legalizar los lotes que están en falsa tradición” Octavio Arias

“Que el gobierno tuvo en cuenta al campesino para poder valorizar los predios” José Salamanca

Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas practicadas

Las menores frecuencias reportadas alcanzan un 4% cada una: en el primer caso se ubicaron la posibilidad de obtener créditos en un futuro, y en el segundo están quienes señalaron no tener conocimiento sobre el mismo. Igualmente, para el 90% de los inscritos, el programa sólo les ofreció la legalización y registro de sus escrituras, y tan solo un 10% añadió la posibilidad de emprender proyectos productivos y acceder a créditos. Es llamativo encontrar que en ninguno de los casos mencionaron la posibilidad del programa para mejorar sus condiciones de vida, siendo éste uno de sus principales objetivos de la

PPIT. Al parecer, su alcance está quedando reducido casi exclusivamente a un único criterio, expresado a través de la formalización y posesión de la tenencia de la tierra.

Con respecto a la manera como fueron socializados los objetivos y resultados esperados del PFPR, los datos recolectados no otorgaron suficientes insumos sobre las acciones previas y estrategias utilizadas en los territorios que permitieran dar cuenta sobre la forma en que han intervenido y participado los campesinos en el proceso. Esta situación podría indicar diversos aspectos necesarios a evaluar, tanto en la sistematización de la experiencia, como en la incorporación de las expectativas o necesidades de los campesinos. Por ejemplo, en algunos de los relatos recopilados se evidenciaron la falta de apropiación y claridad sobre los alcances, componentes y beneficios del programa, como también el poco acercamiento o no tan permanente al inicio de la intervención entre los ejecutores locales y los destinatarios.

En cuanto a la manera cómo se enteraron del proceso, el 48% de los beneficiarios lo conocieron fundamentalmente a través de la publicidad emitida por radio y perifoneo. Con menores porcentajes e igualmente significativos, están quienes se refirieron a las jornadas informativas de la Alcaldía Municipal en conjunto con su grupo técnico (32%), y quienes se dieron cuenta a través de familiares y/o conocidos (20%). Durante el proceso ninguno de los encuestados ha tenido que asumir costos diferentes a los que conlleva el registro. En promedio el grupo de beneficiarios señaló haberse gastado un total de \$112.061, resumidamente en fotocopias, transporte, registros civiles, partidas de matrimonio, certificado de defunción y certificados de tradición y libertad. De la misma manera, al indagar por los trámites faltantes para culminar con el proceso, el 62% de los participantes de la encuesta manifestaron que aún continúan entregando algún tipo de documentación, el 22% señaló tener todo listo y el 16% no tiene conocimiento sobre el procedimiento que sigue.

Adicionalmente, más de la mitad de los encuestados habían pretendido formalizar sus propiedades antes de inscribirse en el programa, con el 58%. En este grupo algunos de ellos ya contaban con previas asesorías jurídicas de las que no obtuvieron ningún resultado, mientras que otras personas anotaron que pese a su intención desistieron continuar con el procedimiento por falta de recursos o escasa capacidad de lograr un acuerdo con sus familiares. Con relación al tiempo que llevan vinculados, el 52% asegura haberse inscrito en el programa hace más de un año y el 30% lo inició aproximadamente entre dos o tres años, siendo más baja la participación de quienes ingresaron hace menos de un año (18%).

De manera complementaria, se observó que los beneficiarios no tienen claridad sobre cuánto se demora el proceso, porcentaje que alcanza el 68.08%. Esta situación podría significar la escasa permanencia de una estrategia de comunicación e información que les permita a los beneficiarios participar y estar al tanto de los avances o retrocesos en la intervención. Los demás datos se muestran a continuación:

Tabla 7. ¿Cuánto tiempo le han mencionado que se demora el proceso? (PFPR)

Tiempo	Etapas 01	Etapas 02	Etapas 03	Total
1 año	4.3%	8.5%	6.4%	19.2%
2 años	6.4%	0.0%	0.0%	6.4%
6 meses	0.0%	6.4%	0.0%	6.4%
No sabe o no le han especificado	27.7%	23.4%	17.0%	68.1%
Total general	38.3%	38.3%	23.4%	100.0%

Fuente: Elaboración propia, a partir de la encuesta aplicada a los beneficiarios

Frente a las preguntas ¿cómo le ha parecido hasta el momento el programa? y si ¿siente que su vida ha mejorado desde que empezó?, la totalidad de los encuestados le otorgó una calificación positiva, aunque tres de ellos agregaron que el proceso ha tardado más de lo presupuestado. Sin embargo, es llamativo observar que solamente uno de los

encuestados se refirió a la segunda inquietud sosteniendo que se “siente igual”, entretanto los demás, no generaron ninguna referencia al respecto. La poca atención prestada a la última conjetura, se encuentra en cierta medida relacionada con la manera en que las acciones del Estado a través del mencionado programa influyen sobre los significados y percepciones que los habitantes le atribuyen al desarrollo rural. Al parecer el tema de la calidad de vida está quedando reducido esencialmente a la posesión de la tierra, tal como se encontró cuando se les preguntó a los beneficiarios acerca de lo que conocían del proceso. Asimismo, sus relatos permiten evidenciar la poca incidencia que ha tenido el programa en el entorno social de los habitantes de Ramiriquí (Boyacá), condición relevante para asegurar mejores condiciones de vida para la población. Bajo esta

concepción, el desarrollo continúa centrándose en un énfasis netamente agrario y e individual, dejando de lado una perspectiva de carácter más integral e incluso territorial.

TESTIMONIOS

¿Cómo le ha parecido el programa?, ¿Siente que su vida ha mejorado desde que empezó?

“Pues claro que esta vaina se ve que tiene más oportunidad que con un abogado, aquí me parece más sencillo más amable. No ha mejorado es lo mismo mi vida” Octavio Arias, 76 años

“bueno, tengo más claro cómo hacerlo, y así mis hijos pueden recibir los predios saneados” María Cruz, 78 años

“Muy bueno, pero necesito que lo agilicen y que salga ligero” Marco Bonilla, 64 años

“Buenísimo porque uno está seguro de lo que tiene” María Escobar, 62 años

“Muy bien, porque el arreglo nos vale más de 2 millones” José Parra, 37 años

“Bueno, porque le colaboran a uno con todas esas vueltas que toca y uno no sabe y no tengo plata” María Moreno, 37 años

Fuente: Elaboración propia, a partir de encuestas practicadas

Esta apreciación se hace más explícita cuando se toma como base la pregunta ¿cómo creen que la formalización va a cambiar su vida y la de los suyos?, a partir de la cual no se reflejaron mayores avances en este sentido. Al analizar sus planteamientos, los encuestados suelen darle más importancia a las oportunidades económicas como mecanismo para incrementar su calidad de vida, aspecto que tan sólo representa una mínima parte de lo que podría implicar cambios de sus necesidades básicas y mejores condiciones de vida. Si se discriminan estos datos según etapa del proceso, es llamativo encontrar que las percepciones relacionadas con la facilidad de acceder a créditos se concentran mayoritariamente en la segunda etapa. Situación que podría estar siendo condicionada por la información que reciben de los profesionales o técnicos que acompañan el programa. A continuación se transcriben algunos de estos registros: *“pues valoriza más la finca y le dan ganas de arreglar cercar y sacar prestamos”* (Rosa Espinosa, 48 años); *“un mejor futuro, porque con la documentación al día puedo tener muchos más beneficios porque puedo acceder a un crédito o un empeño”* (José Salamanca, 60 años); *“sí, porque uno no puede hacer un crédito o vender mejor un terreno”* (Víctor Rivera, 33 años).

Otro de los referentes utilizados por los encuestados para valorar la contribución del programa en la calidad de vida se encuentra orientado a la idea de asegurar un futuro para sus hijos y las próximas generaciones. Asimismo, se enunciaron motivaciones concernientes a la comodidad, disfrute de la propiedad y tranquilidad, aunque apenas registraron un 8%. Este mismo porcentaje se observa en la categoría “seguridad en la tenencia y posesión, aunque llama la atención que el valor más alto se reporte en la tercera etapa, mientras que en el caso anterior se registra en la primera, es decir cuando los beneficiarios apenas están ingresando al proceso por lo que hay mayores expectativas. Los demás porcentajes se ilustran a continuación:

Tabla 8. ¿Cómo cree que la formalización va a cambiar su vida y la de los suyos? (PFPR)

Percepciones	Etapas 1	Etapas 2	Etapas 3	Total
Aumento de la posibilidad de arriendo o venta a partir de la valorización	4%	6%	6%	17%
Evitar conflictos entre vecinos y familiares	4%	0%	0%	4%
Conservar un lugar para los hijos	8%	0%	2%	10%
Tranquilidad, comodidad y mayor disfrute de la tierra	4%	2%	2%	8%
Seguridad en la tenencia y posesión	2%	2%	4%	8%
Menor pago de impuestos	2%	6%	6%	15%
Mejoras en la vivienda y proyectos productivos	4%	8%	2%	15%
Facilidad de acceder a créditos	8%	10%	0%	19%
No sabe/No responde	0%	2%	0%	2%
No contribuye en nada	0%	0%	2%	2%
Total General	38%	37%	25%	100%

Fuente: Elaboración propia. Base 50 encuestas

6.3 Percepciones y valoraciones conceptuales atribuidas al desarrollo rural (enfoque territorial) por parte de actores sociales, formuladores de la Política Pública Integral de Tierras, analistas externos y ejecutores del Programa de Formalización de la Propiedad Rural

6.3.1 Percepciones desde los miembros de las Juntas de Acción Comunal de Ramiriquí (Boyacá)

En cuanto a las percepciones de los actores sociales, fueron entrevistados dos miembros pertenecientes a las Juntas de Acción Comunal (JAC), quienes a su vez se encuentran inscritos como beneficiarios en el PFPR. Al observar sus relatos, se evidenció poco o nulo conocimiento tanto de la PPIT como del PFPR, dado que fueron encontradas ciertas imprecisiones en sus planteamientos sobre el concepto de desarrollo rural, como por ejemplo:

“El desarrollo rural es cómo... para el mejoramiento de la gente, más que todo en el campo, porque no lo tienen en cuenta a uno las grandes entidades. Ninguna parte de los mejoramientos... que de pronto... la gente, un mejoramiento para la gente, que viva de mejor calidad, porque es que la gente no quiere estar en el campo. Ya la gente está prácticamente desplazándose para la ciudad... es porque el campo ya no es rentable, en ningún momento es rentable porque pongamos, el gobierno no le sede ningún recurso que sea bueno para el campo” Entrevista realizada a Presidente Junta de Acción Comunal – Anónimo -)”.

En el caso contrario, la concepción de desarrollo rural estuvo más relacionada con conceptos implementados desde el Estado. Es decir, aquellos aspectos vinculados a la modernización agropecuaria, fortalecimiento de pequeños empresarios y demás ideas de progreso que puntualizan en el interés de asegurar un mejor futuro y formación a sus generaciones jóvenes y adultas: *“El desarrollo rural, es aquello que digamos, vías en lo que nos concierne, el desarrollo en la agricultura, en ganadería y en lo que sea posible, para podernos proyectar a un futuro mejor para nuestras generaciones y para las que vienen más atrás de nosotros”*.

Frente a la definición planteada por los entrevistados sobre desarrollo rural con enfoque territorial, se observó un acercamiento más preciso en una de las entrevistas donde se subrayó la necesidad de construir las políticas de abajo hacia arriba, al afirmar: *“Entiendo como enfoque territorial, de pronto que se tenga en cuenta nuestras ideas, nuestras necesidades que nosotros conocemos y somos conocedores, esta necesidad de ideas que tenemos para un futuro mejor, no que de pronto a nivel nacional vengan y nos presenta en qué es lo que tenemos que hacer, se tiene que buscar desde la parte baja, que somos nosotros, como comunidad mirar las necesidades que se presentan en nuestras comunidades”* (Entrevista realizada a Presidente de Junta de Acción Comunal – Anónimo -). En contraposición, el otro miembro de la JAC entrevistado relacionó dicha noción con aquellos referentes que permiten visibilizar con lo que no cuenta el municipio: vías de acceso.

Siguiendo este análisis, los entrevistados corroboraron también el poco reconocimiento de los saberes y opiniones de los campesinos en las visiones acerca del desarrollo del municipio. Según esta concepción, manifestaron que en algunas ocasiones las autoridades municipales convocan a reuniones que tienen la intención de conocer las necesidades de este grupo poblacional, sin embargo al parecer no son de carácter permanente y pueden llegar a estar limitadas en un número reducido de personas. Esta situación permite entrever que los avances en materia de participación no han sido lo suficiente significativos en el municipio, puesto que no se intenta comprender las realidades del entorno social en el que habitan y tampoco se orienta a conocer sus necesidades para promover un verdadero desarrollo, como se muestra en la siguiente postura:

“No hay ningún momento, ninguna entidad del gobierno no se ha venido a plantear nada bueno para el campo, nosotros o sea, por mi cuenta plantearía qué es un mejoramiento como de salud de la gente, porque yo veo que en toda parte creo que pasa eso y aquí también está pasando, no hay un desarrollo para la gente para la salud que es lo importante. Dura un, por ejemplo para sacar una cita... es como yo... tengo una hija que tiene displasia de cadera y hace 5 meses estoy que me den una autorización para llevarla y no me la han dado, eso sí es una falta de respeto con nosotros los campesinos porque cuando de verdad necesitan a la gente del campo, pongámosle que para la asamblea, que para el gobernador, que para presidencia, a eso sí ven la gente pero aquí ahorita en este momento se olvidaron de la gente otra vez”. (Entrevista realizada a Presidente de Junta de Acción Comunal – Anónimo -).

En concordancia con las percepciones recolectadas de los formuladores a nivel nacional y de los ejecutores locales, la implementación de la PPIT se ha basado fundamentalmente en la formalización de tierras y en menor grado se refieren a la asistencia rural directa. Para los miembros de la JAC y en contraposición a los ejecutores, la asistencia técnica directa en materia rural no ha sido tan efectiva. De ahí que entre las razones que explican lo anterior, se encuentran aquellas relacionadas con la precaria presencia institucional y la falta de insumos para incrementar la productividad.

Reafirmando la percepción manifestada por los ejecutores locales y nacionales, la participación de las comunidades en los procesos de formulación e implementación de la PPIT y del PFPR se ha caracterizado por ser escasa o incluso inexistente. Sin embargo, se reconocen acciones específicas de apoyo, tales como: el estímulo a la producción lechera y el mejoramiento de vías de acceso, además de la formalización predial en sí misma. Con todo, se evidencia inconformidad respecto a la no integralidad de la oferta institucional, puesto que en palabras de un actor entrevistado, *“(...) el aspecto de la educación y la salud quedan relegados (...), como tampoco se (...) ha buscado organizar a la gente (...) no hay capacitación para fortalecer las cadenas productivas (...) y los intentos de organización autónomos no han sido exitosos, especialmente por falta de sostenibilidad financiera (...)”*. (Entrevista realizada a Presidente Junta de Acción Comunal – Anónimo -).

De otro lado, los entrevistados perciben que el proceso de formalización ha avanzado especialmente en la definición de los límites prediales. Paralelamente, sostienen que los beneficios que reciben del programa están dirigidos casi generalmente hacia el tema económico, como son el hecho de facilitar el acceso al crédito e incrementar el valor de la tierra. Por ejemplo, en uno de los casos se menciona lo siguiente: *“pues con esta propiedad ya legalizada, puede cambiar nuestra vida porque podemos acceder más fácil a créditos beneficios de la parte de gobierno nacional departamental y municipal. También de pronto esta legalización de predios benefician municipio (...) de una u otra forma el municipio también se va a ver beneficiado”*. Esta concepción también incidió en la manera cómo los entrevistados sienten que la formalización de la propiedad contribuye al mejoramiento de la calidad de vida. (Entrevista realizada a Presidente Junta de Acción Comunal – Anónimo -).

Al parecer, los entrevistados no aprecian diferencias significativas entre una situación de informalidad y un contexto donde logren obtener la documentación legal que acredite la propiedad y posesión, particularmente respecto a sus condiciones de vida. Un ejemplo de

ello se ubicó en las respuestas obtenidas de la pregunta ¿Qué sabe o qué entiende que es informalidad en la propiedad rural?, donde uno de los entrevistados la definió como los beneficios que el campesino recibe por tener tierra (informal o no) y la posibilidad que esta brinda para satisfacer necesidades individuales y colectivas. Así, en alguna medida, relacionó el concepto de desarrollo rural con los de calidad de vida y bienestar: *“La informalidad en la propiedad rural es que haya beneficio para toda la gente y que lo de las tierras, que haya mejoramiento, como no talar el monte para que así de aquí a mañana no vayamos a sufrir por el agua porque sin agua no hay vida... y de aquí a mañana el futuro de nuestros hijos es que al menos haya agua porque sin agua ¿quién puede vivir? Nadie”*. De esta forma, se comprende la informalidad como un valor heredado donde *“hay muchos casos en falsa tradición, ya sea por la imposibilidad de registrar las escrituras, o porque no se cuenta con las escrituras mismas”*.

Complementariamente, en una de las entrevistas se detectó la importancia de revalorizar el rol del campesino y de implementar políticas acordes a la realidad en la que habitan. En este sentido, refiriéndose a los aspectos ofrecidos por el programa para mejorar sus condiciones de vida, el entrevistado sostiene:

“bueno que hicieran como organizar a la gente, organizar, tener unas asociaciones bien organizadas y la gente a trabajar sobre eso, estando uno bien organizado se pueden vender sus productos, que uno saca del campo a mejor precio, que no pase por ninguna en manos de lo intermediario, sería bueno. El motivo de ello no sería ese, capacitar más a la gente sino que sean verdad las capacitaciones que lo hagan con la gente que sea, para la gente, porque es que hay veces, las capacitaciones que hacen, la gente se quedan es por el camino que en unas cosas que no traes por la gente también ya se aburre de tanto ir allá, (...) y eso y a la hora del té no es un beneficio que de verdad se pueda hacer, eso por fin sería bueno que haciendo una implementación bien sobre el campo y cuáles serían los derechos del campo”. (Entrevista realizada a Presidente Junta de Acción Comunal – Anónimo -).

6.3.2 Percepciones desde los formuladores y analistas externos de la Política Pública Integral de Tierras a nivel nacional

Los referentes atribuidos al desarrollo rural por parte de los formuladores de la política, estuvieron ligados fundamentalmente a los aspectos de revalorización del campo, reconocimiento de los campesinos y de su entorno territorial que concibe las diversas particularidades históricas, socioeconómicas, geográficas, culturales²², y ambientales que lo constituyen. De acuerdo con sus percepciones, existe un consenso entre los entrevistados cuando afirmaron que la aplicación del desarrollo rural con enfoque territorial tiene como finalidad superar la pobreza rural, así como la división excluyente e inequitativa entre el campo y la ciudad. Se les preguntó también por las razones que motivaron al gobierno nacional a formular dicha política, entre las cuales anotaron la incapacidad del país para transformar la situación rural a través de los diferentes procesos de reforma y la falta de solución de los conflictos de la tierra (que a su vez lo relacionaron estrechamente con el conflicto armado interno). En los siguientes relatos se muestran los diferentes referentes atribuidos sobre la importancia de la política integral de tierras:

“Bueno, como su nombre lo indica, al saber que política integral contiene muchos elementos, entonces también fueron varias las motivaciones. Política integral de tierras contiene el desarrollo de la política de restitución de tierras, política integral de tierras contiene todos los esfuerzos de formalización de la propiedad agraria de Colombia, tanto de formalización de tierras originalmente públicas o baldías, como de apoyo a la formalización de tierras privadas y también incluye procesos agrarios que le corresponden adelantarlos al INCODER para recuperar la nación, baldíos que han sido mal adjudicados, que se han apoderado indebidamente de ellos por personas de diversa índole. Todo ese conjunto, más otros, ...es... política integral, que tiene muchos propósitos pero todos convergen hacia una organización más moderna, más equitativa y más sustentable de la tierra en Colombia”. Apartes de la entrevista realizada a Juan Camilo Restrepo

²² Inserta en la categoría ‘cultura’, se halla la inclusión de la mujer y de los jóvenes en los procesos de participación, teniendo en cuenta su histórica vulneración y relegación social y política, es decir, el desarrollo rural con enfoque territorial también alude al enfoque diferencial de género y generacional.

“¿Qué implicaría en mi concepto poner en práctica y adoptar este enfoque? Lo primero es que habría que construir una visión compartida con las comunidades que van a hacer, digamos, que son las habitantes de los territorios para definir el alcance de estos territorios. O sea, son realmente las comunidades con sus, con sus eh...digamos su herencia cultural e histórica y con la posible también identidad que puedan lograr de su potencial productivo y de su potencial económico, quienes deben definir los alcances de estos territorios o del alcance digamos de los límites territoriales para definir zonas homogéneas territorialmente hablando, culturalmente hablando. (...) Acá si tenemos un desafío enorme hace rato y es que tenemos que ordenarnos desde el punto de vista social y productivo. Que las tierras estén el mejor uso geo-ecológicamente hablando y socialmente deseables. Segundo... que haya... que se asegure que la participación de las comunidades se den con alcance a información (...). La participación sin información es una participación en papel, entonces hay que hacer una labor de entregarle información pertinente a las comunidades que les permita participar efectivamente y yo diría que hay que tener una política afirmativa positiva para que los jóvenes y mujeres tengan participación específica en estos escenarios. El tercer lugar es que (...) esta visión de desarrollo territorial, con desarrollo rural con enfoque territorial superaría la visión productivista agropecuaria, entonces estamos hablando de una visión multidimensional del campo que es muy afortunada porque no solo le amplía el portafolio de actividades a toda la población rural, sino, que especialmente a grupo hoy están muy afectado como los jóvenes que no encuentran mucho empleo, entonces, habría una posibilidad política más proactiva para impulsar a otras actividades como turismo, como servicios ambientales, como servicios de guías eh, de guías turísticos, de guías ecológicos, senderismo, ecoturismo, otro tipo de actividades donde el campo tiene una oferta interesante. En cuarto lugar, la visión, esta visión implica que haya una unidad sobre la relación urbano-rural distinta. Estoy convencida que el campo pierde, el campo pierde, cuando no se piensa relacionar con su conexión con la ciudad y la ciudad también pierde cuando no se mida y no se conceptualice con su relación con el campo”. Apartes de la entrevista realizada a Luz Amparo Fonseca

“Entonces el enfoque territorial es un replanteamiento de las relaciones entre naciones regiones y localidades en la cual hay que pensar en una nueva categoría qué es la categoría del territorio. Los territorios no son circunscripciones político-administrativas, sino que son espacios de la geografía donde hay una entidad colectiva surgida de la interacción económica, social, cultural, los accents regionales etcétera (...) Entonces el enfoque territorial es muy importante, porque significa que la política pública tiene que construirse por territorios vinculando todas las políticas sectoriales en cada territorio. Entonces, la función de esas autoridades territoriales sería articular todas las

políticas sectoriales (...) La oferta de políticas públicas en educación salud y transportes, tecnologías o lo que sea pero es sectorial tenemos que reconvertirla y articularla para que sean políticas de desarrollo territorial” Apartes de la entrevista realizada a Alejandro Reyes.

Igualmente, los entrevistados resaltaron que las discusiones sobre el tema rural son parte prioritaria en la agenda de la mesa de conversaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que actualmente tiene lugar en La Habana, Cuba. En este sentido, plantearon que la denominada ‘paz territorial’ debe contener como mínimo cuatro componentes: protección de reservas naturales, aclaración de derechos de propiedad –que incluye la formalización de la pequeña propiedad y la restitución de tierras despojadas–, y la distribución de tierras concentradas o sub-explotadas.

También mencionaron repetidamente la Ley 160 de 1994, que implementó programas tendientes a la titularización masiva y la restitución de la propiedad como consecuencia del despojo violento. Posterior a esa norma, se resaltaron la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras –Ley 1448 de 2011–, y el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural. Teóricamente, el conjunto de estas reformas podrían denominarse ‘Política Pública Integral de Tierras’ porque constituyen un conjunto de normas encaminadas hacia la progresiva incorporación del concepto de desarrollo rural con enfoque territorial dentro de la política agraria. Bajo esta perspectiva, los entrevistados enfatizaron en tres elementos clave a tener en cuenta en la gestión: garantizar el acceso, restitución o recuperación de la tierra, garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra, y garantizar el uso sostenible de la tierra.

Sin embargo, según la opinión de los cuatro formuladores entrevistados (directos e indirectos), la PPIT no se encuentra exenta de posibles tensiones o contradicciones que tienen como fuente común la institucionalidad. Básicamente, aunque las normas citadas apelan a una integralidad institucional necesaria para superar una comprensión de la

ruralidad basada exclusivamente en el aspecto agropecuario, los formuladores identificaron incoherencias específicas, tales como:

- Poca o nula participación de las comunidades en la etapa de formulación de la política, ausencia de una capacidad interinstitucional para la consolidación de una oferta global.
- Desconexión en la comunicación y toma de decisiones entre los distintos niveles de gobierno – nacional, regional, departamental, municipal, y local–, preponderancia del nivel nacional en la formulación e implementación de la política.
- Inexistencia de capacidades institucionales a nivel local para gestionar procesos participativos autónomos, con miras hacia la promulgación de un modelo de desarrollo propio. Dicho modelo debe ser a su vez producto de las necesidades y realidades locales y no nacionales, o la persistencia de fenómenos estructurales del sistema político colombiano, tales como el clientelismo o la corrupción, en el proceso mismo de formulación de la política pública referida²³.

Del mismo modo, Andrés Bernal expuso que la contribución de la política de tierras²⁴ al desarrollo rural con enfoque territorial debe considerarse a partir de una perspectiva integral, que incluya además los factores externos determinantes. En concreto, el entrevistado se refirió a la Alianza del Pacífico y a los acuerdos internacionales de inversión que Colombia ha suscrito con los Estados Unidos y Europa, cuyo condicionamiento reside justamente en la baja de estándares de fiscalización ambiental y la disposición de tierras rurales, comunales, privadas o públicas. De ahí que el entrevistado consideró necesario complementar dicha política con las necesidades que tiene el país en materia de integración económica:

“Yo creo que el contexto regional de la alianza del pacifico hay que verlo y hay que mostrarlo para... realmente cuando se vayan a dar las discusiones de que tan suficiente es la política de la entidad, en estos tres ejes, sea realmente coherente con la realidad económica, social y ambiental del país.

²³ Respecto al tema de clientelismo o corrupción en la formulación de la PPIT, la analista externa Luz Amparo Fonseca, aduce que el denominado ‘Pacto Agrario’, que constituyó la estrategia gubernamental a través de la cual se afrontaron los sucesivos paros agrarios ocurridos en el año 2013, pretendía estar dirigido a consolidar una política pública rural de largo y profundo alcance, empero se convirtió en un paquete de recursos cuya asignación y distribución obedeció la lógica racional de organizaciones sociales, las denominadas ‘dignidades agrarias’, politizadas en su mayoría. Esta hipótesis es confirmada por las versiones de Juan Camilo Restrepo y Andrés Bernal Morales, representantes del MADR.

²⁴ Inspirada en tres ejes: restitución, desarrollo rural y formalización.

Entonces yo sí planteo que hace falta muchísima formación y en la medida que esto fluya y que los socios de esta alianza den algunos pasos”.

Con respecto al PFPR, que hace parte de la PPIT como una de sus principales estrategias, se evidenció una percepción común entre las opiniones ofrecidas por el grupo de formuladores. En términos generales los entrevistados se refirieron a los beneficios que producen la tenencia formal-legal de la propiedad rural, tales como la facilidad en el acceso a la oferta institucional pública o privada, el acceso a crédito, o la efectividad de la política de conservación ambiental. Plantearon además que la informalidad afecta la calidad de vida porque no permite el acceso a la tierra, que es el principal activo productivo, como también a la oferta estatal y privada.

En este sentido, los entrevistados señalaron que la posesión y tenencia de la tierra se constituyó en uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta en la construcción de la política por parte de los destinatarios. Como ejemplo de ello se tuvo en cuenta la afirmación del Ex Ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo, quien al preguntarle por la forma cómo se garantizó la participación de los beneficiarios en la construcción de dicho proceso, sostuvo lo siguiente: *“hubo mucho de pedagogía, hubo mucho de enseñanza, hubo mucho de explicación porque esto es importante y ahí los alcaldes juegan un papel muy importante; crear conciencia entre las comunidades y esto además responde a algo que intuitivamente demanda las comunidades. Yo recuerdo que mucha gente, en muchas correrías y en muchas partes, más que cualquier cosa pedían formalización, es decir que le dieran escrituras de sus tierras”.*

No obstante, Andrés Bernal puntualizó en la falta de escenarios de concertación y participación de los potenciales beneficiarios en la fase inicial del proceso de formulación. Para él, las discusiones y los espacios de socialización no fueron suficientes a pesar de contar con el apoyo de la cooperación internacional y la asistencia de algunas organizaciones representativas. En su concepción, alcanzar una efectiva participación se

constituye en el escalón faltante que le permita a la política de tierras transformar realmente los territorios.

Paralelamente a esta temática, otro de los inconvenientes detectados tiene que ver prácticamente con la falta de resultados o por lo menos de datos medibles o verificables sobre lo que ha sido la implementación del programa. Desde esta perspectiva, los formuladores directos, entiéndase funcionarios del DNP o del MADR, manifestaron que al menos cuatrocientas (400) familias han logrado la formalización de sus predios. Por su parte, los analistas externos, como Luz Amparo Fonseca, señalan que *“la cantidad de población en condición de informalidad respecto a la titulación de sus terrenos no se ha transformado sustancialmente”*.

Se observó también una desazón relacionada con las actividades de restitución por despojo violento o por ocupación indebida, dimensión que acompaña la formalización y el desarrollo rural como principios articuladores de la PPIT. A este respecto, Andrés Bernal advirtió la brecha generada entre la expectativa que planteó la política de víctimas y restitución de tierras con los resultados efectivos de su operacionalización: trescientos sesenta mil predios restituidos (360.000), cuando la meta era de por lo menos dos millones (2'000.000)²⁵. El argumento anterior reseña la situación en cifras, aunque Luz Amparo Fonseca señala que *“para lograr la restitución del terreno se requiere de un documento formal, del cual adolecen la mayoría de las víctimas, factor que las conduce a insertarse en complejos y alargados procesos de investigación”*.

Adicional, a la dificultad de agilizar los procesos judiciales con relación a las solicitudes de formalización predial, los formuladores añadieron la falta de una reforma catastral – debido a la ausencia de información confiable sobre los terrenos rurales en el país–, la imposibilidad por parte de los entes territoriales para empoderarse de la formalización, la

²⁵ Consultar: Caracol.com.co. *Gobierno calcula que se deben restituir 6 millones de predios a las víctimas* [en línea]: <http://www.caracol.com.co/noticias/actualidad/gobierno-calcula-que-se-deben-restituir-6-millones-de-predios-a-las-victimas/20110606/nota/1484485.aspx>

desarticulación institucional en su propósito de lograr unificación de instrumentos de planeación y ejecución, así como la falta de participación de la comunidad en el ordenamiento territorial, ambiental y productivo:

Frente a los argumentos sobre la forma cómo consideran que la implementación contribuye al *‘mejoramiento de la calidad de vida’*, los entrevistados resaltaron usualmente la oportunidad que el programa les otorga a los campesinos a la hora de obtener créditos o financiación de diferentes proyectos, la facilidad de acceder a la oferta institucional pública o privada, la posibilidad de fortalecer el diálogo con organizaciones sociales auténticas y que efectivamente logren representar los intereses de la comunidad. En este último caso, uno de los relatos más llamativos lo expresó Alejandro Reyes quien argumentó:

“Tener enfoque territorial significa necesariamente que la población de cada territorio tiene que tener una alta injerencia en el ordenamiento de la propiedad, en el ordenamiento ambiental y en el ordenamiento productivo del uso de su territorio. Entonces yo de alguna forma encadenaría las políticas de tierras a las iniciativas que surjan en cada territorio de manera que sea una planificación conjunta entre tierras centrales del estado y la población en cada territorio (sus organizaciones sociales, sus representantes) pero yo diría que hay que buscar representaciones auténticas (...) porque hay una selva de ONG's que presuntamente representan intereses sociales y que son ONG's de garajes. Son negocios de captura de rentas, no son representantes legítimos de comunidad local. Entonces yo me iría a representaciones orgánicas reales de cada localidad y la comunidad colombiana rural es la vereda entonces yo comenzaría por las veredas”.

En otra de las entrevistas, Juan Camilo Restrepo señala, con relación al efecto que podría tener el PFPR en la calidad de vida de los destinatarios, lo siguiente:

“Muy grande porque formalizar una propiedad es empoderar patrimonialmente a carta completa a quien está sentado en esa tierra, entonces el tener escrituras en debida forma le da acceso al crédito, le da acceso a la hipoteca, le da acceso a muchos subsidios. En resumidas cuentas, pasar de lo precario a lo formal implica que el valor del patrimonio representado en tierras se magnifique y se

consolide, que si no lo está se presta para más al despojo y le es muy difícil a quien lo tenga beneficiarse a las avenidas de movilidad social que plantea el siglo XXI”.

Sin embargo, en casi ninguno de los relatos se presenta suficiente claridad al respecto, a excepción de un funcionario del DNP quien finalmente sostiene que la formalización no significa necesariamente alcanzar cambios sustanciales en la calidad de vida de los potenciales destinatarios.

“Pienso que no hay como una unificación de criterios o de estamentos en términos de la formalización, (...) si bien a nivel central ya hay confusiones al respecto no me puedo imaginar cómo [son] las dimensiones a nivel territorial. (...) Otra cosa es que también eso no..., Pues yo viéndolo desde una perspectiva de desarrollo rural más amplia, pues esa garantía no termina o no se garantiza del todo con la formalización del predio, de ahí para adelante hay un camino en el que productor normalmente está solo, no cuenta con los medios, cada ida al municipio le cuesta un montón, entonces en ese sentido si debería ser más accesible para el usuario de carne de hueso que tiene que hacer.

6.3.3 Percepciones desde los ejecutores técnicos del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (nacional y local)

En términos generales, los ejecutores técnicos entrevistados retomaron el concepto de nueva ruralidad como elemento articulador del desarrollo rural con enfoque territorial. Bajo este postulado, plantearon que dicha acepción va mucho más allá del tema socio-productivo y agropecuario, al incorporar las dimensiones de territorio, territorialidad, ciudadanía y el sinnúmero de actividades que se desarrollan en el ámbito rural. Con base en sus respuestas, la política de desarrollo rural debe caracterizarse por la integralidad de su oferta. Dicho de otro modo, no sólo se trata de garantizar el acceso, posesión y uso de la tierra, sino también una oferta institucional diversificada y completa, que tenga en cuenta la educación, la salud, la infraestructura, entre otras variables que contribuyen al desarrollo y la calidad de vida.

“El enfoque que tiene ahorita el DNP específicamente para el desarrollo rural se basa en que debe ser un desarrollo integral, desarrollo rural integral con enfoque territorial. ¿Eso qué significa? que este desarrollo (...) tiene que tener los componentes que van a garantizar una integridad en las intervenciones y van a garantizar que en un futuro tanto los territorios como los hogares que los componen hayan superado la pobreza y tengan como ingresos sostenibles y rentables a largo plazo. (...) Hay tres componentes de lo que puede ser la integralidad que es el ordenamiento productivo y social de la propiedad, donde entraría todo el componente de la formalización de los predios del ordenamiento del territorio y el uso del conflicto de suelos. Como tener una perspectiva y un análisis territorial que identifique también cuál es la puesta productiva o del territorio en término de desarrollo rural para mirar en términos de oferta que cuenta el estado para ofrecer bienes públicos, sociales y sectoriales, ese es el segundo componente grueso. Y otro que lo complementa es la generación de capacidades e ingresos. Entonces digamos que estos tres grandes componentes que tienen pues una serie donde está pues la salud, la educación, las vías, etc. pues son los que si uno logra garantizar acciones en todos estos ejes va lograr una integralidad”.

Adicionalmente, los ejecutores locales argumentaron que la PPIT ha estado enfocada en dos acciones gubernamentales concretas: asistencia técnica rural directa²⁶ y formalización de tierras. Dentro de este marco, en el municipio de Ramiriquí (Boyacá) se establecen las siguientes metas²⁷:

- Creación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Municipal
- Creación de un (1) banco de maquinaria agrícola²⁸
- Creación de una (1) cooperativa de pequeños productores lecheros
- Implementación de cinco (5) tanques de enfriamiento para productos lácteos
- Entrega de cien (100) viviendas gratuitas para campesinos²⁹
- Mejoramiento de veinte (20) viviendas rurales

²⁶ El Jefe de Planeación e Infraestructura Municipal señala que la inversión en este campo es de entre quinientos y seiscientos millones de pesos.

²⁷ En cada uno de estos logros, según información suministrada por el Jefe de Planeación e Infraestructura Municipal de Ramiriquí, el municipio ha sido cofinanciador de por lo menos un 10% del total del valor.

²⁸ Por intermediación del banco, el campesinado puede acceder al uso de dos tractores para el arreglo de la tierra. Normalmente, en el municipio el costo por utilizar este tipo de maquinaria durante una hora es de \$45.000, mientras que con el banco tiene un valor de \$30.000, subsidiando así \$15.000.

²⁹ Este plan se realiza con la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y el Banco Agrario. El Jefe de Planeación e Infraestructura comenta que el costo de las acciones encaminadas hacia el saneamiento básico tienen un valor de entre cien y doscientos millones de pesos anuales.

- Suministro de seiscientas cincuenta y tres (653) unidades sanitarias a familias campesinas³⁰
- Mantenimiento de vías de acceso a zonas rurales³¹

En contraste, los actores entrevistados sostuvieron que el objetivo del PFPR³² radica en formalizar el 100% de los predios ramiriqueños, y en este sentido, percibieron que su éxito dependerá del desenvolvimiento institucional que soporta el desarrollo del programa. Desde esta perspectiva, el Alcalde expuso lo siguiente: *“el índice de informalidad es del 80%, afectando fuertemente la tributación predial municipal, cuya cartera puede elevarse a mil quinientos millones de pesos anuales, frente a lo cual no se han implementado estrategias de cobro coactivo ni persuasivo”*. De hecho, la informalidad predial trasciende los límites locales y se transforma en una problemática nacional de envergadura. Según la opinión manifestada por el ejecutor técnico a nivel nacional, la información catastral de informalidad predial con la que cuenta el PFPR es de 55% en todo el país. No obstante, argumentó que en la medida en que se van conociendo los territorios, frecuentemente se multiplican los casos. Por ejemplo, en Sáchica (Boyacá) fueron registrados 245 predios informales, aunque las solicitudes de formalización suman 915. Por lo mismo, si el Gobierno Nacional estimaba en dos millones el territorio informal del país, este puede duplicarse a cuatro u ocho millones de predios.

En concordancia con lo anterior, los formuladores reconocieron que si bien el ordenamiento territorial debe ser base del desarrollo rural, a nivel territorial esta condición no es tan evidente puesto que: *“se convirtió en la mayor parte de los casos en una concha de retazos, una improvisación permanente (...), pues han sido igualmente como una rueda suelta porque no están ligados explícitamente a lo que plantearon en su momento”*. Por otra parte, la percepción referente al éxito del programa apeló a la institucionalidad integral como clave, es decir, en palabras de las autoridades locales: *“el*

³⁰ Según la opinión del Alcalde Municipal, el valor estimado de las unidades sanitarias es de mil cien millones de pesos.

³¹ En el caso del mantenimiento vial, El Jefe de Planeación e Infraestructura aduce una inversión de quinientos millones de pesos anuales.

³² Programa que inició en septiembre de 2012, según el Coordinador Municipal del PFPR.

éxito del programa depende de que se convierta en una política de Estado (...) de que la política pública trascienda la administración de turno (...) de un esfuerzo a nivel nacional para que el Ministerio de Agricultura establezca un marco normativo, institucional y administrativo mucho más efectivo". O según el punto de vista del ejecutor técnico del PPRT a nivel nacional, se trata "no sólo de formalizar los predios sino de mejorar la vivienda, la educación, la salud, etcétera (...) porque la formalización es más importante que la restitución, ya que sin ella no hay derechos, pero si no es una política integral difícilmente cambie la situación".

En este sentido, esfuerzos encaminados hacia la institucionalidad integral pueden identificarse en la Administración Local de Ramiriquí (Boyacá), en tanto no sólo ha participado en la cofinanciación de la asistencia rural directa sino en la facilitación de la puesta en marcha del PPRT. Concretamente, a partir del registro testimonial de las autoridades y los ejecutores locales, las aportaciones han sido *"capital humano, financiero, físico, y administrativo (...) se han facilitado oficinas, costos de arrendamiento, servicios de telecomunicación y servicios logísticos, así como decretos municipales en procura de omitir restricciones frente a los procesos de formalización"*. Aunado a los esfuerzos preliminares, los entrevistados destacaron que a diferencia del desarrollo rural con enfoque territorial el PFPR sí está incluido en el PDM, y adicionalmente está siendo contemplado en el proceso de revisión del POT, proceso llevando a cabo en el municipio. Por tal motivo, a partir de la manifestación conferida por el Jefe de Planeación sobre el tema, *"el ordenamiento territorial se combinará con el programa de formalización con el propósito de intercambiar y solidificar la información geográfica municipal"*.

De la misma manera, se abordaron otras características de la naturaleza e implementación del programa. La primera característica a analizar se refirió al criterio de selección de los territorios a formalizar, y una vez seleccionado el territorio, de los potenciales beneficiarios. A nivel nacional, el criterio para seleccionar zonas de formalización estuvo

vinculado con dos aspectos a mencionar: por un lado, no se presentaron fenómenos de desplazamiento al ser casos correspondientes al programa de restitución de tierras, y por otra parte, se buscó verificar que no existieran vicios de falsa tradición³³, es decir, la sucesión de un derecho o un bien inmueble sin ser el titular de la propiedad de éste. Por su parte, en el caso de Ramiriquí (Boyacá), el principal criterio de selección de beneficiarios se basó en la productividad, cuya información se obtuvo consultando los datos recopilados por las antecesoras Secretarías de Desarrollo Rural referentes a zonas rurales productivas e improductivas³⁴.

Según el Jefe de Planeación, uno de los principales criterios de priorización del centro del país como zonas de formalización obedeció a la capacidad financiera de los municipios para desarrollar el PFPR, selección que para este actor se dio de manera equivocada. En su concepción, el programa debió haber iniciado en territorios realmente “*marginales*” y que requieren con mayor urgencia la implementación de este tipo de políticas. Del mismo modo, el entrevistado identificó como debilidad la falta de mecanismos participativos y democráticos que incorporen las visiones de los beneficiarios durante el proceso de implementación del programa. Al respecto expuso que:

El programa no ha contado con la participación de la gente (...) hemos cumplido con lo que hemos hecho sin necesidad de haber preguntado, creemos que hemos cumplido con las expectativas de ellos, además que el exceso de democracia también se vuelve es una democraciatura (...) cuando a veces uno hace esas reuniones, esos consejos por las veredas y todo, hay un desgaste (...) la gente resulta pidiendo cosas que no generan impacto (...) Apartes de la entrevista realizada a Alonso Mauricio Sánchez.

Con relación a las percepciones sobre los resultados de la implementación del PFPR, el primer paso consistió en la definición de cuatro (4) zonas de formalización, las cuales incluían las veinticuatro (24) veredas ramiricenses. Estas primeras áreas de intervención se

³³ Esta información fue proporcionada por el ejecutor del PFPR a nivel nacional.

³⁴ Esta información fue proporcionada por el ejecutor del PFPR a nivel local.

seleccionaron por los criterios de productividad, altos índices de informalidad y cercanía a la cabecera municipal. Posterior a la primera intervención, la implementación se amplió a ocho (8) veredas y en el momento de la elaboración de la entrevista, la cobertura era de doce (12) veredas en total.

Después de la fase de selección de zonas a intervenir, tanto el ejecutor local como el ejecutor nacional convergen en precisar la realización de veinticuatro (24) convocatorias a los principales líderes de las comunidades rurales con el ánimo de socializar el programa. En ese momento, se explicó en qué consistía la informalidad, la diferencia entre ser poseedor y propietario, las consecuencias de tener una propiedad informal, y las ganancias de formalizarla, buscando por esta vía generar confianza entre los beneficiarios.

Concretadas las actividades de selección y socialización, se ejecutó el programa según su diseño inicial³⁵:

- Etapa 1: Inscripción de solicitudes, realización de estudio jurídico, construcción de diagnóstico básico, identificación del tipo de caso en cuestión, identificación del tipo de informalidad, e identificación de ruta de formalización. Al momento de realización del trabajo de campo de la presente investigación, esta etapa abarcaba doce (12) veredas, con un total de entre 2000 y 3000 solicitudes³⁶.
- Etapa 2: Trabajo de campo consistente en la aplicación de un estudio topográfico y testimonial, inspección ocular, registro fotográfico. Al momento de realización del trabajo de campo de la presente investigación, esta etapa abarcaba seis (6) veredas, con un total 1440 solicitudes.
- Etapa 3: Resolución de la solicitud por vía judicial o vía notarial. Por vía judicial, el proceso consiste en presentar una demanda ante un juzgado, el cual inspecciona, sentencia y formaliza a través de un registro notarial. Al momento de realización del trabajo de campo de la presente investigación, las solicitudes insertas en esta modalidad sumaban 700. Por vía notarial, el proceso se limita a la escrituración y el registro notarial, cuyas solicitudes sumaban 250.

³⁵ La información fue extraída del registro testimonial del ejecutor local del PFPR.

³⁶ Las solicitudes de la Etapa 2 y 3 hacen parte de la Etapa 1, es decir, en realidad se trata de 5000 solicitudes en su totalidad. Cabe aclarar también que del conjunto de solicitudes referenciadas, según el ejecutor local, por lo menos 110 han sido inviables en el municipio de Ramiriquí, normalmente debido a que los individuos ya figuran como propietarios formalizados de sus terrenos.

Ahora bien, se observó una contradicción en la cifra exacta de casos formalizados exitosamente. El Ejecutor Técnico Local mencionó los primeros 100 títulos, y al finalizar el año en cuestión la entrega de 220 adicionales. Por un lado, el Alcalde indicó que son 150 las familias que adquirieron la legalidad de sus predios. Por otro, el Jefe de Planeación señaló que son entre 5 y 10 títulos entregados. Y, finalmente, el Ejecutor Técnico Nacional refirió a *“30.000 solicitudes en 27 municipios focalizados a nivel nacional (...)”, que “(...) no se cuenta con información precisa o verificable sobre resultados (...)”, y que “(...) en Ramiriquí la entrega de títulos alcanza los setenta (...)*”. Frente a la pregunta, ¿en qué costos deben incurrir los beneficiarios del programa para la formalización de la propiedad?, tanto los ejecutores coincidieron en mencionar los gastos de documentación y transporte, aunque fueron más precisos en aproximar el valor monetario que los beneficiarios deben asumir: *“los campesinos sí incurren en unos costos específicos, particularmente en la etapa tres de la formalización, cuyo valor está entre \$300.000 y \$500.000, que es una suma de dinero importante para quien no la tiene”*.

Por otro lado, la desconfianza de los beneficiarios sobre el programa se posiciona como una de las principales dificultades detectadas en su intervención. Para los entrevistados el proceso de formalización es usualmente percibido por los miembros de la comunidad como un negocio costoso y prácticamente de carácter particular. A modo de ejemplo, el ejecutor técnico local mencionó con relación al comportamiento de los campesinos que *“muchas veces les daba temor entregarnos la escritura para mirarla porque pensaban que con quitarle la escritura le íbamos poder quitar el predio. Es un tema cultural y social bastante fuerte que nosotros nos tocó empezar a romper... generar confianza en el programa y en las instituciones que en aquel momento había una desconfianza total creo que nunca había existido un programa de este tipo. Entonces para un campesino decir «bueno pero nunca lo han hecho ¿por qué lo van hacer ahora?, yo no creo en eso a mí ya me han robado porque le pague a un señor» (...) «yo he vivido toda mi vida así y no me ha*

pasado nada porque ahora me toca meterme a eso». Entonces ese trabajo social, yo creo que digamos más que un problema fue algo que teníamos que... que atender con urgencia... entonces en la parte de sensibilización y cultural fue un poco fuerte”. Otra de las problemáticas, enunciada anteriormente por los formuladores de la política, se refiere a la necesidad de una reforma catastral que facilite la obtención de datos más confiables y pertinentes para la toma de decisiones a nivel territorial.

De los relatos de los ejecutores locales se extrae también una percepción negativa sobre la continuidad de las políticas, puesto que suelen asociarlas a intereses particulares más que decisiones a largo plazo: *“existe probabilidad de que con el cambio de administración el programa no siga adelante (...)”,* aún más, *“(...) en Ramiriquí el panorama próximo es crítico (...)”,* aunque no se trata de un fenómeno estrictamente local porque *“(...) el cambio constante de ministro también incide en ello, ya que implica una modificación de reglas de juego continua (...)”*³⁷. En palabras del Jefe de Planeación e Infraestructura de Ramiriquí, el mayor riesgo es que *“una vez formalizados los predios, inversionistas compren el terreno y lo vuelvan baldío, convirtiéndolo en un territorio que no aporta al desarrollo rural”*.

Al momento de interrogar por la manera cómo contribuye el programa en el mejoramiento en la calidad de vida de la población rural, las percepciones refieren principalmente a la valorización de la tierra y a la posibilidad de acceder a la oferta institucional. Ambas visiones fueron planteadas como alternativas para atender las necesidades y mejorar las condiciones socio-productivas, de hábitat, y de seguridad social de los pobladores rurales, como es el caso del profesional técnico local quien reafirma:

Creo que el programa de la formalización como tal tiene una relación directa con la calidad de vida de las familias del campesino [que] (...) le va a permitir tener cierta garantía de poder optimizar su productividad, de mejorar sus ingresos [y] finalmente de poder acceder a la vivienda rural. Entonces tener una vivienda dentro de su tierra que ya es suya, pues creo que se va a mejorar su calidad de

³⁷ Información sustraída de los testimonios del Alcalde Municipal y el Jefe de Planeación Municipal.

vida. Además que garantizaría de alguna manera la calidad de vida de sus hijos, siempre les digo a ellos ustedes no les hereden problemas a sus hijos herédenles su tierra, su patrimonio. Para un campesino el patrimonio más valioso es su tierra, es lo máspreciado para ellos, entonces si ellos tienen el título cómo legítimos propietarios realmente van a fomentar esa cultura de generación en generación y pues sus hijos no van a tener los problemas que quizás en su momento ellos tuvieron. Entonces, yo creo que si va haber una reactivación completa tanto social como cultural como por supuesto económica.

7 CONCLUSIONES

A manera de conclusión se retomaron los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos de recolección de información, especialmente para dar cuenta del objetivo que tuvo el presente trabajo de analizar las percepciones de los diversos actores sobre la forma en que el PFPR (reconociéndolo como uno de los pilares fundamentales de la PPIT) ha contribuido en la calidad de vida, el desarrollo territorial rural y la participación en el municipio de Ramiriquí (Boyacá). Particularmente, respecto a los aportes para el desarrollo rural con enfoque territorial y calidad de vida, se observó que la puesta en marcha del mencionado programa no se ha dado de forma ajustada al entorno social ni a la realidad en la que se encuentran los campesinos beneficiarios.

Al respecto, los cambios que debe generar la intervención del PFPR en estos ámbitos no fueron fácilmente identificados por los actores locales. Por ejemplo, en la mayoría de los casos, los campesinos beneficiarios encuestados manifestaron que su implementación ha incidido básicamente en la formalización de la propiedad. De la misma manera, llama la atención la poca conexión otorgada a la formalización como aspecto promotor de calidad de vida, dado que fueron pocos los referentes y las percepciones de los beneficiarios encuestados acerca de las posibilidades que tiene el programa para transformar las condiciones de pobreza, habitabilidad, educación y bienestar de los campesinos. Bajo esta perspectiva, no parece existir una clara intencionalidad a la hora de promover mejores niveles de vida y desarrollo rural en el municipio, elementos que prácticamente han quedado reducidos a la facilidad de otorgar créditos y en algunas ocasiones apoyos del Estado.

Aunque la importancia de posicionar un análisis territorial e integral se constituye en una de las temáticas más recurrentes y transversales en los discursos de los formuladores de la política, así como de los analistas externos y los ejecutores del programa a nivel nacional,

en las encuestas se evidenció que los beneficiarios no necesariamente suelen relacionar la formalización de la propiedad con la creación de un mejor entorno social.

Con relación a este último aspecto, solamente uno de los 50 encuestados argumentó sentirse igual en términos de sus condiciones de vida desde que inició el programa, mientras que los demás dirigieron sus respuestas a la forma como les ha parecido. Asimismo, al momento de indagarles por cómo consideran que la formalización contribuye a cambiar sus niveles de vida, los encuestados priorizaron los aspectos de carácter económico y de seguridad en la tenencia y posesión de la tierra, con un 74% de representatividad. El 22% de las percepciones se relacionaron con referentes dirigidos a conservar un lugar para los hijos, las motivaciones de tranquilidad, comodidad y disfrute de la tierra y, la posibilidad de evitar conflictos con vecinos y/o familiares, aunque en este caso los porcentajes más altos se concentraron en quienes apenas se encuentran en la etapa de inscripción. El restante 4% afirmó que no sabe o que simplemente no contribuye en nada.

Igualmente, se logra percibir que las acciones institucionales e intersectoriales se han caracterizado por ser de bajo impacto y desconectadas entre los niveles nacional-territorial, lo cual influye en las precarias respuestas del Estado frente a temáticas relacionadas con la calidad de vida, el desarrollo rural, el reconocimiento de los actores y la participación ciudadana. En términos generales, el discurso en el ámbito local suele no estar lo suficientemente soportado en un proceso de participación comunitaria, demostrando el poco avance que tiene la territorialización de dicha política. Por ejemplo, se comprobó que se ha fallado en el desarrollo de estrategias efectivas para fomentar mecanismos y escenarios de participación ciudadana, situación que se ha ido restringiendo cada vez más en la medida en que los beneficiarios van avanzando en el proceso.

Como ejemplo de lo anterior, los resultados evidenciaron que los beneficiarios encuestados no tenían la suficiente claridad sobre los alcances, componentes, etapas, beneficios y duración del PFPR. Adicionalmente, los dos miembros de las JAC entrevistados enfatizaron en el poco reconocimiento de los saberes, experiencias, conocimientos y opiniones de los campesinos a la hora de diseñar e implementar programas que impacten en el desarrollo del municipio. Lo anterior, se constituye en una de las principales falencias de la PPIT, puesto que termina por asignar soluciones al sujeto y no al entorno social, dificultado con ello favorecer condiciones de calidad de vida y desarrollo rural (Salgado, 2002).

La posibilidad de incidir a nivel municipal en las decisiones y resultados alcanzados por parte de la comunidad ha sido más bien escasa, puesto que la implementación del programa se ha dado primordialmente de manera vertical y bajo una perspectiva tradicional de arriba-abajo. Este argumento coincide con la respuesta otorgada por uno de los formuladores de la política, frente a la pregunta ¿hubo escenarios donde se permitió la participación de los potenciales beneficiarios?, donde señala:

Eso fue un tema complejo y yo creo que es uno de los lunares que tiene por lo menos la formulación en su fase inicial: y es que la coyuntura política del país no permitió digamos ampliar esos escenarios de participación de una manera suficiente. Si hablamos de participación y de concertación de los instrumentos yo creo que objetivamente (...) al interior del Estado se dio una decisión muy interesante con algunas organizaciones representativas (...) Pero naturalmente yo no creo que haya sido suficiente. Y en esto es posible que los mismo tiempos y el mismo afán de hacer las cosas y de mostrar resultados (pues ese un poco del pecado de todos los gobiernos y de todos los que algún momento hemos tenido la responsabilidad de hacer la política pública)... y es que es una estructura la forma como el estado se muestra, se mueva de una forma efectivista, es de resultados y realmente medible, verificable como de tablas, índices de avances y digamos está muy bien y esto no se compadece con los tiempos que implican una amplia (...) discusión territorial y local frente a los modelos de desarrollo. Entonces, en esto, durante esos años de formulación, el apoyo, la cooperación internacional fue valioso... porque el Estado no tenía los instrumentos y fue a través de las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional que se abrieron algunos

espacios. Entonces yo digo sigue siendo insuficiente (...) y creo que es un parte del cajón del escalón que le faltaría para convertirse en política verdadera, leyes y en decisiones que transforman realmente los territorios. Apartes de la entrevista realizada a Andrés Bernal

Según la información recolectada en campo, ese interés de trascender la mirada sectorial no se refleja en prácticas concretas de coordinación interinstitucional entre entidades y otras políticas dirigidas a contribuir al bienestar y al futuro de la población campesina. Al parecer cada programa apunta a sus objetivos de forma independiente e infortunadamente recomendaciones como las expresadas por el INDH han quedado supeditadas a las decisiones políticas que se toman a nivel territorial.

Asimismo, abandonar dicho criterio vertical en el tratamiento de los problemas públicos que requieren ser abordados transversalmente implica profundos cambios estructurales, relacionados con el trabajo de las instituciones, los funcionarios, los líderes sociales y la ciudadanía en general, los cuales no son tan fáciles de alcanzar.

En definitiva, el proceso se está focalizando básicamente en una acción a través de la cual se busca el saneamiento jurídico de la posesión, la ocupación y la denominada falsa tradición sobre los bienes inmuebles, sin importar que la problemática de tierras y el desarrollo rural no sean aspectos exclusivamente relacionados con la propiedad.

8 RECOMENDACIONES

Con base en los resultados, brevemente se plantean las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer la institucionalidad y el trabajo articulado de las distintas entidades de orden nacional, regional y local que hacen presencia en las zonas de formalización priorizadas, con la finalidad de desarrollar acciones complementarias que potencien la calidad de vida de los pobladores rurales. Lo

anterior, dado que la formalización es una condición importante pero no esencialmente suficiente para alcanzar el desarrollo rural y el mejoramiento sostenido y equitativo de las condiciones de vida de los pobladores rurales.

- Hacer un mayor seguimiento a los alcances del PFPR en materia de desarrollo rural y mejoramiento en la calidad de vida, dados los recientes avances que se inscriben en el actual Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y que además no están alejados a las propuesta consagradas en el INDH y trabajadas en los diálogos de la Habana, donde se promueve la materialización de una reforma rural integral. “Esta propuesta concibe el desarrollo rural en función del territorio, centra la atención en los pobladores más excluidos y vulnerados y exige cambios en el modelo económico. Es categórica en rescatar el liderazgo sustantivo del Estado y en advertir que no es posible si no se erradican de raíz factores estructurales como la concentración de la propiedad rural, la pobreza y la miseria, y un orden social y político injusto y excluyente” (INDH, 2011: 18).
- Efectuar un mayor seguimiento y evaluación a la trayectoria que tiene el programa en las diferentes zonas de formalización, con la finalidad de evidenciar las buenas prácticas y lecciones aprendidas que permitan encontrar soluciones a las principales dificultades que afronta la política en cada una de sus áreas de intervención.
- Evaluar y generar espacios adecuados para el desarrollo de procesos participativos, así como de mecanismos de comunicación y publicidad que permitan mantener informados a los destinatarios y a ciudadanía no participante sobre los avances, tiempos de duración de cada etapa y posibles alcances proceso. A su vez, se requiere garantizar la existencia de una representación real por parte de las comunidades, identificando e incluyendo las necesidades y potencialidades del sector.

9 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cárcamo, H. (2009). Desarrollo territorial rural: perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile. 2009. En: <http://www.ubiobio.cl/miweb/webfile/media/222/Espacio/2009/003%20DESARROLLO%20TERRITORIAL%20RURAL%20pag%2045%2061%20%20%20DTR%20PERSPECTIVAS.pdf>.

Recuperado el día 25 de febrero de 2015

Castillo, O. (2008). Paradigmas y conceptos del desarrollo rural. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá.

Castillo, O. (2007). Introducción. En: Tobón Gabriel. El desarrollo ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local, Tobón Gabriel. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p 9

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana). En: Ensayos sobre Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Echeverri, R. y Sotomayor, O. (2010). Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica. CEPAL. Chile.

Escobar, A. (2007). La invención del tercer mundo construcción y deconstrucción del desarrollo. Fundación editorial el perro y la rana. Venezuela.

Esteva, G. (2009). Más allá del desarrollo: la buena vida. En: cuadernos de trabajo sobre el desarrollo. La agonía de un mito ¿cómo reformular el desarrollo? Atrapasueños Editorial. España.

Gáfaro, M., Ibañez, A. & Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra.

Greño, P., Muñiz, I. y Viñas, J. (2004). Las políticas de desarrollo rural en América Latina requerimientos de un nuevo enfoque en Cuadernos de Desarrollo Rural (51). Disponible: http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/115_136.pdf recuperado el día 30 de noviembre de 2014.

Gómez, S. (2008). Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En: Gómez Sergio et al. La nueva ruralidad en América Latina. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p. 45

González, M. y Camarero, L. (1999). Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramoyas de la postmodernidad. Revista política y Sociedad Vol. 31. España: p. 58

Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En: Gómez Sergio et al. La nueva ruralidad en América Latina. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p. 23

Jolly, Jean-François. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. Cartagena. En: <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jollyjea.pdf>, recuperado el día 3 de julio de 2015

Kay, C. (2005). Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX. Conferencia presentada en el Seminario “Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural”. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá, 2005. En: http://www.javeriana.edu.co/ear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf recuperado el día 25 de febrero de 2015

Kish, L., Survey, S., John, W. and Sons. (1965), New York

Lohr, S. (1999). Muestreo: Diseño y análisis, Thomson, Arizona State University

Machado, A. y Salgado, C. (2006). Academia, actores sociales y políticas en el sector rural. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Machado, A. (2012). La propiedad Rural. VII Foro Internacional de Derecho Privado. Universidad de los Andes. Bogotá, En: <https://www.youtube.com/watch?v=q4OvHZNiZX8> recuperado el día 3 de julio de 2015

Matijasevic, M. (2007). Ética y desarrollo rural. En: Tobón Gabriel. El desarrollo ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local, Tobón Gabriel. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p 21

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). Política integral de tierra, un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad rural. Villegas Editores. Bogotá

Moncayo, E. (2006). Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo. Universidad Central de Venezuela. Caracas: p. 99 En: <http://www.redalyc.org/pdf/403/40306105.pdf> recuperado el día 3 de julio de 2015

Moncayo, E. (2004). Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia una perspectiva latinoamericana. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá

Monnet, Jérôme. (2010). Le territoire réticulaire en Revista Anthopos, huellas del conocimiento. Número 227. Abril-junio de 2010. Barcelona, España: p. 91

Muller, P. (2010). Las Políticas Públicas. JOLLY, Jean Francois y SALAZAR VARGAS, Carlos (traductores). Universidad Externado de Colombia. Bogotá

Múnera, M. (2007). Resignificar el desarrollo. Escuela del Hábitat Universidad Nacional de Colombia. Medellín

Páez, A. (1998). Hacia un desarrollo endógeno. Universidad Iberoamericana de Puebla. En: http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social29.pdf recuperado el día 3 de julio de 2015

Pérez, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. En: Revista nómadas: producción de conocimiento, hegemonía y subalternidad Vol. 20. Universidad Central de Colombia. Bogotá: p. 181

Pérez, E. (2004). Lo rural y el desarrollo en América Latina. En: Rodríguez Román et al. Espacios y desarrollos rurales. Ediciones Trea. España: p. 49

Plaza, O. (1998). Desarrollo rural: enfoques y métodos alternativos, En equidad y desarrollo; aspectos conceptuales. Fondo editorial. Perú: p. 261

PNUD, (2011). Colombia rural: Razones para la esperanza. Bogotá

Restrepo, J. et al (2014). La cuestión agraria, tierra y posconflicto en Colombia. Penguin Random House. Bogotá

Rist, G. (2002). El desarrollo historia de una creencia occidental. Catarata Ediciones. España

Rojas, H. (2007). Reflexiones sobre los enfoques y modelos de desarrollo rural de los años cincuenta en Colombia. En: Tobón Gabriel. El desarrollo ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local, Tobón Gabriel. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p 91

Salazar, M. y Tobasura, I. (2008). De la lucha por la tierra a la defensa de la vida. Una mirada al movimiento campesino en Colombia. En: Gómez Sergio et al. La nueva ruralidad en América Latina. Editorial Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá: p. 187

Salgado, C. (2014). Estado actual del debate sobre el desarrollo rural. Ediciones desde abajo. Bogotá

Sañudo, M. (2015). Representaciones de género y acceso a la propiedad de tierra en Colombia. Universidad Complutense de Madrid. En: <http://eprints.ucm.es/28068/1/T35636.pdf> recuperado el día 3 de julio de 2015

Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). Desarrollo territorial rural. Centro Latinoamericano para el desarrollo rural. Santiago de Chile, 2004

Sepúlveda, S. (2003). El enfoque territorial del desarrollo rural. IICA. San José de Costa Rica

Torres, C. (2010). Calidad de vida, realidad y percepción. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. En: <http://www.redalyc.org/pdf/748/74816991001.pdf> recuperado el día 4 de julio de 2015