

Capítulo 11

Una mirada al municipio de Ramiriquí: análisis y resultados del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su contribución a la calidad de vida, 2012-2014

Iván Eduardo Matiz Sánchez*

Doris Yaneth Herrera Monsalve**

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 en 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 lo tanto, a partir del estudio de caso del municipio de Ramiriquí, en el departamento de Boyacá, el presente capítulo se aproxima 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 en 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

* Abogado, especialista en Docencia e Investigación Universitaria y en Derecho Comercial y de los Negocios, y magíster en Planeación para el Desarrollo de la Universidad Santo Tomás. Este artículo contiene algunos de los resultados del proyecto de investigación *Política pública integral de tierras: programa de formalización de la propiedad rural, calidad de vida, desarrollo rural con enfoque territorial y participación ciudadana. Ramiriquí (Boyacá), 2012- 2014*, para optar al título de Magíster en Planeación para el Desarrollo, de la Universidad Santo Tomás. Correo: i.matiz@hotmail.com

** Directora de la Maestría en Planeación para el Desarrollo. Miembro del grupo Conflictos Sociales, Género y Territorios. Antropóloga, especialista en Políticas Públicas y magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional del Cider de la Universidad de los Andes. Correo: dorisherrera@usantotomas.edu.co

colectiva, comunitaria y participativa, que en últimas logre transformar, de alguna manera, las realidades sociales y territoriales de las comunidades rurales.

Desde la década de los noventa, 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, privilegiando las posibilidades de crecimiento económico en los procesos de industrialización y urbanización, lo que causó que la incidencia de los impactos negativos fuera mayor sobre la sociedad rural. Los efectos de la adopción de dicho modelo han agudizado la concentración de la tierra, la inequidad regional, el desconocimiento del rol campesino y la profundización de los conflictos agrarios, aunado a las disputas del territorio por los armados. En otras palabras, “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” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011, p. 51).

Con miras a solucionar el problema, surgió la Política Pública Integral de Tierras (PPIT, 2011), 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. Sin embargo, el abordaje y tratamiento de los conflictos rurales a partir de esta política suelen concentrarse en la titulación de tierras, desde una perspectiva sectorial y de arriba-abajo (*top-down*), dejando de lado los aportes para la equidad, la convivencia y la 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 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. (p. 16)

Respecto a la concentración de la tierra en Ramiriquí, el *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (Universidad de los Andes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia, 2012) encuentra una relación aproximada de 70/30, es decir, que el 70 % de la tierra se encuentra en manos del 30 % de la población. Según el PFPR (2015),

[...] en Ramiriquí se encuentran 1285 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.

Con base en la PPIT¹, y especialmente en el PFPR, este trabajo busca analizar las percepciones de diversos actores sobre 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 (sobre todo aquellos 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 el de los formuladores directos e indirectos de la PPIT, y el de los analistas expertos.

La metodología de investigación utilizada fue de tipo cualitativo, pues permite obtener una información más detallada sobre el objeto de estudio, organizarla, interpretarla y estudiarla, sin perjuicio de los análisis documentales y estadísticos que resulten pertinentes como complemento. Las principales técnicas para la recolección de la información fueron las encuestas y las entrevistas semiestructuradas, la revisión documental y los análisis estadísticos.

Las encuestas, dirigidas a los campesinos ocupantes de predios informales rurales beneficiarios del PFPR en Ramiriquí (Boyacá), permiten indagar acerca de su condición socioeconómica, el desarrollo rural con enfoque territorial, la relación del programa con el mejoramiento de su calidad de vida y los mecanismos de participación que se les han brindado. Las entrevistas semiestructuradas, aplicables al resto de los actores identificados, se basan en preguntas abiertas que parten del concepto de *desarrollo rural con enfoque territorial*, pasan por la PPIT y su PFPR, y finalizan con el efecto que se espera en la calidad de vida de los beneficiarios.

La revisión documental incluye la señalada política pública, algunos discursos relativos a su lanzamiento, y el borrador conjunto de los delegados del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército Popular (Farc-EP), denominado *Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral*, producto de los diálogos de paz en La Habana, Cuba (primer punto de la agenda de negociación), entre otras fuentes.

Por último, están los análisis estadísticos, fundados en los datos obtenidos y en algunas de las respuestas de los campesinos beneficiarios a las preguntas inherentes a los aspectos socioeconómicos de la encuesta. Se aclara que este acápite no contempla un enfoque cuantitativo o positivista; más bien, aporta elementos para el análisis descriptivo del PFPR, acorde con los lineamientos de la PPIT.

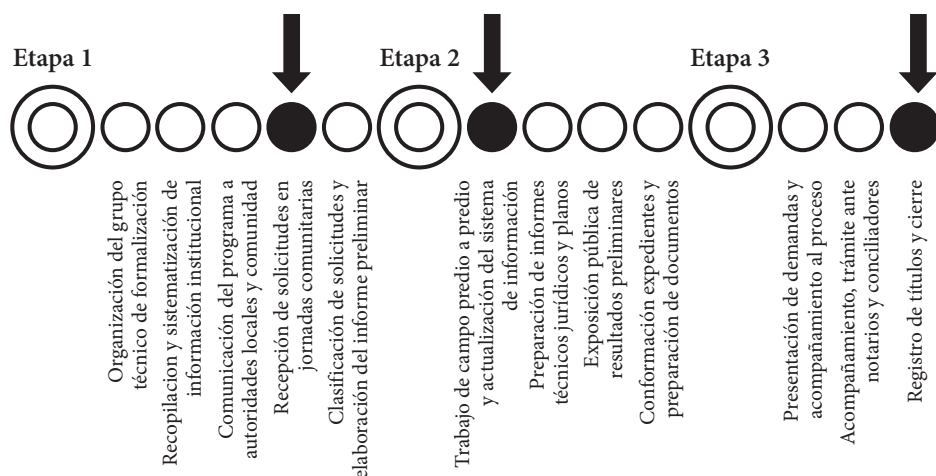
1 Formulada e iniciada su implementación en el primer periodo del Gobierno Santos 2010-2014, con tres ejes fundamentales: restitución de tierras, formalización de la propiedad rural y desarrollo rural.

Con el objeto de definir la muestra² 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: la etapa uno, con cinco pasos; la dos, con cuatro, y la última, con tres, forma en la que está organizada la base de datos suministrada por el PFPR el 15 de julio de 2014.

Al tomar las tres etapas y la citada base de datos, se tomó de cada fase el paso más representativo para definir la muestra, con el fin de escudriñar la percepción de los beneficiarios en los diferentes momentos de la ejecución del programa. Así, 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, que habían participado en la fase inicial, a modo de muestra de acciones positivas por parte de los gobiernos nacional y local, encaminadas a resolver la situación de informalidad. Finalmente, de la etapa tres se escogieron aquellos beneficiarios con escrituras públicas y registro tramitados, como consolidación de los resultados del programa respecto de sus destinatarios (figura 1).

Figura 1. Pasos seleccionados por etapa para definición de la muestra



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2014).

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

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, en septiembre de ese mismo año. No obstante, el trámite de las escrituras y su registro se encontraban en curso, y de ello eran conocedores los beneficiarios favorecidos. Según esto, 2970³ personas (campesinos beneficiarios del PFPR en Ramiriquí) conformaron el universo de estudio, y, luego de eliminar a aquellas de difícil identificación o menores de edad, fueron 1158. El tipo de muestra fue probalístico, de elementos y estratificado⁴. 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:

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

Donde:

N = Número de beneficiados según la etapa.

p_j = Proporción.

w_j = Error deseado.

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

Lo anterior entregó como resultado los tamaños de muestra que se presentan en la tabla 1.

3 Total de la base de datos suministrada por el PFPR el 15 de julio de 2014.

4 *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, y su selección se realizó según las etapas del proceso de implementación del programa con 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 y reduce 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 al considerar de forma separada las particularidades de cada grupo.

Tabla 1. Tamaños de muestra por etapa del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y total

Etapa	Universo	Muestra
Etapa 1	529	18
Etapa 2	526	18
Etapa 3	103	14
Total	1158	50

En cuanto a la metodología de la selección de la muestra, se realizó de forma sistemática: se aplicó un intervalo de muestreo (IM) con un arranque aleatorio, y 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 requerida⁵. Respecto de los demás actores identificados, la selección para la práctica de entrevistas semiestructuradas tuvo en cuenta un método discrecional, basado en la ubicación de referentes por cada uno de los segmentos definidos, teniendo en cuenta 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: 1) formuladores de la PPIT (directos e indirectos); 2) analistas expertos; 3) ejecutores del programa (del orden nacional y local); 4) las autoridades institucionales locales/ejecutoras, y 5) líderes comunitarios de algunas de las veredas objeto de formalización.

Caracterización general del municipio de Ramiriquí

El municipio de Ramiriquí se ubica en el departamento de Boyacá, en la subregión o provincia de Márquez. Tiene una extensión de 146,5 kilómetros cuadrados, de los cuales 7,25 corresponden al área urbana, y 139,25, a la rural. Al norte, limita con Tunja; al sur, con Chinavita y Zetaquirá; al oriente, con Zetaquirá, Rondón y

5 El procedimiento implicó: selección de un número aleatorio de arranque entre 1,0 y el valor del intervalo de muestreo (IM), el cual identifica al primer beneficiado seleccionado. Suma sucesiva del IM a partir del número de arranque, para identificar el resto de la muestra.

Ciénaga, y al occidente, con Chivatá, Tibaná y Jenesano. Está compuesto por 24 veredas⁶ en el área rural y 10 barrios en la urbana (Alcaldía de Ramiriquí, 2013).

Según datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (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 tiene menos de 24 años (comportamiento similar al del departamento); solo 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, y la economía depende del sector primario; la agricultura, como primera actividad, está constituida principalmente por la siembra y el cultivo de uchuva, pepino, tomate de árbol, alverja, frijol y maíz, entre otros. En segundo lugar se encuentra la actividad pecuaria, con ganadería, pesca y silvicultura, las cuales ocupan un 29,2 % del territorio. Otras actividades secundarias, pero no menos importantes, son la carpintería, la ornamentación, la electricidad, el transporte y la mecánica automotriz, por mencionar algunas (Alcaldía de Ramiriquí, 2013).

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 (si bien el suministro de agua potable cubre el 90 % del área, hay carencias en el servicio de energía eléctrica en algunas veredas). Estos aspectos inciden en la ubicación del municipio en el puesto 26 de todo el departamento frente a necesidades básicas insatisfechas (NBI).

6 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.

Caracterización de la tierra en Ramiriquí

Según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (Igac), el municipio tiene 10.318 predios, de los cuales el 82 % (8452) están en el área rural. En 2014, el total de predios rurales ascendió a 8513, a nombre de 14.016 propietarios. Con respecto a las áreas de terreno, en Ramiriquí predominan los predios de poca extensión: el 67 % tiene 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 56.000 millones de pesos. El 92 % de los predios es de uso agropecuario (Universidad de los Andes *et al.* 2012) Ramiriquí tiene la siguiente situación en cuanto al índice de Gini departamental (tabla 2).

Tabla 2. 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: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Percepciones y características de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Ramiriquí

Para las distintas etapas del proceso, la muestra efectuada se encuentra balanceada entre hombres y mujeres, quienes, en su mayoría, provienen de las veredas del municipio. Con relación al lugar de procedencia de los encuestados, fueron reportadas las veredas de Pantanolargo (16 %), Caicedos (16 %) y Naguata (10 %). Luego 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 %). El 4 % restante proviene de los departamentos del Valle y Cundinamarca (tabla 3).

Tabla 3. Demografía de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en sus hogares

Indicadores	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 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 en los hogares	5	5,05	4,8

Fuente: elaboración propia con base en cincuenta encuestas.

De los 50 encuestados, el 38 % tiene más de 61 años de edad; el 28 % se ubica entre 51 y 60 años; el 18 %, entre 30 y 40, y el 16 % restante, entre 41 y 50. Respecto al estado civil, los casados representan el 60 %, el 16 % convive en unión libre, el 10 % son viudos, el 8 % son separados, y el 6 %, solteros. El número promedio de personas en el hogar es de 4,54 (parientes o no). Solo el 24,49 % de los beneficiarios añadió que todos los miembros de la familia habitan en la misma vivienda.

El nivel educativo de los beneficiarios del programa es bastante bajo: alrededor del 58 % de los encuestados no tiene 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. Sorprende, además, que tan solo el 2 % de los encuestados está afiliado a salud y pensión, el 2 % no tiene la certeza de si se encuentra asegurado, y el 96 % 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. Con base en las condiciones del hábitat, las mayores coberturas de acceso a los servicios básicos corresponden a energía eléctrica (90 %), acueducto y alcantarillado (46 %). En menor medida, se encuentra la telefonía celular y el gas doméstico, con el 42 y 16 %, respectivamente.

Dichas unidades habitacionales fueron adquiridas por herencia o compra, cada una con un 40,43 % de representatividad. Los motivos restantes son la

posesión, el arriendo, el cuidado del predio y la vivienda familiar, los cuales, sumados, representan el 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 está formalizando.

En el caso de la ocupación, se encontró, con una frecuencia significativa del 84 %, que el grupo de beneficiarios está trabajando, 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 afirmó trabajar en su inmueble; el 12 %, fuera del predio, y el 34 %, en su propiedad y fuera de ella.

Según los resultados, los hogares de los beneficiarios encuestados tienen un ingreso mensual promedio de 244.947 pesos, 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. Además, solo el 42 % afirmó recibir ingresos mensuales; el porcentaje restante lo obtiene por jornales, semanal o quincenalmente.

Al observar los datos según el sexo, las mujeres padecen más la inequidad salarial. La diferencia se acentúa al observar que el 12 % calcula su sueldo entre 10.000 y 50.000 pesos; el 6 %, entre 100.000 y 400.000 pesos, y solo una de ellas manifestó tener un ingreso de 900.000 pesos. Comparativamente, el 8 % tiene un ingreso que oscila entre 10.000 y 50.000 pesos; el 8 %, entre 100.000 y 400.000, y el 6 %, entre 700.000 y 1.500.000. Esto, dejando de lado el tamaño de los hogares y las múltiples labores que deben asumir las mujeres al tener que conciliar sus quehaceres domésticos con los roles de cuidadoras, trabajadoras y productoras de alimentos. La tabla 4 muestra datos adicionales de los beneficiarios, discriminados según la etapa del proceso en la que se encuentran.

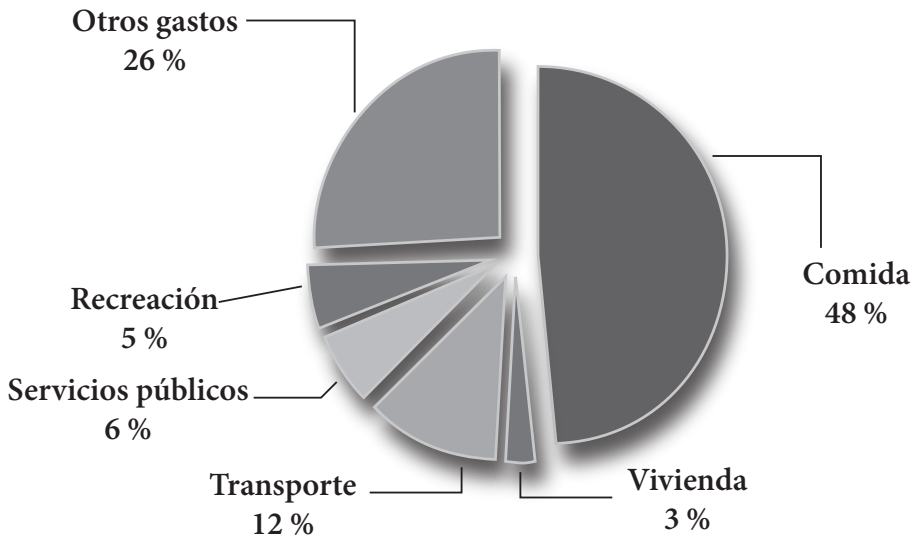
Tabla 4. Vivienda y otros apoyos, según etapa del PFPR

Indicadores	Etapa 1	Etapa 2	Etapa 3
Porcentaje de beneficiarios que reside en vivienda propia	24	28	24
Porcentaje de beneficiarios que trabaja de manera informal	36	32	26
Porcentaje de beneficiarios que ha recibido ayudas en dinero o especie de las instituciones públicas	19,57	19,57	10,87

Fuente: elaboración propia con base en cincuenta encuestas.

Según la figura 2, la mayor parte del presupuesto de los beneficiarios y sus hogares se destina a la compra de alimentos, así como al consumo de medicinas, eventuales y alimentación para el ganado.

Figura 2. Porcentajes del gasto mensual total en alimentación, servicios públicos, transporte, vivienda, recreación y otros de los beneficiarios del Programa de Formalización de la Propiedad Rural



Nota: se excluyeron los datos de la categoría *vestuario*, dado que fueron recolectados anualmente.

Fuente: elaboración propia con base en cincuenta encuestas.

Percepciones de los beneficiarios sobre el Programa de Formalización de la Propiedad Rural

En esta acápite se evidencian las percepciones de los beneficiarios del programa, incluidas las dimensiones calidad de vida y desarrollo rural, se encontrarán testimonios.

Cuadro 1. ¿Qué conocen 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 con base en las encuestas aplicadas.

Al preguntarles por los aspectos que conocían acerca del PFPR, el 72 % de los beneficiarios hizo alusión a la legalización, titulación y registro de la propiedad; el 8 %, 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 un porcentaje similar señaló la importancia de conocer la delimitación del área para evitar problemas con sus familiares.

Entre tanto, las menores frecuencias reportadas alcanzan un 4 % cada una: en el primer caso, se ubicó la posibilidad de obtener créditos en un futuro, y en el segundo están quienes señalaron no tener conocimiento al respecto. Asimismo, al 90 % de los inscritos, el programa solo les ofreció la legalización y el 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 este uno de los 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 los resultados esperados del PFPR, los datos recolectados no otorgaron suficientes insumos sobre las acciones previas y las estrategias utilizadas en los territorios que permitieran dar cuenta de la forma en que han intervenido y participado los campesinos en el proceso. Esta situación podría indicar diversos aspectos por 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 fueron claros 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.

Sobre la manera como se enteraron del proceso, el 48 % de los beneficiarios lo conoció a través de la publicidad emitida por radio y perifoneo. Con menores porcentajes —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 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 haber gastado un total de 112.061 pesos en fotocopias, transporte, registros civiles, partidas de matrimonio, certificados 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 manifestó que aún continúa entregando algún tipo de documentación, el 22 % señaló tener todo listo, y el 16 % no tiene conocimiento sobre el procedimiento que sigue.

Adicionalmente, el 58 % de los encuestados había pretendido formalizar sus propiedades antes de inscribirse en el programa. Algunos de ellos ya contaban con asesorías jurídicas, de las que no obtuvieron ningún resultado, mientras que otros, pese a su intención, desistieron de 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 % aseguró haberse inscrito en el programa hace más de un año, y el 30 %, hace dos o tres años. La participación más baja fue de quienes ingresaron hace menos de un año (18 %).

De manera complementaria, se observó que el 68,08 % de los beneficiarios no tiene claridad sobre cuánto se demora el proceso. Esta situación podría significar la inexistencia 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 5. ¿Cuánto tiempo le han mencionado que se demora el proceso?

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 (%)	38,3	38,3	23,4	100,0

Fuente: elaboración propia con base en la encuesta aplicada a los beneficiarios.

Frente a las preguntas “¿Cómo le ha parecido hasta el momento el programa? ¿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. Es llamativo observar que solo uno de los encuestados se “siente igual” frente a la primera pregunta, mientras que los demás no opinaron al respecto. La escasa 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 a la posesión de la tierra, tal como se observó cuando se les preguntó a los beneficiarios acerca de lo que conocían del proceso. Asimismo, sus relatos permiten demostrar la poca incidencia que ha tenido el programa en el entorno social de los habitantes de Ramiriquí, condición relevante para asegurar mejores condiciones de vida para la población. Bajo esta concepción, el desarrollo continúa centrándose en un énfasis netamente agrario e individual, dejando de lado una perspectiva de carácter más integral, e incluso territorial.

Cuadro 2. Algunas percepciones

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 dos 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 con base en las encuestas practicadas.

Si bien 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?”, 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, en su comprensión no privilegian otras opciones más en clave de lo comunitario y su propio desarrollo a partir de sus vivencias, al parecer todo está mediado por la obtención de recursos. Si se discriminan estos datos según la etapa del proceso, vale resaltar 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 relaciona con la idea de asegurar un futuro para sus hijos y las próximas generaciones. Asimismo, se enunciaron motivaciones concernientes a la comodidad, el disfrute de la propiedad y la tranquilidad, aunque estas apenas representaron el 8 %. Este mismo porcentaje se observa en la categoría *seguridad en la tenencia y posesión*, y llama la atención que el valor más alto se reporta 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 6. ¿Cómo creen que la formalización va a cambiar su vida y la de los suyos?

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	38	37	25	100

Fuente: elaboración propia con base en cincuenta encuestas.

Percepciones de los miembros de las Juntas de Acción Comunal de Ramiriquí

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 observó poco o nulo conocimiento tanto de la PPIT como del PFPR, dadas las imprecisiones en sus planteamientos sobre el concepto de *desarrollo rural*:

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. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

Por el contrario, la concepción de *desarrollo rural* estuvo más relacionada con conceptos implementados desde el Estado; es decir, aquellos aspectos vinculados a la modernización agropecuaria, el 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 implica el desarrollo en la agricultura, en la ganadería, para podernos proyectar hacia un futuro mejor para nuestras generaciones y para las que vienen más atrás de nosotros (entrevista beneficiario del programa, comunicación personal, 2014).

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:

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. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

En contraposición, el otro miembro de la JAC entrevistado relacionó dicha noción con los referentes que permiten visibilizar aquello con lo que no cuenta el municipio: vías de acceso.

Siguiendo este análisis, los entrevistados también corroboraron el poco reconocimiento de los saberes y opiniones de los campesinos acerca del desarrollo del municipio. Manifestaron que en algunas ocasiones las autoridades municipales convocan a reuniones con la intención de conocer las necesidades de este grupo poblacional, pero, al parecer, no son de carácter permanente, y convocan a un número reducido de personas. Esta situación permite entrever que los avances en materia de participación no han sido lo suficientemente significativos en el municipio, puesto que no hay una intención de comprender las necesidades de las personas ni las realidades del entorno social para promover un verdadero desarrollo, como se muestra en la siguiente postura:

No hay ningún momento, ninguna entidad del Gobierno 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 cinco 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. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

En concordancia con las percepciones recolectadas de los formuladores a escala nacional, y de los ejecutores locales, la implementación de la PPIT se ha basado en la formalización de tierras, y, en menor grado, se refiere 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.

Para reafirmar 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, como el estímulo a la producción lechera y el mejoramiento de las vías de acceso, además de la formalización predial en sí misma. Con todo, se observa inconformidad respecto a la no integralidad de la oferta institucional, como lo expresa un entrevistado:

[...] los aspectos de la educación y la salud quedan relegados [...] 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. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

De otro lado, los entrevistados perciben que el proceso de formalización ha avanzado, especialmente en la definición de los límites prediales. También sostienen que los beneficios que reciben del programa casi siempre están dirigidos al aspecto económico, como tener un más fácil acceso al crédito e incrementar el valor de la tierra. 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 [y] beneficios de la parte del Gobierno nacional, departamental y municipal. También de pronto esta legalización de predios beneficia [al] municipio [...] de una u otra forma el municipio también se va a ver beneficiado. Esta concepción también incidió en la manera como los entrevistados sienten que la formalización de la propiedad contribuye al mejoramiento de la calidad de vida. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

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 su posesión, particularmente respecto a sus condiciones de vida. Un ejemplo de ello se ubicó en las respuestas obtenidas a la pregunta “¿Qué sabe o qué entiende por *informalidad en la propiedad rural*?”. 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, 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. (Beneficiario del programa, comunicación personal, 2014)

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 cómo 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. (Presidente de la Junta de Acción Comunal, comunicación personal, 2014)

Percepciones desde los formuladores y analistas externos de la Política Pública Integral de Tierras en el ámbito 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 y al reconocimiento de los campesinos y de su entorno territorial, que concibe las diversas particularidades históricas, socioeconómicas, geográficas, culturales⁷ y ambientales que lo constituyen. Existe un consenso entre los entrevistados cuando afirman 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 (a los que a su vez relacionan con el conflicto armado interno). En los siguientes relatos se muestran los diferentes referentes atribuidos a 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 [Instituto Colombiano de Desarrollo Rural] Incoder para recuperar la Nación,

7 Inserta en la categoría *cultura*, se hallan 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.

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. (J. C. Restrepo, comunicación personal, 2013)

¿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 sí tenemos un desafío enorme hace rato, y es que tenemos que ordenarnos desde el punto de vista social y productivo. Que las tierras [tengan] el mejor uso geo-ecológicamente hablando, y [que sean] socialmente deseables. Segundo... que haya... que se asegure que la participación de las comunidades se dé 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 [las] mujeres tengan participación específica en estos escenarios. El tercer lugar es que [...] esta visión de desarrollo territorial, con desarrollo rural y 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 especialmente a un grupo que hoy está muy afectado, como el de los jóvenes que no encuentran mucho empleo, entonces, habría una posibilidad política más proactiva para impulsar otras actividades como turismo, como servicios ambientales, como servicios de guías... 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 [de] 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. (L. A. Fonseca, comunicación personal, 2014)

Entonces, el *enfoque territorial* es un replanteamiento de las relaciones entre naciones, regiones y localidades, en el cual hay que pensar en una nueva

categoría, que es la categoría de *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 acentos 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. (A. Reyes, comunicación personal, 2014)

Los entrevistados resaltaron que las discusiones sobre lo rural son prioridad en la agenda de la mesa de conversaciones entre el Gobierno nacional y las Farc, en La Habana, Cuba. En este sentido, plantearon que la denominada “paz territorial” debe contener, como mínimo, cuatro componentes: 1) protección de las reservas naturales, 2) aclaración de los derechos de propiedad —que incluye la formalización de la pequeña propiedad—, 3) restitución de tierras despojadas— y 4) distribución de tierras concentradas o subexplotadas.

También, mencionaron de manera reiterada la Ley 160 de 1994, que implementó programas tendientes a la titularización masiva y a la restitución de la propiedad, como consecuencia del despojo violento. Posterior a esa norma, resaltaron la Ley de Víctimas, la Ley de Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), y el Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural. En teoría, el conjunto de estas reformas podría denominarse “Política Pública Integral de Tierras”, porque constituye una serie 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 para garantizar en la gestión: 1) el acceso, restitución o recuperación de la tierra; 2) la seguridad jurídica sobre aquella, y 3) su uso sostenible.

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. 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:

- 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 ámbitos de gobierno (nacional, regional, departamental, municipal y local).
- Preponderancia del ámbito nacional en la formulación e implementación de la política.
- Inexistencia de capacidades institucionales a escala local para gestionar procesos participativos autónomos, con miras a 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 de la persistencia de fenómenos estructurales del sistema político colombiano, como el clientelismo o la corrupción, en el proceso mismo de formulación de la política pública referida⁸.

Del mismo modo, Andrés Bernal expuso que la contribución de la política de tierras⁹ al desarrollo rural con enfoque territorial debe considerarse a partir de una perspectiva integral, que también incluya 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 en la baja de estándares de fiscalización ambiental y en la disposición de tierras rurales, comunales, privadas o públicas. De ahí que el entrevistado considerara 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 Pacífico hay que verlo y hay que mostrarlo, para [que] cuando se vayan a dar las discusiones de qué tan suficiente es la política de la entidad, en estos tres ejes, sea realmente coherente con la realidad económica, social y ambiental del país. 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. (A. Bernal, comunicación personal, 2014)

Con respecto al PFPR, que hace parte de la PPIT como una de sus principales estrategias, se observó una percepción común entre las opiniones ofrecidas por el grupo de formuladores. En términos generales, los entrevistados se refirieron

8 Respecto al clientelismo o corrupción en la formulación de la PPIT, la analista externa Luz Amparo Fonseca afirma que, si bien, el denominado “pacto agrario”, que constituyó la estrategia gubernamental a través de la cual se afrontaron los sucesivos paros agrarios ocurridos en 2013, estaba dirigido a consolidar una política pública rural de largo y profundo alcance, se convirtió en un paquete de recursos cuya asignación y distribución obedeció a 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 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

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

a los beneficios que produce la tenencia formal legal de la propiedad rural, como el fácil acceso a la oferta institucional pública o privada, el acceso a créditos, 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 en la construcción de la política por parte de los destinatarios. Como ejemplo de ello, se tuvo en cuenta la afirmación del exministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, quien, ante la pregunta por la forma como 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. (J. C. Restrepo, comunicación personal, 2014)

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 permitirá a la política de tierras transformar realmente los territorios.

Otro de los inconvenientes detectados tiene que ver 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 Departamento Nacional de Planeación o del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), manifestaron que al menos cuatrocientas 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 (Luz Amparo Fonseca, comunicación personal, 2014).

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. Al 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: 360.000 predios restituidos, cuando la meta era de por

lo menos 2.000.000¹⁰. Según Luz Amparo Fonseca, “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” (Luz Amparo Fonseca, comunicación personal, 2014).

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 desarticulación institucional en su propósito de lograr la unificación de los 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 como consideran que la implementación contribuye al mejoramiento de la calidad de vida, los entrevistados resaltaron de forma usual la oportunidad que el programa les otorga a los campesinos a la hora de obtener créditos o financiación para 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 logren representar los intereses de la comunidad. En este último caso, uno de los relatos más llamativos fue el de Alejandro Reyes:

Tener enfoque territorial significa [...] 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 [sic] que presuntamente representan intereses sociales y que son ONG's [sic] de garajes. Son negocios de captura de rentas, no son representantes legítimos de [la] 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. (A. Reyes, comunicación personal, 2014)

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:

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

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. (J. C. Restrepo, comunicación personal, 2014)

En casi ninguno de los relatos se presenta suficiente claridad al respecto, a excepción del de un funcionario del DNP, quien 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 escala territorial [...], 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 el productor normalmente está solo, no cuenta con los medios, cada ida al municipio le cuesta un montón, entonces en ese sentido sí debería ser más accesible para el usuario de carne de hueso que tiene que hacer. (Funcionario del DNP, comunicación personal, 2014)

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 solo se trata de garantizar el acceso, posesión y uso de la tierra, sino también de una oferta institucional diversificada y completa, que tenga en cuenta la educación, la salud y la infraestructura, entre otras variables que contribuyen al desarrollo y a la calidad de vida.

El enfoque que tiene ahorita el DNP específicamente para el desarrollo rural se basa en que debe ser un 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 que en un futuro,

tanto los territorios, como los hogares que los componen, hayan superado la pobreza y tengan 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. [El primero es] el componente de la formalización de los predios del ordenamiento del territorio y el uso del conflicto de suelos. [El segundo es] tener una perspectiva y un análisis territorial que identifique también cuál es la apuesta productiva o del territorio en términos de desarrollo rural para mirar, en términos de oferta, con qué cuenta el Estado para ofrecer bienes públicos, sociales y sectoriales. Y [el tercero] es la generación de capacidades e ingresos. Si uno logra garantizar acciones en todos estos tres grandes componentes, que tienen una serie donde está la salud, la educación, las vías, etc., se va lograr una integralidad. (Funcionario DNP, comunicación personal, 2014)

Adicionalmente, los ejecutores locales argumentaron que la PPIT ha estado enfocada en dos acciones gubernamentales concretas: asistencia técnica rural directa¹¹ y formalización de tierras. Dentro de este marco, en el municipio de Ramiriquí se establecen las siguientes metas¹²:

- Creación de la Secretaría de Desarrollo Agropecuario Municipal.
- Creación de un banco de maquinaria agrícola¹³.
- Creación de una cooperativa de pequeños productores lecheros.
- Implementación de cinco tanques de enfriamiento para productos lácteos.
- Entrega de cien viviendas gratuitas para campesinos¹⁴.
- Mejoramiento de veinte viviendas rurales.
- Suministro de 653 unidades sanitarias a familias campesinas¹⁵.
- Mantenimiento de vías de acceso a zonas rurales¹⁶.

11 El jefe de Planeación e Infraestructura Municipal señala que la inversión en este campo oscila entre quinientos y seiscientos millones de pesos.

12 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 el 10 % del total del valor.

13 Por intermediación del banco, el campesinado puede acceder al uso de dos tractores para el arrendo de la tierra. Normalmente, en el municipio el costo por utilizar este tipo de maquinaria durante una hora es de 45.000 pesos, mientras que con el banco tiene un valor de 30.000 pesos.

14 Este plan se realiza con la intervención del MADR y del Banco Agrario. El jefe de Planeación e Infraestructura comenta que el costo de las acciones encaminadas hacia el saneamiento básico tienen un valor que oscila entre cien y doscientos millones de pesos anuales.

15 Según el alcalde municipal, el valor estimado de las unidades sanitarias es de mil cien millones de pesos.

16 En el caso del mantenimiento vial, el jefe de Planeación e Infraestructura calcula una inversión de quinientos millones de pesos anuales.

En contraste, los actores entrevistados sostuvieron que el objetivo del PFPR¹⁷ radica en formalizar el 100 % de los predios ramiriqueños, y, en este sentido, percibieron que su éxito dependerá del desenvolvimiento institucional que respalda el desarrollo del programa. Desde esta perspectiva, el alcalde expuso lo siguiente: “El índice de informalidad es del 80 %, que afecta fuertemente la tributación predial municipal, cuya cartera puede elevarse a 1500 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 en el ámbito nacional, la información catastral de informalidad predial con la que cuenta el PFPR es del 55 % en todo el país. No obstante, argumentó que en la medida que se van conociendo los territorios, 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 ser en realidad de 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 escala territorial esta condición no es tan evidente, pues “se convirtió en la mayor parte de los casos en una colcha de retazos, una improvisación permanente [...], pues han sido [...] 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. En palabras de las autoridades locales:

[...] el 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. (Comunicación personal, 2014)

O según el punto de vista del ejecutor técnico del PPRT a escala nacional, se trata

[...] no solo de formalizar los predios, sino de mejorar la vivienda, la educación, la salud (...), 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, los esfuerzos encaminados hacia la institucionalidad integral pueden identificarse en la Administración Local de Ramiriquí, pues esta no solo ha participado en la cofinanciación de la asistencia rural directa, sino también en

17 Programa que inició en septiembre de 2012, según el coordinador municipal del PFPR.

la facilitación de la puesta en marcha del PPRT. 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 Plan de Desarrollo Municipal (PDM), y adicionalmente está siendo contemplado en el proceso de revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, proceso llevado a cabo en el municipio. Por tal motivo, a partir de la manifestación conferida al respecto por el jefe de Planeación, “el ordenamiento territorial se combinará con el programa de formalización con el propósito de intercambiar y solidificar la información geográfica municipal” (Comunicación personal, 2014).

De la misma manera, se abordaron otras características de la naturaleza e implementación del programa. La primera se refirió al criterio de selección de los territorios por formalizar y, una vez seleccionado el territorio, de los potenciales beneficiarios. A escala nacional, el criterio para seleccionar zonas de formalización estuvo vinculado con dos aspectos: 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 tradición¹⁸, es decir, la sucesión de un derecho o un bien inmueble sin ser al titular de la propiedad de este. En el caso de Ramiriquí, el principal criterio de selección de beneficiarios se basó en la productividad, cuya información se obtuvo al consultar los datos recopilados por las secretarías de desarrollo rural antecesoras referentes a zonas rurales productivas e improductivas¹⁹.

Según el jefe de Planeación, uno de los principales criterios de priorización del centro del país, como las 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

18 Esta información fue proporcionada por el ejecutor del PFPR a escala nacional.

19 Esta información fue proporcionada por el ejecutor del PFPR a escala local.

que hemos cumplido con las expectativas de ellos; además, el exceso de democracia también se vuelve 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. (A. M. Sánchez, comunicación personal, 2014)

Con relación a las percepciones sobre los resultados de la implementación del PFPR, el primer paso fue la definición de cuatro zonas de formalización, las cuales incluían las veinticuatro veredas ramiricenses. Estas primeras áreas de intervención se 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, veredas, y en el momento de la elaboración de la entrevista, la cobertura ya era de doce.

Después de la fase de selección de zonas por intervenir, tanto el ejecutor local como el ejecutor nacional convergieron en precisar la realización de veinticuatro 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 al formalizarla, buscando por esta vía generar confianza entre los beneficiarios.

Concretadas las actividades de selección y socialización, se ejecutó el programa según su diseño inicial²⁰:

- Etapa 1: inscripción de solicitudes, realización de estudio jurídico, construcción de diagnóstico básico, identificación del tipo de caso, identificación del tipo de informalidad, e identificación de la ruta de formalización. En el momento de la realización del trabajo de campo de la presente investigación, esta etapa abarcaba doce veredas, con un total de 2000-3000 solicitudes²¹.
- Etapa 2: trabajo de campo consistente en la aplicación de un estudio topográfico y testimonial, inspección ocular, y registro fotográfico. En el momento de la realización del trabajo de campo, esta etapa abarcaba seis 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

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

21 Las solicitudes de las etapas 2 y 3 hacen parte de la etapa 1, pues 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.

notarial. En el momento de la realización del trabajo de campo, las solicitudes inscritas en esta modalidad sumaban 700. Por vía notarial, el proceso se limita a la escrituración y al registro notarial, cuyas solicitudes sumaban 250.

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, la entrega de 220 adicionales. Por un lado, el alcalde indicó que fueron 150 las familias que adquirieron la legalidad de sus predios; por el otro, el jefe de Planeación señaló que fueron entre 5 y 10 títulos entregados. Al final, el ejecutor técnico nacional se refirió a “30.000 solicitudes en 27 municipios focalizados a escala nacional [...], que] no se cuenta con información precisa o verificable sobre [los] 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?”, 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 pesos, 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 suele ser percibido por los miembros de la comunidad como un negocio costoso y 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 quitarles la escritura les íbamos poder quitar el predio. Es un tema cultural y social bastante fuerte que a nosotros nos tocó empezar a romper... [debíamos] generar confianza en el programa y en las instituciones, pues en aquel momento había una desconfianza total, pues 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 pagué a un señor”; “Yo he vivido toda mi vida así, y no me ha pasado nada, ¿por qué ahora me toca meterme a eso?”. Ese trabajo social, más que un problema, fue algo que teníamos que atender con urgencia... Entonces la parte de sensibilización y cultural fue un poco fuerte. (Comunicación personal, 2014)

Otra de las problemáticas ya enunciada 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 en el territorio. 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 a decisiones a largo plazo:

“existe [la] probabilidad de que con el cambio de administración el programa no siga adelante”; “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 continua de las reglas de juego”²².

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 como contribuye el programa al 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 socioproductivas, de hábitat y de seguridad social de los pobladores rurales, como es el caso del profesional técnico local, quien reafirma lo siguiente:

Creo que el programa de 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 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 como legítimos propietarios, realmente van a fomentar esa cultura de generación en generación, y sus hijos no van a tener los problemas que quizá en su momento ellos tuvieron. [...] yo creo que sí va a haber una reactivación completa, tanto social, como cultural, como por supuesto económica. (Comunicación personal, 2014)

22 Información sustraída de los testimonios del alcalde municipal y del jefe de Planeación Municipal.

Conclusiones

Se retomaron los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los instrumentos de recolección de información, en especial para dar cuenta de las percepciones de los diversos actores sobre la forma en que el PFPR (reconocido como uno de los pilares fundamentales de la PPIT) ha contribuido en la calidad de vida, el desarrollo territorial rural y la participación de la comunidad en el municipio de Ramiriquí.

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 adecuada al entorno social ni a la realidad en la que se encuentran los campesinos beneficiarios. Los cambios que debe generar la intervención del PFPR en estos ámbitos no fueron fácilmente identificados por los actores locales. En la mayoría de los casos, los campesinos beneficiarios encuestados manifestaron que su implementación ha incidido 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 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 uno de los elementos 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 escala nacional, en las encuestas se observó 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, solo uno de los cincuenta encuestados argumentó sentirse igual respecto a su condición de vida desde que inició el programa, mientras que los demás dirigieron sus respuestas a la forma como les ha parecido. Asimismo, en el momento de preguntarles por cómo consideran que la formalización contribuye a cambiar su nivel de vida, los encuestados priorizaron los aspectos de carácter económico y de seguridad en la tenencia y posesión de la tierra, con el 74 % de representatividad. El 22 % de las percepciones se relacionaron con la conservación de un lugar para los hijos, las motivaciones de tranquilidad, comodidad y disfrute de la tierra, y la posibilidad de evitar conflictos con vecinos 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 no contribuye en nada.

Se logra percibir que las acciones institucionales e intersectoriales se han caracterizado por ser de bajo impacto y desconectadas entre lo nacional-local, 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 respaldado por un proceso de participación comunitaria, lo cual demuestra 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 que los beneficiarios van avanzando en el proceso.

Al respecto, los resultados mostraron 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. Esto se constituye en una de las principales falencias de la PPIT, puesto que termina por asignar soluciones al sujeto y no al entorno social, lo cual dificulta favorecer condiciones de calidad de vida y desarrollo rural (Salgado, 2002).

La posibilidad de incidir en el ámbito 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 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?:

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 ampliar esos escenarios de participación de una manera suficiente. Si hablamos de participación y de concertación de los instrumentos, yo creo que [...] al interior del Estado se dio una decisión muy interesante con algunas organizaciones representativas [...]. Pero [...] yo no creo que haya sido suficiente. Y en esto es posible que [sean] los mismos tiempos y el mismo afán de hacer las cosas y de mostrar resultados [los que motivan dichas conductas] (pues ese es un poco el pecado de todos los gobiernos y de todos los que en algún momento hemos tenido la responsabilidad de hacer la política pública). (Hacedores de política, comunicación personal, 2014)

Y es que es una estructura la forma como el Estado se muestra, se mueve 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 fueron valiosos... 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 una parte del escalón que le faltaría para convertirse en política verdadera, leyes y decisiones que transforman realmente los territorios. (A. Bernal, comunicación personal, 2014)

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, y, de manera infortunada, recomendaciones como las expresadas por el INDH han quedado supeditadas a las decisiones políticas que se toman a escala territorial.

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 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.

Referencias

- Alcaldía de Ramiriquí. (2013). *Nuestro municipio*. Recuperado de http://www.ramiriqui-boyaca.gov.co/informacion_general.shtml
- Cárcamo, H. (2009). *Desarrollo territorial rural: perspectivas de solución para la pobreza rural en Chile*. Recuperado de <http://www.ubiobio.cl/mi-web/webfile/media/222/Espacio/2009/003%20DESARROLLO%20TERRITORIAL%20RURAL%20pag%2045%2061%20%20%20DTR%20PERSPECTIVAS.pdf>

- Castillo, O. (2008). *Paradigmas y conceptos del desarrollo rural*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Castillo, O. (2007). Introducción. En G. Tobón (ed.), *El desarrollo: ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi. (2012). *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Universidad de Antioquia, Gobernación de Antioquia.
- 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*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Echeverri, R. y Sotomayor, O. (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: La Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y la Rana.
- 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?* Sevilla: Atrapasueños.
- Gáfaro, M., Ibañez, A. y Zarruk, D. (2012). Equidad y eficiencia rural en Colombia: una discusión de políticas para el acceso a la tierra. *Documentos Cede*, (38). Bogotá: Universidad de los Andes – Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico.
- Greño, P., Muñiz, I., Viñas, J. (2004). Las políticas de desarrollo rural en América Latina: requerimientos de un nuevo enfoque. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (51), 115-136. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/ier/recursos_user/documentos/revista51/115_136.pdf
- Gómez, S. (2008). Nueva ruralidad. Fundamentos teóricos y necesidad de avances empíricos. En S. Gómez et al. (eds.), *La nueva ruralidad en América Latina* (pp. 45-78). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- González, M. y Camarero, L. (1999). Reflexiones sobre el desarrollo rural: las tramosas de la postmodernidad. *Política y Sociedad*, 31, 55-68.

- Grammont, H. (2008). El concepto de nueva ruralidad. En S. Gómez *et al.* (ed.), *La nueva ruralidad en América Latina* (pp. 23-44). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Jolly, J. F. (30 de octubre - 2 de noviembre de 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*. Ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena, Colombia. Recuperado de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/jollyjea.pdf>
- Kay, C. (2005). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina y Europa desde mediados del siglo XX*. Ponencia presentada en el Seminario Enfoques y perspectivas de la enseñanza del desarrollo rural. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Recuperado de http://www.javeriana.edu.co/ear/m_des_rur/documents/Kay2005ponencia.pdf
- Kish, L., Survey, S., John, W. y Sons. (1965). *Survey Sampling*. Nueva York: s. E.
- Lohr, S. (1999). *Muestreo: diseño y análisis*. Arizona: Thomson, Arizona State University.
- Machado, A. y Salgado, C. (2006). *Academia, actores sociales y políticas en el sector rural*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2012). *La propiedad rural*. Ponencia presentada en el VII Foro Internacional de Derecho Privado. Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=q4OvHZNiZX8>
- Matijasevic, M. (2007). Ética y desarrollo rural. En G. Tobón (ed.), *El desarrollo: ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local* (p. 21). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2011). *Política integral de tierras, un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad rural*. Bogotá: Villegas.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). *Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Moncayo, E. (2006). Las políticas regionales en América Latina y los países andinos: un análisis comparativo. Caracas: Universidad Central de Venezuela. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/403/40306105.pdf>

- Moncayo, E. (2004). *Nuevos enfoques del desarrollo territorial: Colombia, una perspectiva latinoamericana*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Monnet, J. (Abril-junio de 2010). Le territoire réticulaire. *Anthopos, huellas del conocimiento*, (227), 91-104.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. [Traducido por Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas].
- Múnera, M. (2007). *Resignificar el desarrollo*. Medellín: Escuela del Hábitat, Universidad Nacional de Colombia.
- Páez, A. (1998). *Hacia un desarrollo endógeno*. Puebla: Universidad Iberoamericana de Puebla. Recuperado de http://www.munitel.cl/file_admin/archivos_munitel/social/social29.pdf
- Pérez, E. (2004). El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad. *Nómadas. Producción de conocimiento, hegemonía y subalternidad*, 20, 181-190.
- Pérez, E. (2004). Lo rural y el desarrollo en América Latina. En R. Rodríguez *et al.* (eds.), *Espacios y desarrollos rurales* (p. 49). Madrid: Trea.
- Plaza, O. (1998). Desarrollo rural: enfoques y métodos alternativos. *Equidad y desarrollo: aspectos conceptuales* (p. 261). Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza*. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Restrepo, J. *et al.* (2014). *La cuestión agraria, tierra y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Penguin Random House.
- Rist, G. (2002). *El desarrollo historia de una creencia occidental*. Madrid: Catarata.
- Rojas, H. (2007). Reflexiones sobre los enfoques y modelos de desarrollo rural de los años cincuenta en Colombia. En G. Tobón (ed.), *El desarrollo: ¿progreso o ilusión? Aportes para el debate desde el ámbito local* (p. 91). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- 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 S. Gómez *et al.* (eds.), *La nueva ruralidad en América Latina* (p. 187). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salgado, C. (2014). *Estado actual del debate sobre el desarrollo rural*. Bogotá: Desde Abajo.

- Sañudo, M. (2015). Representaciones de género y acceso a la propiedad de tierra en Colombia. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/28068/1/T35636.pdf>
- Schejtman, A. y Berdegúe, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Sepúlveda, S. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Torres, C. (2010). *Calidad de vida, realidad y percepción*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/748/74816991001.pdf>

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

Esta obra se editó en Ediciones USTA,
Departamento Editorial de la Universidad
Santo Tomás. Se usó papel bond beige
de 70 gramos para la carátula y papel
esmaltado de 300 gramos para páginas
internas. Tipografía: Minion Pro. Impreso
por Grupo Dao Digital S.A.S.

2017

Colección
**Agendas
y debates**

Estamos en un momento de permanente fluidez; de redes donde se desdobl原因 las subjetividades; de *fake news* como lugar donde permanecen en la agenda mediática los políticos de la “posverdad”; de tiempos en que las culturas juveniles, acciones colectivas, pertenencias étnicas, se mueven sin ningún distingo entre lo virtual y lo físico, y pasan a significar y resignificar territorios que en algún momento eran impensados en términos de prácticas de los actores sociales; territorios donde se crean y recrean nuevas experiencias y otras maneras de estar juntos.

Desde aquellos lugares, el segundo volumen de la colección *Agendas y debates* compila una serie de escritos que son producto de diferentes estudios de caso, donde se radiografía el concepto de desarrollo en todas sus dimensiones y que muestra cómo, desde nuestro diario vivir, salimos del concepto de desarrollismo a ver el desarrollo propio, el de las organizaciones de base, el de las y los campesinos y el de las comunidades étnicas latinoamericanas. De igual manera se revisa el panorama de los diferentes territorios a los que los actores sociales les dan sus diferentes significados, y así se recupera el sujeto en su realidad y en su devenir.



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES