



ISSN: 0122-5944

DOCUMENTOS DE TRABAJO

Cidse

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

La implementación del Programa de Formalización de la
Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012-2018

CARLOS EDUARDO GÁLVEZ GÁLVEZ.

No. 181

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
Y ECONÓMICAS**

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

**La implementación del Programa de Formalización de la
Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012-2018**

CARLOS EDUARDO GÁLVEZ GÁLVEZ.

No. 181

CIDSE

Documento de trabajo No. 181

Mayo 2019

ISSN 0122-5944

Universidad de valle

Facultad de Ciencias

Sociales y Económicas

Apartado Aéreo 25360

Teléfonos: 331 5200 y 321 2346

FAX: 331 5200

Email: cidse@univalle.edu.co

Cali, Colombia

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA.

**La implementación del Programa de Formalización de la
Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012-2018**

CARLOS EDUARDO GÁLVEZ GÁLVEZ

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018.

Carlos Eduardo Gálvez Gálvez¹
galvez.carlos@correounivalle.edu.co

Resumen

Este artículo presenta un estudio de caso acerca de una experiencia de Formalización de la Propiedad Rural en Colombia. Describe la respuesta que el Estado colombiano proporciona desde el año 2012 a la informalidad en la tenencia de la tierra rural en el municipio de Jamundí, en el departamento del Valle del Cauca. La descripción se construye a partir de información documental, de entrevistas y relatos. Se presenta las acepciones del problema de la informalidad en la tenencia de la tierra y el examen al enfoque de la política pública, en contraste con su ejecución; se muestra algunas reacciones comunitarias y descubre la contribución del programa en la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra en 8 de los corregimientos del municipio.

Palabras clave: Política de tierras. Problemas rurales colombianos. Informalidad en la tenencia de la tierra rural. Formalización de la propiedad Rural. Mercado de tierras.

Abstract

This article presents a case study about an experience of Formalization of Rural Property in Colombia. It describes the response that the Colombian State provides since 2012 to the informality in the possession of rural land in the municipality of Jamundí, in the department of Valle del Cauca. The description is constructed from documentary information, interviews and stories. It presents the meanings of the problem of informality in land tenure and the examination of the public policy approach, in contrast to its execution; it shows some community reactions and discovers the contribution of the program in the reduction of informality in the land tenure in 8 of the small towns of the municipality.

Keywords: Land policy. Colombian rural problems. Informality in the possession of rural land. Formalization of Rural property. Land market.

¹ Sociólogo - Especialista en Procesos de Intervención Social de la Universidad del Valle, Cali, Colombia.

Introducción

El estudio de caso que culmina con el presente artículo reflexiona sobre una política pública nacional y su aplicación en algunos corregimientos del municipio de Jamundí en el Valle del Cauca. Una intervención social que podría considerarse relevante en la historia del país porque se trata de la implementación del Programa de Formalización la Propiedad Rural (en adelante PFPR). Un programa encabezado en principio por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante MADR) y liderado actualmente por la Agencia Nacional de Tierras (en adelante ANT) que apunta a resolver la situación de la informalidad en la tenencia de la tierra en el campo colombiano, específicamente en áreas donde la concentración de informalidad es alta y donde la población no abandonó sus predios a pesar del conflicto armado. Características que cumple el contexto rural del municipio de Jamundí, al sur del Valle del Cauca; una de las Zonas de Formalización Masiva (en adelante ZFM) del país donde la política pública actúa y sobre la cual se enfoca este documento.

En gran medida las reflexiones académicas y los movimientos sociales alrededor de los problemas del agro en Colombia han contribuido a la cuestión de tal manera que los vuelve a ubicar como un asunto crucial en las políticas públicas que buscan resolver las condiciones inequitativas y desiguales persistentes en las zonas rurales. De hecho, el acceso a la tierra es considerado como una de las “razones objetivas” del histórico conflicto social y político que ha soportado Colombia.

El PFPR fue creado mediante la Resolución 0452/2012; modificada por la 181/2013 para “Promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos”. Así mismo, la jurisprudencia establece mecanismos para tal fin en el artículo 64, las Leyes: 160 de 1994 y 1561 de 2012 de la Constitución Política Nacional y en el punto 1.1.5. del Acuerdo Final entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP).

Esta es una intervención que nace del diagnóstico existente sobre los problemas asociados a la difícil realidad en el campo colombiano y está sustentada en la hipótesis de que la informalidad en la tenencia de la tierra ha facilitado altos niveles de desigualdad y pobreza rural, pues ha impactado sobre el mercado de tierras, la producción agropecuaria y la inversión pública. Problemática que se ha tratado en el marco del hoy desescalado, pero inacabado conflicto armado.

Para facilitar la comprensión general sobre esta problemática, hay que empezar por decir que para volcar el problema de la informalidad en la tenencia de la tierra hacia la seguridad jurídica de la misma, se han implementado tres planes nacionales: Plan Nacional de

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Desarrollo Alternativo – PLANTE (1996 - 2004); Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (1997 - 2007); y el que interesa en este estudio de caso, el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad de los Predios Rurales (2010 - actualidad).

Cuando iniciaron estos planes nacionales, los indicadores de la informalidad en el país, mostraron que el 40% de los predios rurales carecían de títulos de propiedad (COMPES 2736 de 1994). Hoy, la promoción del acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural sigue siendo tarea del Estado en el 54% de los 3'691.205 predios rurales del país, lo que indica que lo hecho no cumple con las metas propuestas.

En el Valle del Cauca, hay más de 70 mil predios rurales en la informalidad, es decir, el 40% del campo del departamento (Agencia Nacional de Tierras, 2018). En el municipio de Jamundí esta misma condición la tiene el 52% de los predios en territorio rural².

Basado en lo anterior, este ejercicio académico tiene como objetivo general describir la implementación del PFPR en el municipio de Jamundí. Para ello se plantean 2 objetivos específicos: a) examinar el enfoque del PFPR en contraste con las percepciones del Grupo Técnico de Formalización frente al diseño y ejecución de la estrategia de Formalización de la Propiedad Rural en el municipio de Jamundí, y b) identificar la contribución del PFPR en la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra y al mejoramiento de la calidad de vida de la población en el territorio de acción e destacar sus aciertos y sus debilidades.

Antecedentes de investigación y categorías del estudio de caso

Para dar cuenta del problema, de la manera en que se ha abordado y de los resultados de las intervenciones al respecto, serán integrados a la descripción de la intervención del PFPR en Jamundí, algunos estudios que contribuyen de manera práctica a esta reflexión.

Los aportes que hace el escrutinio bibliográfico sobre el tema específico de la formalización de predios rurales, son una serie de investigaciones sobre actuaciones del PFPR en distintas zonas del país y 2 trabajos de grado (1 de especialización y 1 de maestría).

Como complemento, se tienen en cuenta algunos enlaces metodológicos identificados durante los diferentes módulos de la Especialización en Procesos de Intervención Social de la Universidad del Valle, cuya pertinencia para el estudio de caso radica en que permiten

² Dato entregado por la oficina del PFPR en Jamundí.

definir y/o dimensionar teóricamente aspectos que contribuyen a describir la intervención del PFPR. Esto es, la estructura política, económica y social y las intenciones en la que se enmarca la acción del Estado, el uso del conocimiento y el rol de los actores involucrados en ella.

Es oportuno mencionar que para construir este estudio de caso y dar cuenta de los objetivos planteados, se establecen categorías de análisis que se derivan del acercamiento a la experiencia del PFPR y son consecuentes entre sí. Dichas categorías son:

1. La implementación del PFPR: pertinente para examinar la operatividad de la formalización, esto es, el enfoque de la política pública, el uso del conocimiento y la estrategia.
2. La contribución del PFPR: oportuna para conocer las ventajas de la formalización de la tierra, hacer un balance general de la implementación y explorar algunas reacciones comunitarias frente a este.

Metodología

A través de este estudio de caso se quiere contribuir con el análisis de uno de los problemas rurales en Colombia. Interés que parte de la afinidad personal por los asuntos agrarios y del desarrollo rural. De hecho, este estudio de caso es una descripción de una experiencia que está pensada para incidir en aquellos problemas.

En ese propósito, el acercamiento a las fuentes de evidencia se llevó a cabo entre los meses de noviembre de 2017 y abril de 2018. Aproximación empírica al objeto de estudio, orientada en varios caminos: uno para las fuentes secundarias, consistente en la revisión de documentos institucionales e informes de gestión concernientes al PFPR. Y un segundo momento para el levantamiento de información de las fuentes primarias, el cual marcó algunos tropiezos en este ejercicio.

Se realizaron 4 entrevistas semiestructuradas: a la líder jurídica, al líder técnico, a un apoyo técnico y al líder social. Todos miembros del denominado Grupo Técnico de Formalización (en adelante GTF) que representa al PFPR en la ZFM del municipio de Jamundí.

La intención de realizar un grupo focal con los integrantes del GTF y entrevistas con solicitantes y beneficiarios del programa se frustró por impedimentos de la coordinación municipal del PFPR. En el caso del acceso a la población usuaria del programa, la recomendación oficial fue, no contactar a ninguno. Entrevistar a algún juez encargado de asuntos de tierras tampoco fue posible; sin embargo, se logró incorporar al análisis apartes

de relatos y de conversaciones informales con solicitantes de predios a formalizar y propietarios de predios formalizados en algunos corregimientos de Jamundí.

El resultado del anterior ejercicio estructura este estudio de caso. Es un artículo que consta de 3 acápites en los que se presenta la manera en que se ha dado la implementación del PFPR en la ZFM del municipio de Jamundí.

El primer acápite, trata de manera general la informalidad en la tenencia de la tierra rural en Colombia como problema y como objeto de intervención. Presenta las acepciones del problema, las respuestas que el Estado colombiano le ha dado y se muestra la información del contexto local donde se aplica la respuesta actual.

En el segundo acápite se examina el enfoque de la política pública en contraste con la percepción del grupo ejecutor frente a la estrategia, es decir, se presenta la operatividad de la formalización de la propiedad rural.

En el tercer y último acápite se expone el balance del proceso de implementación del PFPR en términos de resultados cuantitativos. También se exploran algunas reacciones comunitarias derivadas de la implementación y se identifican los aciertos y las debilidades de la misma.

Luego se presentan las conclusiones y las referencias bibliográficas y otras fuentes de información utilizadas.

1. La informalidad en la tenencia de la tierra como problema y como objeto de intervención

Para dar cuenta acerca de la informalidad o el no registro de las modificaciones sobre la tenencia de la tierra en la propiedad rural, es necesario reseñar el problema de la tenencia de la tierra en Colombia.

Acepciones sobre la informalidad en la tenencia de la tierra

Se trata de un problema de desigualdad e inequidad que ha resultado de la distribución de la tierra. Pero no se trata de la simple cuestión de la posesión sobre ella y el derecho a la propiedad privada; es una coyuntura histórica que tiene que ver también con la seguridad y soberanía alimentarias, los Derechos Humanos y ahora con la preservación de los entornos en donde se presenta cualquier actividad antrópica.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Entre las causas o razones de este fenómeno se encuentran las que derivan del conflicto armado como la usurpación y la ilegalidad en el mercado de tierras, y factores culturales como el desconocimiento de las diferencias entre lo que significa ser propietario y ser poseedor. Desconocimiento asociado a la escasa cultura de la formalización de la propiedad rural y a los altos costos y demoras en los trámites y requisitos de formalización de las escrituras, sentencias o resoluciones de adjudicación.

El análisis basado en la Encuesta Longitudinal Colombia de la Universidad de los Andes - ELCA; señala. “La tierra es el principal activo productivo de la población rural, determina en buena medida sus ingresos y, por ende, su bienestar” (Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE, 2011, p.121). No obstante, y aunque la realidad empírica parece comprobarlo, vale esta ocasión para desconfiar y preguntarse si, ¿es imperativa la titulación de la posesión como garantía de desarrollo humano? y si, ¿el dinamismo del mercado de tierras que genera la propiedad privada pone en desventaja al propietario frente al poseedor? Estas son preguntas a las que responde el modelo tradicional, que según Ubink et. al (2009) guían la implementación de la formalización de predios rurales en Colombia; un paradigma con el cual se discute más adelante.

Lo cierto es que a partir de este fenómeno también es posible explicar las tensiones sociales que se han generado por la desigualdad en la tenencia de la tierra en el país. De hecho, un análisis de los resultados del Censo Nacional Agropecuario del año 2014 y de la distribución de tierras en Colombia, reveló. “Colombia se sitúa en el primer lugar en el ranking de la desigualdad en la distribución de tierra” en América Latina (...) y el 80% de la tierra en Colombia está en manos del 1% de la población” (Oxford Committee for Famine Relief - Oxfam, 2017, p.13).

Situación que ha puesto históricamente en aprietos al Estado para concentrar esfuerzos en torno al problema, con el agravante de que el catastro rural no ha permitido tener precisión sobre el registro censal al respecto.

Las cifras presentadas tanto en la introducción como en esta sección, son estimaciones de las entidades vinculadas al PFPR y se establecen como el diagnóstico situacional oficial que cimienta la hipótesis que orienta la actuación del Estado; aquella que relaciona la informalidad en la tenencia de la tierra con la pobreza y que por tanto la reducción de la una repercute sobre la otra.

El PFPR sostiene que entre la informalidad en la tenencia de la tierra y la histórica difícil realidad social en la que vivido el campo colombiano hay una relación estrecha y

determinante para la calidad de vida del campesinado y por supuesto para el desarrollo rural del país y que dicha realidad se expresa en los niveles actuales de desigualdad y pobreza.

En los centros poblados y zonas rurales dispersas de todo el país la Pobreza Monetaria es del 38,6% y la Multidimensional del 37,6%. En el Valle del Cauca, el 22,6% de la población rural es pobre en términos monetarios y el 12% de la población total del Valle del Cauca es pobre en términos multidimensionales. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Boletín sobre la incidencia de la pobreza en Colombia, 2018).

Las respuestas del Estado

Ni la informalidad en la tenencia de la tierra ni las acciones para resolverla son exclusivas de Colombia. La mayoría de los países de Latinoamérica sobrellevan la misma situación y en varios de ellos se han aplicado programas masivos de formalización como el que está vigente en Colombia; incluso con el mismo nombre.

En ese sentido y para entender un poco cómo se ha enfrentado la informalidad en la tenencia de la tierra, hay que saltar del problema al tema. Lo primero que hay que decir es que es un tópico de continuas e históricas discusiones en los distintos ámbitos de la sociedad colombiana, cuyo debate político empezó surcando la mitad del siglo XX con el fallido intento de gravar con impuestos la propiedad rural y después con la tan pretendida *reforma agraria*. (Machado, s.f. p.1.).

Las Leyes 135 de 1961 y 1 de 1968 remediaron de manera insignificante la estructura agraria. La Ley 4 de 1973 acabó el camino a la reforma agraria y la Ley 35 de 1982 buscó activar los trámites (Plan Nacional de Rehabilitación) para entrega de tierras en zonas de conflicto (Machado, s.f. p.2.).

La Ley 30 de 1988 aunque implantó cambios considerables en el proceso de reforma agraria, conservo el espíritu de la Ley 135 de 1961. Cambios que incidieron en los latifundios tradicionales, pero no en el uso y/o explotación de las tierras. (Machado, s.f. p.3.).

De este alargado proceso de reforma agraria por el que atraviesa Colombia para mejorar las condiciones socioeconómicas y para dar acceso a la propiedad de la tierra a la población rural, resultan las orientaciones estatales hacia la dinamización del mercado de tierras a partir de mayor participación de campesinos poseedores y propietarios.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

En ese sentido, la jurisprudencia establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículo 64.)

El ordenamiento jurídico colombiano prevé que quienes han explotado de forma pacífica, pública e ininterrumpida predios que están en el registro a nombre de otros, pueden acceder a la propiedad de ellos. Sin embargo, para lograrlo se requiere que sea un juez, en el caso de predios que son de propiedad privada, o el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante INCODER), en el caso de baldíos, quienes otorguen la propiedad.

La llamada *apertura económica* que se dio en los años noventa, significó el replanteamiento -entre otros asuntos- de las formas de concebir la función social de la tierra y de la búsqueda de la inclusión de la producción local en el mercado mundial. Con este ánimo y sin superar los problemas generados por el desorden en la estructura de la propiedad de la tierra, el Estado colombiano estableció un mecanismo de reforma agraria para dinamizar el mercado:

La reforma agraria contemplada en la Ley 160 de 1994 puede entenderse como la adecuación de la intervención del Estado para regular la estructura de la propiedad en un esquema de economía más abierta e internacionalizada. Se busca sustituir la intervención directa del Estado por la operación del mercado asistido de tierras, creando algunos incentivos a los agentes privados para que participen en él” (Besarión, 2011, p.65).

Los intentos de reforma agraria y las alternativas para dinamizar el mercado de tierras de manera asistida han fracasado por su lentitud y costos. También porque se encontró con una contrarreforma agraria generada por la compra masiva de tierras por narcotraficantes y por la expulsión de decenas de miles de pobladores del campo que se presentó hasta el año 2004. (Machado, 2004, p.2).

Dentro de tales circunstancias, el primero de los planes presentados como respuestas estatales para resolver la inseguridad jurídica de la tierra rural fue el PLANTE. Creado en 1995, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, El Salto Social. Estuvo encaminado a presentar alternativas económicas a cultivadores de coca, marihuana y amapola, a través de facilidades en acceso a crédito y saneamiento de la propiedad rural.

Dos años después y en simultáneo con El PLANTE se formuló el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial. Duró 10 años (1997-2007) y apuntó a dinamizar el mercado de tierras. La imprevisión del tiempo que tomaría completar las actividades propuestas y la fallida modernización del catastro rural fueron sus verdugos. (Banco Interamericano de Desarrollo - BID. Oficina de Evaluación y Supervisión. 2014, p.4).

En el año 2010 el Gobierno Nacional planteó. Poner en marcha estrategias de formalización de la propiedad rural (...) a través de la consolidación del proceso de formación y actualización del catastro rural, como instrumentos básicos para mejorar el acceso y aprovechamiento por parte de la población campesina de los activos físicos (tierra, agua) y financieros (Bases del Plan Nacional de Desarrollo. Prosperidad para Todos. 2010-2014, p.189-190).

La materialización de la Política Nacional de Tierras en el citado documento del Plan Nacional de Desarrollo del primer gobierno de Juan Manuel Santos es el actual Programa de Formalización de la Propiedad Rural (2012-). Estrategia que busca promover acceso a la propiedad para mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales.

En síntesis, el gobierno nacional se comprometió a impulsar, coordinar y apoyar las acciones necesarias para que los sectores campesinos más vulnerables formalicen la posesión y tenencia de sus predios y conviertan en patrimonio, la tierra que ocupan y trabajan. Este viene siendo el plan que el Estado colombiano ha adoptado para titular predios rurales de forma más ágil y a menor costo.

Entre los asuntos que enmarcan las respuestas del Estado Colombiano al problema de la informalidad predial en el campo, es oportuno mencionar que también persiste una necesidad técnica que es estructural en la política de tierras y especialmente en la que suscita esta reflexión, el catastro multipropósito.

Una herramienta transversal que pretende aportar a la seguridad jurídica, la actualización catastral, así como la creación de un sistema de información idóneo y completo, que aclare la informalidad de las de las tierras en Colombia y facilite la formalización de las mismas (Montaña, Ámbito Jurídico, 2018).

Según el anterior gobierno, la estructura legal que se requiere para dar fuerza real al uso multipropósito a la estructura legal sobre el asunto, se estableció en el artículo 104 de la Ley 1753 del 2015 y quedó consignada en un proyecto de ley ordinaria que regula el

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Sistema Nacional Catastral Integral Multipropósito, que, aunque fue presentado al Congreso en octubre del 2017 mediante el procedimiento *fast track* del Acuerdo de Paz, fue archivado dada la terminación de la vigencia de dicho procedimiento legislativo especial para la paz. A pesar de ello, en el 2018 el IGAC desarrolló un ejercicio piloto en 11 municipios de distintas regiones del país para caracterizar los territorios. Finalmente, sobre la atención al problema, es pertinente introducir la insinuada discusión con el paradigma presentado como que es guía de la actuación del Estado colombiano para formalizar la propiedad rural.

Se trata de un modelo tradicional sobre el asunto de tierras que plantea que toda intervención que propende por revertir esta problemática en aquellas regiones donde se presentan niveles altos de desigualdad y pobreza, trae consigo la idea de que los derechos que otorga la propiedad privada sobre la tierra mejora el acceso al crédito y por tanto incrementa la capacidad de inversión y se alcanzan niveles aceptables de bienestar social.

Visto así, el no ser propietario es una desventaja en tanto que necesidad y el serlo, una oportunidad de mejora para quienes habitan la tierra rural.

Entre esta manera de enfrentar el problema y la Política de Tierras en Colombia no hay diferencias. Es decir, la intervención del PFPR para resolver simultáneamente la informalidad y la pobreza en el campo es exactamente lo que presenta Ubink et. al (2009) como el “paradigma tradicional”. En contraste, proponen un nuevo paradigma que parte de algunas experiencias en países de África Sub-sahariana donde hay evidencias de “sistemas de tenencia tradicionales que han garantizado relativa seguridad física y jurídica para los propietarios” que se distancian del modelo convencional.

Tal vez, la situación sea muy distinta, pero el problema en Colombia demanda una alternativa que empiece por el reconocimiento de los conceptos y prácticas locales para evitar limitantes y desaciertos y, lograr el fortalecimiento de la seguridad en los derechos de propiedad.

El lugar de la respuesta del Estado (características del contexto rural local)

Como se dijo, el problema de la alta concentración de la informalidad de la tierra rural en el país³ tiene lugar en este estudio de caso, en el municipio de Jamundí en el departamento del

³ En el país se establecieron 5 ZFM. Áreas de algunos Municipios de: 1. Región Caribe (Atlántico, Bolívar, La Guajira, Magdalena y Sucre), 2. Región Nor Oriente (Cesar, Norte de Santander y Santander), 3. Región Centro Occidente (Antioquia, Caldas, Córdoba, Quindío y Risaralda), 4. Región Centro Oriente (Boyacá, Cundinamarca, Meta y Tolima) y 5. Región Sur (Cauca, Huila, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca).

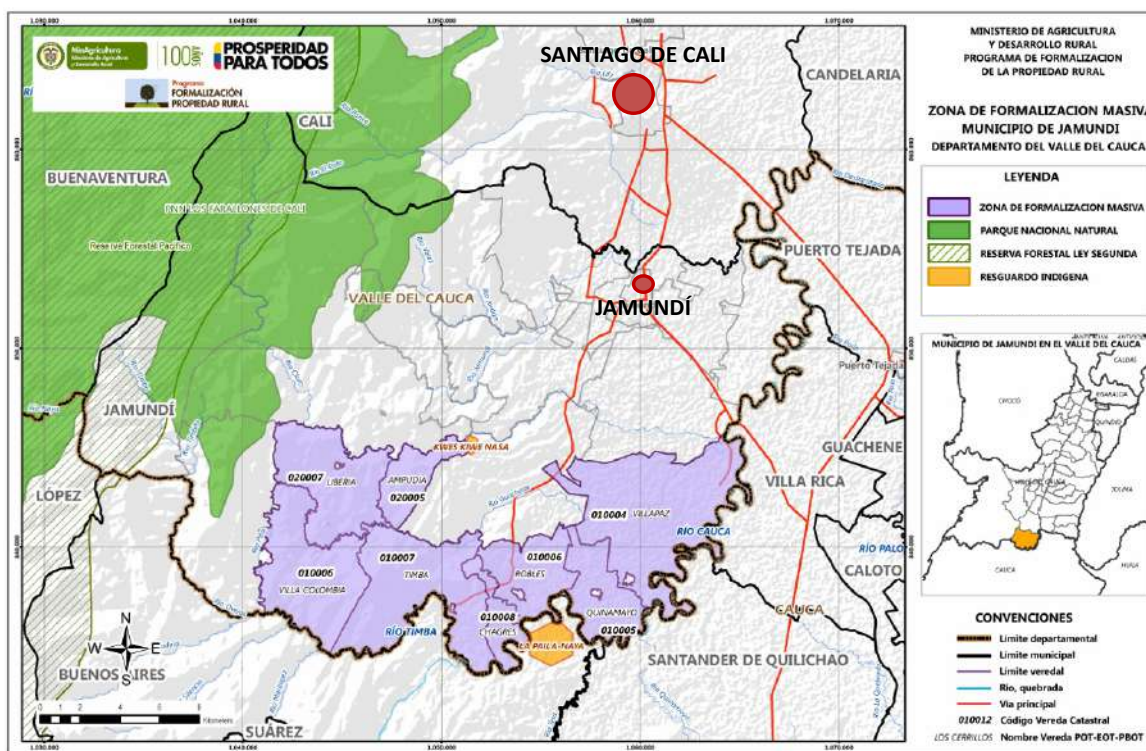
Valle del Cauca. Territorio que limita al Norte con el Municipio de Santiago de Cali, al Sur con los municipios caucanos de Buenos Aires y Santander de Quilichao, al Oriente Puerto Tejada y Villarrica y al Occidente con el municipio de Buenaventura (Parque Nacional Natural Los Farallones). Está localizado en la zona sur del departamento a 24 Km de la ciudad Santiago de Cali.

Jamundí tiene aprox.112.346 habitantes distribuidos en 46 barrios en el área urbana (42 km2) y 19 corregimientos y 104 veredas en la zona rural (535 km2). En la zona rural habitan 38.940 personas aprox. En la ZFM viven 6.703 personas.

La implementación del PFPR en la ZFM del municipio de Jamundí agrupa a 1.047 poseedores de los corregimientos de Ampudia, Chagres, La Liberia, La Ventura, Quinamayó, Robles, Timba y Villapaz, han solicitado -entre el 2012 y el 2018- resolver su situación.

Si bien el territorio jamundéño es muestra de la pluriétnicidad y multiculturalidad que caracteriza a Colombia, la población rural asentada en la ZFM de Jamundí es predominantemente (60.8%) afrodescendiente (DANE, 2005) proveniente del África ecuatorial, esclavizados y traídos a América en la que conocemos como “época de la conquista” en el siglo XVI.

Mapa 1. ZFM del Municipio de Jamundí.



Fuente. MADR - PFPR – Oficina Jamundí, 2013.

Los pobladores que son objeto de la intervención del PFPR en Jamundí se dedican a la producción agrícola y pecuaria, con sistemas tradicionales, que aún subsisten, con algunos cambios en cuanto a variedades, razas, y adopción de nuevas tecnologías, implementación de maquinaria y equipo en los procesos de producción, comercialización y transformación, esto impulsado por la incursión de nuevas actividades económicas como lo ha sido en los últimos años la ganadería y la explotación minera.

El CENSO 2005 mostró que el 31,4% de las viviendas rurales ocupadas en Jamundí, tenían en aquella época, las siguientes actividades agropecuarias: agrícola 24,7%, pecuaria 93,5%, piscícola 2,6% y que las viviendas tienen simultáneamente 2 o 3 tipos de actividades. Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario (CNA) del 2014 (DANE, 2014), como se evidencia en la tabla que está a continuación, magnifica el contexto social en donde se aplica la intervención de MADR y la ANT.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Tabla 1. Unidades Productivas ZFM Jamundí.

NOMBRE CGTO	Unidades Productivas	Unidades Productivas Agropecuarias	Unidades Productivas No Agropecuarias	VIVIENDAS	HOGARES	PERSONAS	PRODUCTORES RESIDENTES
AMPUDIA	193	92	101	118	121	361	39
CHAGRES	621	402	219	356	377	1113	110
LA LIBERIA	286	143	143	224	229	768	79
LA VENTURA	123	54	69	100	100	336	27
QUINAMAYO	539	415	124	208	212	612	88
ROBLES	624	352	272	343	347	941	118
TIMBA	582	209	373	507	529	1755	132
VILLA PAZ	682	492	190	276	285	817	100
Totales	3650	2159	1491	2132	2200	6703	693

Elaboración propia. Fuente: Censo Nacional Agropecuario – DANE 2014

2. La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural

Para examinar el enfoque de la Política Pública que es materializada por el PFPR en Jamundí es necesario recordar el objetivo de la intervención “Estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos, convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, desarrollando un mercado de tierras rurales con seguridad jurídica, que funcione en forma abierta, ágil y transparente”. (MADR. Guía de Formalización de la Propiedad Rural por barrido predial, 2016, p.14). Y que ese propósito, va acompañado de una campaña para fomentar la cultura de la formalidad para incorporarla como práctica que asegure y valore el patrimonio de la familia campesina colombiana.

Es este el momento oportuno para decir qué es y qué hace el PFPR. El programa apoya a los campesinos de la ZFM en las gestiones necesarias para formalizar la posesión material, ejercida sobre predios de propiedad privada. Este apoyo incluye los trámites para pertenencias, saneamiento de títulos con falsa tradición, sucesiones judiciales o notariales, escrituración y registro de donaciones o compraventas y registro de títulos, incluyendo los que no fueron registrados oportunamente. Se exceptúan los predios que se hallen dentro de las zonas tituladas colectivamente a comunidades negras o indígenas y los ubicados en Parques Naturales.

Para abarcar el mayor número posible de predios, el Programa diseñó un procedimiento de formalización masiva. Una estrategia de 12 pasos que tiene su punta de lanza en el barrido predio a predio de cada solicitud recibida. Dicha estrategia, a partir del año 2017 y desde el paso 9 de la etapa 02 ha venido siendo ejecutada por la ANT.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

A nivel territorial, en el proceso confluyen entidades aliadas: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (en adelante IGAC), el INCODER⁴, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Superintendencia de Notariado y Registro - Delegada de Tierras, y dependencias correspondientes en los ministerios del Interior, Justicia, Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Administrativamente, el PFPR designa Unidades Coordinadoras regionales y coordinadores o enlaces en cada municipio donde hacen presencia los GTF para llevar a cabo el proceso de formalización de predios como lo muestra el siguiente cuadro.

Gráfico 1. Pasos para la formalización Masiva.



Fuente: MADR - *Guía de Formalización de la Propiedad Rural*.

La estrategia frente a la operatividad en Jamundí

La estrategia partió de una campaña de comunicación en el año 2011, la cual apuntó a difundir y reconocer el proceso entre la comunidad. En ella se convocó a poseedores de predios rurales en varios territorios (veredas) de la ZMF de manera simultánea. Se estimó y se le dijo a la comunidad, que la formalización tardaría entre 12 y 18 meses.

En un segundo momento es donde realmente se da inicio al proceso de formalización predial, el paso 4 en la etapa 1. La recepción y clasificación de las solicitudes en jornadas previamente publicitadas y convocadas por veredas y zonas con ayuda de presidentes de

⁴ Liquidado en el año 2015. En su reemplazo se creó la Agencia de Desarrollo Rural – ADR. Entidad responsable de gestionar, promover y financiar el desarrollo agropecuario y rural para la transformación del campo y adelantar programas con impacto regional.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Juntas de Acción Comunal, líderes y otros apoyos; profesores de las escuelas locales, así como gestores de la Red Unidos.

Con el formulario de solicitud diligenciado y las fotocopias de documentos que eventualmente los usuarios fueron anexando, el GTF inició en el segundo semestre del 2012 y hasta finales de año, el estudio y caracterización de los tipos de tenencia, y los validó en el Sistema de Información Geográfica del IGAC. Este es el paso 5, la clasificación de las solicitudes.

En el año 2013 la estrategia a cargo del GTF detuvo sus labores por motivos de contratación⁵. Esta misma situación se repitió año tras año. Los primeros meses de cada año nunca hubo contratación del GTF.

“Las condiciones laborales del GTF son el principal obstáculo para el proceso de formalización. El hecho de trabajar por prestación de servicios con contratos cortos y temporales, hacen del GTF un equipo inestable y lleno de incertidumbres, lo que claramente impide el logro de un trabajo más continuo y fluido”. (Líder Técnico, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

Pasaron 10 meses para que en octubre del 2013 el GTF volviera a labores y procediera al trabajo de campo establecido en el paso 6 de la estrategia, realizar los levantamientos topográficos las inspecciones oculares y la subsanación de documentos predio a predio.

Los trabajos sociales, jurídicos y de topografía están contemplados en el proceso para que se realicen de manera integrada a fin de que todo el GTF conozca los detalles de las solicitudes.

Agotados estos pasos para las solicitudes recibidas y una vez agotado el paso 7, la elaboración del Informe Técnico-Jurídico y la cartografía de cada caso, se convocaron jornadas de exposición pública de resultados en los corregimientos de Timba el 19 de septiembre y Chagres el 4 de diciembre del 2013.

A partir de este momento y en una nueva etapa de contratación del GTF, la labor del PFPR desde el año 2014 hasta estos días, estuvo concentrada en la 3 etapa del proceso, los pasos 9, 10 y 11 de la estrategia; conformar los expedientes y acompañar a los solicitantes del programa hasta la presentación de los expedientes ante el juez.

⁵ Excepto la coordinación municipal o de la ZMF, todos los integrantes del GTF son prestadores de servicios.

El GTF está integrado por abogados, ingenieros topógrafos, promotores sociales (profesionales en ciencias sociales y en ocasiones líderes comunitarios) y apoyos administrativos. El equipo en cada actividad o paso se desplaza desde la cabecera municipal hacia las veredas.

Gráfico 2. Organigrama del GTF.



Fuente: MADR - *Guía de Formalización de la Propiedad Rural*.

Lógica de la estrategia de intervención

La estrategia propuesta para titular la tierra es pública. En primera instancia hace énfasis en la difusión de las acciones del PFPR dentro y fuera de las ZFM a fin de vincular a la comunidad de la localidad e informar a todos los que estando fuera del área de trabajo tenga interés en los predios de la zona de formalización.

El GTF promueve la vinculación activa de las comunidades en las diferentes etapas del proceso. Esta promoción estuvo a cargo del líder social del GTF. Los vecinos de los predios solicitados en formalización, y en general los representantes de la comunidad, acompañan las inspecciones oculares, la elaboración de los planos prediales y la suscripción de las actas de colindancia.

“El programa como tal se desplaza a los corregimientos priorizados en su momento por el MADR, se hace una convocatoria abierta a todas las personas de determinados corregimientos que están en informalidad”. (Líder Social, comunicación personal, 16 de marzo de 2018).

Se trata de un enfoque proactivo, y muy cercano a la población. Enfatiza en la participación activa de los solicitantes y en la permanente comunicación con ellos. Son los solicitantes los dueños del proceso hasta el inicio del proceso judicial. A partir de allí, la estrategia se sale del control tanto del GTF como del solicitante.

En general la estrategia se cumple paso a paso. Técnicamente el proceso es realizado conforme a esta. A pesar de ello, hubo inconformidades en el GTF respecto del rol del apoyo administrativo en el proceso.

“(…) considero que la metodología se cumple satisfactoriamente en términos generales, sin embargo, un aspecto preocupante es el manejo del archivo de solicitudes. En ocasiones el archivo digital no corresponde con el archivo físico y llegó a existir al menos tres formas diferentes de codificación (...)”. (Líder Técnico, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

Como se dijo, inicialmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural creó el PFPR para “promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos” (Res. 452 de 2010 modificada por la 181 de 2013). Para ello se propuso desde el 2012 una estrategia de formalización de predios conocida como de *barrido* predial⁶ para titular a nivel nacional 700 mil predios al año 2022.

Al respecto, la oficina que se abrió para la ZFM de Jamundí no suministró información sobre el avance y/o aporte al cumplimiento de tal meta⁷. De hecho, la abogada que hace de líder jurídico del GTF no respondió a la pregunta sobre los objetivos y las metas con que llegó el PFPR a la zona rural de Jamundí; manifestó que esa pregunta no se incluyera en la entrevista. No obstante, en el gráfico 3, p.25, se mostrará tal avance.

Las entrevistas al líder social y supervisor del GTF y a uno de los geógrafos encargados de apoyar la administración del Sistema de Información Geográfica, demuestran que el objetivo y las metas no son claros entre los miembros del GTF y que por tanto, la intervención no tiene –al menos públicamente– como medir cuantitativamente sus resultados:

“El objetivo es básicamente hacer un acompañamiento social, técnico y jurídico a todo habitante dispuesto a clarificar la situación legal de algún predio comprado de hecho, heredado o en posesión... realmente no recuerdo las cifras que se manejan en ese sentido, ni las metas.”. (Apoyo Técnico, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

“(…) identificar las comunidades donde se acumula un número significativo de predios informales”. (Líder Social comunicación personal, 16 de marzo de 2018).

Lo que sí es claro de la estrategia es que se trata de titular posesiones de tierra y que esto llevaría a reducir la informalidad en la zona. Sin embargo, los resultados esperados van en

⁶ Visita predio a predio en solicitud de formalización.

⁷ Los datos cuantitativos sobre el avance del PFPR en Jamundí se consiguieron como respuesta al radicado ante la Agencia Nacional de Tierras N°. 20186200710162 del 5 de junio de 2018. Solicitud realizada a través de atencionalciudadano@agenciadetierras.gov.co

una dirección distinta a la de la reducción de predios informales. Los objetivos específicos tienen que ver con la modernización del saneamiento de la propiedad privada, el diseño y la ejecución de campañas masivas para titular la tierra y, el fomento de la cultura de formalización de los derechos de propiedad y del registro de títulos de propiedad; así, los resultados esperados son más cualitativos que cuantitativos. De esta manera, el seguimiento de las metas es una dificultad manifiesta.

Es realmente un proceso jurídico que parte del establecimiento de acuerdos interinstitucionales entre el PFPR y las administraciones regionales y locales. De común acuerdo y con ayuda de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (en adelante UPR) se escogen las zonas objeto de formalización masiva. Luego se conforman los GTF y se realiza un inventario de la información de referencia disponible para la zona escogida.

El Programa mantiene su presencia, orientación y acompañamiento para que, una vez se produzca la sentencia del juez o la resolución del INCODER, se culmine el proceso con el Registro del título en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

Es precisamente en este punto de la implementación donde aparecen los mayores obstáculos para el proceso. Según la encargada de acompañar el proceso judicial, los expedientes han estado represados en los juzgados municipales y por tanto la titulación y/o adjudicación de la tierra no ha logrado los resultados esperados.

Dadas las circunstancias y a las necesidades de la ejecución, el PFPR luego de 5 años, la ANT tomó la ejecución de la estrategia del PFPR en Jamundí para desatascar el proceso en el paso 10 de la etapa 3. Esta vez, con un objetivo similar: “Mejorar la situación jurídica de los predios rurales e impulsar las actuaciones de procesos agrarios a nivel nacional”.

Posteriormente, para agilizar los procesos de formalización atascados, se reglamentó un procedimiento para entregar títulos de propiedad rural por vía administrativa “(...) se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el Acceso y Formalización y el Fondo de Tierras” (Decreto Ley 902, de 2017).

“Acá lo más difícil que hemos encontrado es que el municipio tiene desactualizada la parte catastral... entonces por eso se ha dificultado un poco las labores, pero ya encontramos un plan de contingencia el cual ha sido muy beneficioso, ya hemos ido resolviendo en gran cantidad la informalidad acá en Jamundí”. (Líder jurídico, comunicación personal, 13 de marzo de 2018).

Esta reingeniería (2017 -) tiene como encargo la última etapa del proceso; dar salida a las solicitudes de formalización ante el GTF del MADR durante el periodo 2012-2017. Planteó un objetivo específico que a diferencia de lo presentado por el MADR, es medible, es decir;

se puede cuantificar: Reducir la informalidad en la posesión y ocupación de la tierra de la Población rural. Es sobre este objetivo que se presentará el balance cuantitativo de la contribución del PFPR a la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra desde el año 2012.

“(…) se creó el decreto 902 para manejar todo a través de cuestiones administrativas y cuando haya algún tipo de oposición, ahí si se recurre a los juzgados. Se cree que con este decreto vamos a avanzar mucho más para llegar a la meta. Todo lo hace la ANT. Nosotros acá hacemos unas labores internas, acá en la oficina de formalización, se hacen unos actos administrativos con cumplimientos de ley que el decreto nos exige y la misma agencia dicta la resolución siempre y cuando no haya oposición. Por ejemplo colindantes que no están de acuerdo con las posesiones y/o herederos”. (Líder Jurídico, comunicación personal, 13 de marzo de 2018).

A diferencia de la etapa liderada por el MADR, las metas de la ANT no están pensadas únicamente para el dinamismo del mercado de tierras. La formalización de predios rurales en sus dificultades ha tenido que variar su intención – al menos en el discurso- como consecuencia de lo estipulado en el *Acuerdo de La Habana*.

Miguel Samper Strauss, director de la ANT, afirmó en el Foro de Tierras y Desarrollo: una mirada vanguardista a la propiedad en el campo, organizado por la revista Semana, que “La formalización de la tierra en el país permitirá aumentar la productividad y contribuirá a que Colombia sea una de las despensas de alimentos para el mundo” (<https://www.agenciadetierras.gov.co>, 2017).

A pesar del cambio de intención, el mismo director de la ANT; 8 meses después, aludió a que el compromiso de entregar títulos para reducir la informalidad, estimula la bancarización de la población.

Miguel Samper Strauss dijo durante una ceremonia de entrega de títulos en Jamundí “(…) en la medida en la que, hoy en día, una persona que no es dueña de la tierra que trabaja no puede acceder a créditos, a acompañamiento, a subsidios, ni a un proyecto de vivienda rural (…)” (<https://www.agenciadetierras.gov.co>, 2018).

Definición de la intervención (uso del conocimiento)

Con el ánimo de definir y entender un poco más la intervención, inicialmente se la había ubicado dentro de lo que se denomina en el ámbito de la intervención social, como una actividad formal u organizada (Fantova, 2008). Entendida como una intervención que responde a una necesidad social y que tiene en la movilización de conocimiento el punto de partida para establecer su marco de actuación; el cual además de superar a las redes de apoyo de carácter primario incide en la interacción social al homogeneizar a la población respecto de la informalidad en la tenencia de la tierra.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Ese marco de comprensión aplicado a la intervención del PFPR entró en contradicción por sus cuestiones prácticas⁸. Si bien responde a una “necesidad social” en el sentido de que en simultaneo con el cumplimiento de la estrategia, promueve a nivel comunitario, una cultura asociada a la formalización de los procesos relacionados con la compra y venta de tierras bajo el paradigma tradicional de que superada la necesidad, mejoran tanto las condiciones materiales de existencia como el modo de vida. Y de qué asimismo mejoran las capacidades de desenvolverse en el contexto cultural local y de que es innegable que la concentración de la informalidad de la tierra es una situación que hay que atender para garantizar la seguridad jurídica de la tierra, por lo tanto; la propiedad privada.

Lo dicho no deja clara la relación existente y a *rajatabla* entre la pobreza y la informalidad predial, ni se puede aseverar a partir de ello, -pese a que el acceso a esta ha sido históricamente una demanda- que la desigualdad en el campo es una situación insatisfactoria que se resuelve exclusivamente formalizando la tierra; ni que dicha demanda sobre derechos obedece a la acción de un movimiento social o una acción colectiva.

En consecuencia y con la intención de presentar los elementos empíricos que permiten negar esa perspectiva, se retoman circunstancias del contexto territorial que invalidan tanto la eficacia del paradigma tradicional, como el modelo de Fantova para explicar la intervención. De hecho, el análisis ulterior, la reposiciona, la interpreta y la redefine como un acompañamiento, entendido este, como una *prestación social* (Arenas, 2013).

En ese sentido, el PFPR y su estrategia enmarca un conjunto de acciones y/o de servicios que quizá se empeñan en reducir la exclusión social, pero que realmente no consolidan una integración social a la luz de derechos ciudadanos y de proyectos de inversión social que ofrecen garantías para enfrentar las condiciones existentes de desigualdad y pobreza. Así las cosas, la intervención del PFPR tiene un carácter estrictamente paliativo. Es una actuación estatal que protege a las personas, en este caso, a los campesinos solicitantes, pero al tiempo se les impone y limita el espacio social en el que se desenvuelven sus posibilidades. (Arenas, 2013, p.2).

Tales referentes empíricos dan cuenta de que en la zona rural de Jamundí y dentro de la ZFM hay propietarios en iguales o peores condiciones que los vecinos que no tienen la escritura de su predio y viceversa, campesinos poseedores o no propietarios que tienen las necesidades básicas resueltas.

⁸ Análisis dado en atención a las observaciones realizadas por el profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle; Jorge Hernández Lara, como encargado de revisar y evaluar el documento previo a este artículo, desarrollado en el módulo de Estudios de caso de intervención social de la VII Cohorte de la Especialización en Procesos de Intervención Social.

A esta circunstancia del contexto se le suman dos particularidades: que la alta informalidad no ha significado violentas disputas comunales y/o entre vecinos y que a pesar de que hay predios titulados, el Desarrollo Rural y Humano es aún un discurso.

En términos de la conclusión a la que llegó el trabajo de investigación sobre la implementación del PFPR en Ramiriquí, Boyacá. La realidad empírica pone en duda a la formalización de predios rurales en Jamundí como promotor de calidad de vida y de agente transformador de las condiciones de pobreza y bienestar campesino (Matiz, 2015). Además porque la titulación predial trae consigo la bancarización de las familias como motor de mejoramiento sobre una base discursiva de que son los bancos los que van a salvarlas de su condición de pobreza.

También se constató empíricamente que entre los campesinos de la ZFM no es costumbre realizar las transacciones de manera formal, no obstante, tampoco ha significado conflictos o brotes de violencia. No hay evidencias de que dicha inseguridad jurídica haya sido causa de usurpación y/o desplazamiento forzado, a pesar de la presencia de grupos armados ilegales en la zona. Precisamente la política pública puede actuar allí porque las condiciones de orden y seguridad estuvieron dadas desde el inicio.

Por estas razones, es que hasta la llegada del PFPR, la población campesina de la ZFM no sabía que una cosa es ser poseedor y otra ser propietario. Sin planearlo, coexistieron con *un sistema normativo* propio para regular los “derechos de propiedad”.

En la zona la presencia del Estado ha estado marcada por el control territorial más no por la inversión pública, una debilidad que de algún modo ha dado pie a la creación de formas alternativas de organización social frente al territorio.

Este enfoque, además de tradicional es a la vez un *paradigma dominante* de la política social (Franco, 1996). Se instaura en el modelo económico neoliberal. Fase del capitalismo en el que la participación en el mercado es la base de la actuación del Estado. Política social sobre la que este decide que hacer; identifica “la necesidad”, diseña la estrategia, la implementa y la controla.

Efectivamente, el sesgo centralista y la intención de estandarizar una ruta única para todo el país aparecen como instrumentos de la inversión pública (Paz, 2012). Al respecto, (Dubet y Bradu, 1987) consideran que se crea *valor suplementario de conocimiento* cuando la interpretación histórica del problema es complementado desde el análisis mismo de la “intervención”, en sus términos, y según lo expuesto, es este un signo de validación externo aplicable a la actuación del PFPR ya que con la formalización de la propiedad rural se estaría previendo lo que sucederá, situación que en el campo de la sociología es una

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

improbabilidad histórica, por tanto el análisis del acompañamiento a los campesinos no arroja ningún tipo de vaticinio más allá de sus propios resultados.

Es este el modelo de desarrollo en el que se desenvuelve la intervención del PFPR dentro del contexto o fase neoliberal en que se encuentran las políticas públicas en Latinoamérica.

El mercado de tierras favorece a quienes tienen asequibilidad sobre estas, es decir, los grandes agentes del mercado; terratenientes y multinacionales. De ahí que la respuesta – según lo expuesto- a la pregunta acerca de si el dinamismo del mercado de tierras que genera la propiedad privada pone en desventaja al pequeño propietario frente al poseedor, es que sí. Incluso ronda la idea entre algunos miembros del GTF, de que la formalización de predios es inconveniente.

“El programa se vende como una oportunidad para desarrollar el campo y para que el campesino acceda a subsidios y créditos, sin embargo, si esto no se acompaña de políticas que hagan rentable y competitiva la producción agrícola, pues el campesino en si como actor social y económico desaparece. Bajo este panorama uno puede llegar a pensar que el programa corresponde a intereses de grandes capitales, cuya estrategia para acceder a más tierras ya no es el terror a través de grupos paramilitares, si no por el contrario tener a su disposición un mercado de tierras nada rentables para los pequeños propietarios que las poseen”. (Líder Técnico, comunicación personal, 19 de marzo de 2018).

Ese es el lugar en la historia donde sin pedirlo terminan jugándosela los solicitantes de formalización de predios en la ZFM de Jamundí. Aquel donde se pone en práctica el *principio de autorregulación* de la vida económica y social. Idea va en dirección de la reducción del Estado como regulador de las relaciones entre los campesinos como *seres racionales* y el mercado, escenario cuya competitividad sin duda presenta desequilibrios. (Corvalan, 1996).

Es esta la incidencia en la *interacción social* que determina la intervención del PFPR a las “necesidades” identificadas en los campesinos poseedores de predios informales. Una dimensión que más que social, evidencia una intención política que responde a intereses económicos *macro*.

A la intervención se le aparecen 2 situaciones antagónicas: la cultura de la informalidad y los cultivos e uso ilícito. Esta última impide el acceso de campesinos poseedores al proceso de formalización. Muchos pobladores de Jamundí prefirieron evadir al PFPR por esta circunstancia.

Contribuciones del PFPR

Un cambio cultural

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

La contribución significativa de la implementación del PFPR en la ZFM no tiene que ver con la titulación. Tiene que ver con que el campesino solicitante se dio cuenta de que sus predios no en todos los casos les pertenecen legalmente y que hay unos mecanismos provistos por el Estado que permiten esclarecer la situación.

En este sentido la información institucional y entregada en el desarrollo de las distintas actividades del proceso contribuyó al conocimiento y capacidad de gestión del campesino. Se volvió prioritario el cambio de lo “ilícito a lo lícito”. Es decir, que lo hecho en cuanto a la promoción de la cultura de la formalización es clave para que en adelante los negocios relacionados con la tierra se lleven a cabo como lo exige la ley y así ir acabando con círculo vicioso característico de la ilegalidad y/o la informalidad, y así fortalecer el arraigo y otros valores culturales campesinos que emergen en torno al título de propiedad sobre la tierra.

“Me parece algo muy bueno... igual ya cada persona va a tener su soporte de cómo decir esto es mío y nadie va poder invadir su propiedad... ya siento que nadie me va a venir a quitar el terreno”. (Solicitante 2, municicación personal, 22 de marzo de 2018).

La incultura de la formalidad en la tenencia de la tierra ha sido una situación en contra que tiene que ver con que inexistencia de una cultura asociada a la legalidad en la compra y venta de predios; quizá por los altos costos y el difícil acceso a los servicios de notariado y de registro y por los pocos incentivos para ello, pero también a la presencia diferenciada del Estado y al desconocimiento.

En ese sentido, el PFPR establece una especie de plataforma que entendida como un cumulo de alianzas con entidades en distintas escalas, coadyuva al desarrollo de programa y al trámite en sí de la legalización de predios. Es por ello que se considera como una contribución del PFPR haber hecho visibles ante los ojos de la población a estas entidades, que como como un –si se quiere- actor social, cumplen un papel relevante para los procesos en boga y los venideros que se deseen realizarse de manera voluntaria e individual.

Dichas entidades aliadas son: la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación y Usos Agropecuarios. (UPRA), el IGAC y las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y el Ministerio Público (procuradores agrarios).

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Para los campesinos, el valor agregado más importante del PFPR es la tranquilidad que da la titulación de la tierra. No obstante, a la luz de los resultados -como se verá- han sido mayores las expectativas que los títulos entregados.

Llama la atención la diferenciación que el campesino hace entre las expresiones "dueño" y "propietario" para estos son conceptos independientes pues han sido dueños siempre; pero ahora, aprendieron que también son propietarios.

En las conversaciones informales que se alcanzaron a realizar con los solicitantes, es recurrente la idea de que la vía hacia el mejoramiento de la calidad de vida es el acceso a créditos y no la tenencia de la tierra. El campesino no solo espera que el título de propiedad le otorgue el dominio real sobre su predio, también aprendió que la escritura le sirve de garantía de una solicitud de crédito en una entidad bancaria.

“Hay muchas esperanzas de poder trabajar, de poder tener préstamos... de pues sobrevivir, porque usted sobrevive con los préstamos que le hacen para poder trabajar sus terrenos”. (Solicitante 1, comunicación personal, 22 de marzo de 2018).

“A toda la comunidad nos beneficia en el sentido en que tenemos la ventaja de que podemos adquirir los préstamos en los bancos más fácil, de que podemos acceder a los créditos, a trabajar con *banagrario* que es una entidad que nos apoya depende de los títulos que tengamos”. (Solicitante 2, comunicación personal, 22 de marzo de 2018).

Este es un discurso que se instauró en la comunidad solicitante desde la primera jornada de socialización del PFPR en febrero del 2012. Pero también hay quienes piensan que entre las ventajas de la titulación de sus predios está la tranquilidad que genera el poder decir a sus familias que son dueños y propietarios de la tierra... que cuentan con un patrimonio para salir adelante.

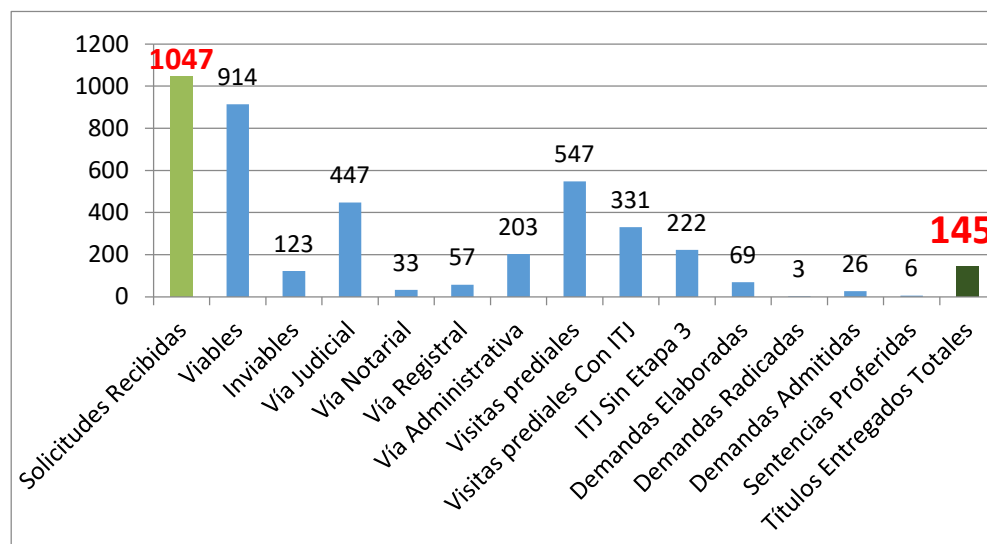
“Aunque ha sido un proceso un poquito largo, se hizo realidad. Estoy muy contento. Con las escrituras me siento más segura. Gracias a Dios que ya tengo mi título”. (Formalizada, comunicación personal, 22 de marzo de 2018).

Importante es que los campesinos cada vez son más conscientes de sus derechos como ciudadanos y de las opciones que ofrece la legalización de los documentos que los acreditan como propietarios en la relación sociedad -Estado-mercado generada por la implementación del PFPR.

Reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra

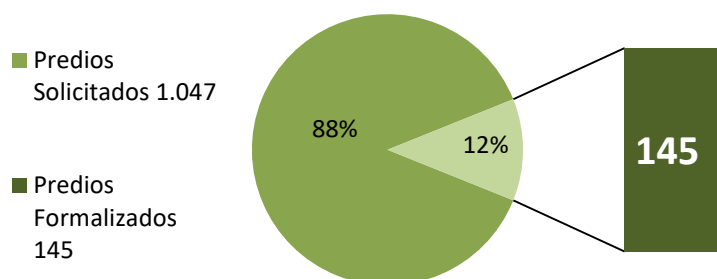
Luego de 6 años de implementación, la estrategia del PFPR en la ZFM de Jamundí evidencia serias dificultades para avanzar en la titulación predial. A continuación la muestra gráfica de la implementación.

Gráfico 3. Estado de las solicitudes.



Fuente: Agencia Nacional de Tierras.

Gráfico 4.



Elaboración propia. Fuente: Agencia Nacional de Tierras Oficina PFPR – Jamundí.

El gráfico 4 respalda la evidencia de que la reducción de la informalidad en la tenencia de la tierra en el municipio de Jamundí a través del PFPR dista de ser estimable. Entre el 2012 y el 2018 el avance o la reducción –como se quiera mirar- se expresa con el 12%.

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

Aciertos

- La estrategia de barrido predial permite la cobertura de toda la ZFM.
- El apoyo técnico administrativo y judicial de la ANT.
- La población ya sabe que es mejor ser propietario que poseedor.

Debilidades

- La base catastral está desactualizada y los Sistemas de información Geográfica no garantizan identificar y caracterizar los predios.
- A nivel Jurídico se presenta congestión en los Procesos Judiciales. (Presencia diferenciada del Estado).

A pesar de la Aplicación del decreto 902/2017, que permite la titulación por vía administrativa la titulación parece no haberse incrementado.

Conclusiones

La implementación del PFPR en Jamundí aporta muy poco al cumplimiento de la meta nacional de titular 700 mil predios al 2022 y de reducir la informalidad de la tenencia de la tierra de manera “ágil”. Después de 6 años el problema persiste casi en las mismas condiciones.

La reducción de la informalidad de la propiedad rural en Jamundí da cuenta de que el avance en la formalización de predios en Colombia difiere significativamente de “Convertir la tierra que ocupan y trabajan los campesinos en patrimonio”. Persiste la inseguridad jurídica de la tierra por tanto la dinámica del mercado de tierras continua bajo la cultura de la informalidad y de la usurpación.

Al respecto, los cambios que debe generar la intervención del PFPR en estos ámbitos no fueron fácilmente identificados puesto que de los solicitantes a los que se pudo contactar solo una ya es propietaria. Bastaría pensar que la aplicación del decreto 902/2017 y la presencia de más juzgados para resolver estos asuntos dan vía libre a la titulación masiva.

La estrategia de barrido predial es altamente efectiva para abarcar solicitudes masivas. Pero también hay que pensar una Política de Tierras que elimine las barreras estructurales de las que subyace la informalidad. Un desafío al que Colombia se le debe medir para afectar positivamente el acceso formal a la tierra.

El empeño del PFPR por facilitar los trámites y aliviar costos para que todos los solicitantes legalicen plenamente sus títulos y registren sus escrituras tiene un discurso que esta sintonizado con el modelo de desarrollo económico actual y aunque sin duda es mejor tener la escritura que estar en la informalidad, las ventajas dependerán de cambios estructurales en los que la presencia institucional del Estado deber ser el motor de desarrollo.

La incidencia de la implementación básicamente ha sido la de enseñar a los campesinos las diferencias entre ser propietario y no serlo y acerca de las ventajas que la propiedad privada tiene en el sector bancario.

De la misma manera, no es posible revelar la conexión otorgada a la formalización como aspecto promotor de calidad de vida, dado que fueron pocos los referentes de información. De hecho, el acceso bienes y servicios del Estado sigue siendo un obstáculo para el Desarrollo rural y agropecuario de Jamundí dada la escasa reducción de la informalidad.

Referencias bibliográficas

- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una paz estable y duradera. 2016. Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras. Respuesta al radicado N°. 20186200710162 del 5 de junio de 2018.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Oficina de Evaluación y Supervisión. Proyectos de regularización y administración de tierras: evaluación comparativa. anexo técnico 4. Estudio de caso #2: Colombia. 2014. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Proyectos-de-regularizaci%C3%B3n-y-administraci%C3%B3n-de-tierras-Estudio-de-caso-Colombia-Evaluaci%C3%B3n-comparativa-Anexo-t%C3%A9cnico-4.pdf>
- Corvalan R., Javier. Los paradigmas de lo social y las concepciones de la intervención en la sociedad.1996.
- DANE. Boletín sobre la incidencia de la pobreza en Colombia. 2018.
- DANE. Censo Nacional Agropecuario 2014.
- DANE. Censo Nacional de Población 2005.
- Documento CONPES 2736 - MINAGRICULTURA-INCORA- DNP: UDA Santafé de Bogotá, D.C., 12 de octubre de 1994. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2736.pdf>

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

- Dubet, François y Bradu, Fabienne. "*Los criterios de validación en la intervención sociológica*". En Estudios Sociológicos, Vol. 5, No. 15, Empresarios y política en México (Sep. - Dec. 1987). Colegio de México. pp. 555-573.
- Fantova, Fernando. "*Repensando la intervención social*". En Tribuna Abierta, documentación social 147.
- Franco, Rolando. "Los paradigmas de la política social en América Latina" en: Revista de la CEPAL 58. Santiago de Chile, abril de 1996.
- Gómez Hernández, Bersarión. La tenencia de la tierra y la reforma agraria en Colombia. Universidad Libre, (s.f.) Bogotá. Recuperado de: <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/verbaiuris/article/view/2194/1671>
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia / El Instituto. -- Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2012. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Juan_Munoz-Mora/publication/237428231_Atlas_de_la_Distribucion_de_la_Propiedad_Rural_en_Colombia/links/53d7b1680cf2e38c632ddf3c/Atlas-de-la-Distribucion-de-la-Propiedad-Rural-en-Colombia.pdf
- MACHADO, Absalón. (2004). "*Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. 1. El problema agrario no resuelto*". En Desplazamiento Forzado. Dinámicas de Guerra Exclusión y Desarraigo, ACNUR, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Recuperado de: <https://vertov14.files.wordpress.com/2012/01/absalon-machado-tenencia-de-tierras-problema-agrario-y-conflicto.pdf>
- Martínez Arenas, Miguel. "Un acercamiento sociológico a las formas de acción e intervención social. Acción social y acción social proyectada". En: Papeles del CEIC # 97, septiembre 2013. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4740745.pdf>
- Matiz Sánchez, Iván Eduardo. (2015). 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. (Trabajo de investigación para optar al título de magister en Planeación para el Desarrollo). Universidad Santo Tomás. Facultad de Sociología, Maestría en planeación para el desarrollo. Bogotá. Recuperado de: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/2611/Mat%C3%ADzivan2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Guía de formalización de la propiedad rural por barrio predial. 2016. Recuperado de:

LA ILUSIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA

La implementación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Jamundí, Valle del Cauca, 2012 – 2018

https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalización_propiedad_rural.pdf

- OXFAM. Radiografía de la desigualdad. “lo que nos dice el último censo agropecuario sobre la distribución de la tierra en Colombia”. Oxfam internacional, 2017. Recuperado de: https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/radiografia_de_la_desigualdad.pdf
- Paz Ramos, Andrés. (2012). Formalización de la propiedad rural, Acción sin daño y Construcción de paz en el cauca (Trabajo de grado presentado para optar el título de especialista en acción sin daño y construcción de paz). Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Trabajo Social. Bogotá. Recuperado de: <http://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/631>
- www.agenciadetierras.gov.co
www.ambitojuridico.com

https://www.ambitojuridico.com/noticias/especiales/tributario-y-contable/el-catastro-multiproposito-una-necesidad-estructural-en#_ftnrefl
- <http://www.dane.gov.co/>
- www.observatoriodetierras.org

http://www.observatoriodetierras.org/especial-desde-abajo-y-con-la-tierra/?doing_wp_cron=1556639137.6252920627593994140625

RELACIÓN DE DOCUMENTOS DE TRABAJO

- Análisis de Correlación Condicional: Evidencia para el Mercado Colombiano. Por Giovanni Sandoval Paucar. Abril 2019 – Documento de Trabajo No.180
- Fundamentos para la formulación de la política pública de género de la Universidad del Valle. Por Jeanny L. Posso, Rosa E. Bermúdez, María E. Ibarra, Liliana Torres, Alba N. Rodríguez, Susana E. Matallana, Mireya Marmolejo, Gladys E. Canaval. Diciembre 2018 – Documento de Trabajo No. 179
- La red de Citaciones del Método de Descomposición Salarial de Oaxaca: una visión desde el Análisis de Redes Sociales (ARS) Por Diana Marcela Restrepo y Anderson Pino. Diciembre de 2018. Documento de Trabajo No. 178.
- Giovanni Sandoval Paucar- Un análisis de la política monetaria y tasa de interés real neutral desde la perspectiva del principio de demanda efectiva. Documento de Trabajo No, 177.
- Sandra Patricia Martínez B.- Francisco Adolfo García J. Caracterización de los funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social, alcaldía de Santiago de Cali (2017). Documento de Trabajo No.176
- José Fernando Sánchez - Los conflictos Laborales en Cali: Reclamamos a la Sala Laboral del Tribunal Superior entre 1946-1960. Documento de trabajo No. 175
- María del Carmen Castrillón V. L atención de la locura en la Beneficencia de Cundinamarca, durante el periodo 1950-1970. Una lectura desde las historias clínicas. Documento de trabajo No.174
- Diego Alejandro Álvarez. C. RIESGO DE GRÉDITO Y CONFLICTOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO. Documento de trabajo No. 173
- Diego Álvarez, Rodrigo Domínguez y Diana Marcela Jiménez. Un análisis de la efectividad de los canales de búsqueda de empleo para las 13 áreas metropolitanas de Colombia en el 2017. Documento de trabajo No.172
- Pedro Quintín LA HERENCIA EN ÉMILE DURKHEIM- Documento de trabajo No. 171- marzo de 2018
- Lizeth Fernanda Terán López. La escuela ampliada en Colombia: Una experiencia de formación de padres, madres y acudientes en La Unión, Valle del Cauca, 2016. Documento de trabajo No. 170. Enero de 2018.
- Carlos Augusto Viáfara. Discriminación racial y pobreza en Colombia. Documento de trabajo No. 169. Julio de 2017.
- Yaneth Consuelo Angulo. Reflexiones Críticas al quehacer de los profesionales de la Línea de Fortalecimiento Social del Proyecto Plan Jarillón Cali. Documento de Trabajo No. 168. Enero de 2017.
- Vivian Andrea Ladino Mosquera. Si el río suena, en su orilla hay resistencia. Exigencia por la participación Comunitaria en el Plan Jarillón de Cali. Documento de Trabajo No. 167. Diciembre de 2016
- Carlos Felipe Muñoz Barreneche. ¡Regios mijo! Una aproximación sociológica a los vínculos sociales de mujeres transexuales de un Centro de Escucha en Cali. Documento de Trabajo No. 166. Octubre de 2015.
- Pedro Quintín Quilez. Amarrar juntos el futuro: las *cadenas* en Cali. Documento de Trabajo No. 165. Octubre de 2015.
- Gabriel Francisco Guzmán Castro, Cristian Camilo Frasser Lozano. ¿Puede Robinson Crusoe crear instituciones? Una crítica al Enfoque de la realidad institucional como acción por incentivos. Documento de trabajo No. 164. Octubre de 2015.
- Boris Salazar Trujillo. Cali: Narcotráfico, poder y violencia. Documento de Trabajo No. 163. Junio 2015

EL CIDSE

La Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad del Valle (<http://socioeconomia.univalle.edu.co>) cuenta con el Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica, CIDSE, creado mediante Resolución 110 del Consejo Directivo de la Universidad, del 3 de abril de 1976.

El CIDSE contribuye al análisis social y económico de Colombia al ofrecer conocimiento, información y análisis sobre la sociedad local, regional y nacional, con especial énfasis en la región suroccidental del país. Contribuye a orientar la toma de decisiones por parte de aquellos actores sociales y políticos que valoren el conocimiento como base de la formulación de propuestas de acción. Potencia la docencia y la investigación para formar profesionales idóneos e incrementar el capital humano de la región y el país. El Centro como parte de una universidad estatal, se identifica con los intereses generales de la nación colombiana, procura el interés público y defiende metas colectivas universalistas, a partir de la cultura académica.

Como centro de pensamiento, sus investigadores se nutren de los desarrollos académicos de frontera, intercambian con pares nacionales y extranjeros, aportan a la expansión del conocimiento y lo aplican en la investigación de problemas propios del entorno a través de sus grupos de investigación: Acción Colectiva y Cambio Social; Economía Regional y Ambiental; Conflicto, Aprendizaje y Teoría de Juegos; Desarrollo Económico, Crecimiento y Mercado Laboral; Estudios Étnico-Raciales y del Trabajo en sus diferentes componentes sociales; Sociedad, Historia y Cultura; Macroeconomía Aplicada y Economía Financiera.

El CIDSE ha tenido presencia activa en el análisis socioeconómico regional, reconocimiento por su labor de asesoría al sector público y empresarial del suroccidente colombiano, ha sido catalogado como Centro de investigación de excelencia por COLCIENCIAS y goza, igualmente, del reconocimiento de la comunidad académica nacional del área de las ciencias sociales y económicas como uno de los mejores centros de investigación nacionales en su campo.

A lo largo de su historia, el Centro ha publicado varios libros e informes, una antigua revista que llegó hasta la edición número 31, llamada Boletín Socioeconómico, y actualmente edita dos publicaciones periódicas: El Observador Regional y la serie de Documentos de Trabajo, además de contribuir a la publicación de Sociedad y Economía, revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Económica de la Universidad del Valle. En el año 2006 el CIDSE recibió la Orden al Mérito Vallecaucano en categoría al Mérito Científico y en el grado de Caballero de la Gobernación del Valle del Cauca.