



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES

**FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y
EMPRESARIALES**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y
PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO**

TRABAJO DE GRADO

Manizales, Diciembre 9 de 2014

**LA FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA COMO UN
SOPORTE DE DESARROLLO LOCAL SOSTENIBLE.
ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE SAMANÁ, CALDAS**

**Andrés Felipe Tabares Álvarez
Ana Carolina Álvarez García**

Estudiantes Cohorte V

Director
Rogelio Pineda Murillo

**PRESENTACIÓN TRABAJO DE GRADO
FACULTAD DE ESTUDIOS SOCIALES Y EMPRESARIALES
MAESTRÍA EN DESARROLLO REGIONAL Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO
Manizales, Diciembre 9 de 2014**

Dedicatorias

Andrés Felipe

A mi hermosa esposa Diana Carolina, por su amor y paciencia. A Isabela y Manuela, mis amadas hijas, por su alegría y comprensión. A Néstor y Cenelia, mis padres, por su preocupación y fortaleza. A Diego y Julián, mis hermanos. Dedico a todos ellos este triunfo en mi vida profesional porque sé que todos son partícipes de mi alegría.

Ana Carolina

A Alejandro López, mi incondicional esposo que con sus regaños, apoyo y comprensión acompañó esta ardua tarea. A Jerónimo, mi precioso hijo que cedió parte de tiempo en que debía estar con él. A mi adorada madre Ana Rita García porque a través de ella he llegado al lugar en el que estoy.

Agradecimientos

Muy especialmente a María Eugenia Arango y a Rogelio Pineda orientadores principales en este trasegar académico.

Andrés Felipe

A la Universidad de Caldas, a mis grandes amigos, Pablo R. Arango, Rubén Valencia y Darío Tabares; a Jorge Hernán Arbeláez, Olga Parra, Jackeline Álvarez.

Ana Carolina

A Richard, Hugo y Andrés, directivos de Gaia Energy Investment sucursal Colombia.

1. RESUMEN

Este trabajo aborda los problemas de la informalidad de la propiedad rural, sus implicaciones en el desarrollo local sostenible en Samaná, Caldas, y su impacto en las condiciones de vida de los habitantes rurales.

Por informalidad de la propiedad rural se entiende la carencia que esta puede tener de un título válido, que puede ser una escritura pública, una sentencia judicial o una resolución de adjudicación del INCODER; títulos cualquiera de los cuales debe estar debidamente registrado en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. De acuerdo con la legislación Colombiana son 4 las modalidades de informalidad de la tierra: posesión, ocupación, falsa tradición, títulos no registrados.

La tenencia de la tierra ha sido un problema de vieja data en Colombia; durante buena parte del siglo XX, algunos gobiernos han intentado adelantar reformas agrarias que han tenido como propósito básico la redistribución de la tierra. Dichas reformas que han sido fallidas o incompletas, han tenido detrás las exigencias de los habitantes rurales que requieren y aspiran a condiciones de equidad en sus territorios.

Los efectos más nocivos de la informalidad de la propiedad están, en lo relacionado con los poseedores; en que estos no tienen acceso a créditos, subsidios y otros beneficios que tienen como requisito la propiedad formal de un predio; y en lo relacionado con el municipio, que este deja de percibir impuestos que podrían tener distintos usos entre esos la inversión social.

El fenómeno de la informalidad de la propiedad rural ha sido abordado en estudios y artículos científicos en Latinoamérica, los cuales analizan la importancia de los espacios rurales, los modelos de estructura agraria desde la segunda mitad del siglo pasado hasta la actualidad, la insuficiencia de políticas agrarias en Colombia, la propiedad agraria como fuerza de sustento, equilibrio y factor de riqueza, las modalidades de informalidad de la propiedad actuales y la política que desde el 2011 creó el actual gobierno para atacar el fenómeno objeto de estudio.

Para el logro del objetivo general, se plantean los siguientes objetivos específicos: la caracterización de la problemática de la informalidad de la propiedad rural; el análisis de las implicaciones que se derivan de la informalidad de la propiedad rural en el desarrollo local y la determinación de las ventajas que para el desarrollo local ofrece la formalización de la propiedad rural.

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo que utilizó el estudio de caso como una manera de entender la relación entre la formalización de la tierra y el desarrollo rural, estudiando el fenómeno en el municipio de Samaná-Caldas, utilizando técnicas de investigación como las entrevistas semiestructuradas, encuestas y revisión de información secundaria, que integraron y consolidaron el resultado final. Las fuentes básicas de información para la investigación fueron los campesinos poseedores de tierras, los representantes de entidades públicas relacionadas con el agro e información documental.

Se obtuvo como resultado un artículo de investigación donde se presentan las implicaciones que en el desarrollo local tiene la informalidad de la propiedad rural y el soporte que brinda su

formalización al desarrollo local sostenible. De otra parte, también se buscó contribuir a la apropiación social del conocimiento, a través de la academia y otros espacios del municipio y del ámbito departamental y nacional que se consideraron pertinentes, con el fin de que los actores sociales se empoderaran del mismo y futuras investigaciones se extiendan a diferentes regiones del país.

Se espera entonces que dada la importancia de los resultados, que estos impacten la aplicación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural en el municipio de Samaná.

Finalmente, la investigación establece en las conclusiones las ventajas de la formalización progresiva de los predios y las condiciones que harían a ello posible como lo son el trabajo coordinado de programas e instituciones del Estado, la disminución progresiva de los costos de los trámites necesarios para la formalización y las iniciativas de divulgación y formación para los habitantes rurales.

ABSTRACT

The thesis project for the Master of Spatial Planning and Regional Development, called "The formalization of land ownership in Colombia as a support for sustainable local development. Case Study of the Municipality of Samaná, Caldas", reveals the problem of informality of rural property and its implications for local development, such as free access to land, production, investment, growth and impact on the living conditions of rural inhabitants. From there, the support that formalization of land ownership provides to local development is analyzed.

To achieve the overall objective of the project, which is analyzing the support that formalization of land ownership provides to local development, specific objectives were raised, such as the characterization of the problem of informality of rural property, the analysis of the implications derived from it in the local development, and the determination of the comparative and competitive advantages that for the local development provides the formalization of land ownership.

This research is a qualitative approach that will use the case study as a way of understanding the relationship between formalization of land and rural development, studying the phenomenon in the town of Samaná-Caldas, using research techniques such as semi-structured interviews, surveys, and the review of secondary information.

The results showed that the lack of formalization leads to the loss of economic benefits for the peasants, and that this situation can only be resolved through state action and a strong support to the owners and occupiers of the premises of the institutions

This work contributes to the attainment of knowledge, and to pose solutions to the problems of informality, therefore the inconvenient of it disappear for the benefit of farmers and town of Samana in general.

Finally, in the medium term it is expected that the project will impact on the continuity of the implementation of the formalization of rural property in the town of Samaná (Caldas), if it is achieved that governmental entities get to know this project, adopt new strategies to including the issue of formalization of land ownership in the planning process of the municipality.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| 1. Resumen | 5 |
| Abstract..... | 8 |
| 2. Presentación | 12 |
| 3. Introducción | 14 |
| 4. Área problemática y justificación | 16 |
| 5. Referente teórico | 29 |
| 5.1 Agro y propiedad rural | 29 |
| 5.2 Problemática de tierras en Colombia..... | 36 |
| 5.3 Política de tierras en Colombia | 38 |
| 5.4 propiedad rural y desarrollo local sostenible | 44 |
| 6. Objetivos | 49 |
| 6.1 Objetivo general..... | 49 |
| 6.2 Objetivos específicos..... | 49 |
| 7. Metodología | 50 |
| 7.1 Tipo de investigación | 50 |
| 7.2 Población y muestra | 52 |
| 7.3 Procesamiento y análisis de la información..... | 56 |
| 8. Resultados | 58 |
| 8.1 Sistematización de la información | 59 |
| 8.2 Percepción líderes y representantes públicos..... | 71 |
| 9. Discusión de resultados | 76 |
| 10. Conclusiones | 84 |
| 11. Recomendaciones | 88 |
| 12. Referencias | 90 |
| 12.1 Libros..... | 90 |
| 12.2 Revistas..... | 90 |
| 12.3 Informes y boletines | 91 |
| 12.4 Artículos científicos | 91 |
| 12.5 World Wide Web | 92 |

Mapas

| | |
|---|----|
| 1. Área potencial de formalización departamento de Caldas | 22 |
| 2. Generalidades del municipio de Samaná | 25 |
| 3. Corregimientos y veredas de Samaná Caldas | 53 |

Tablas

| | |
|---|----|
| 1. Área potencial para la formalización en Caldas | 22 |
|---|----|

Gráficos

| | |
|---|----|
| Predios formalizados | 59 |
| Como adquirió el predio | 60 |
| Forma de ocupación del predio | 61 |
| Promedio área de predio | 62 |
| Hogares por predio | 63 |
| Predio con ficha catastral | 64 |
| Paga impuesto predial | 65 |
| Razones por las que no está formalizado el predio | 66 |
| Ha recibido asesoría..... | 67 |
| Beneficios de la titulación | 68 |
| Conflictos de la informalidad | 69 |
| Ventajas de la formalización | 70 |

13. ANEXOS

Evidencia filmica, fotográfica, audio y documental del trabajo de campo.

2. PRESENTACIÓN

Este trabajo se realiza como culminación del ciclo de formación de la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma de Manizales, sin embargo, está vinculado con intereses y experiencias previas de los dos autores del mismo. En el caso de Ana Carolina Álvarez García, profesional en Desarrollo Familiar, su actividad disciplinar como Coordinadora de Gestión Social de una empresa minera que desarrolla actividades de exploración en los corregimientos de Samaná, la puso en contacto con diversos problemas de la propiedad rural.

En el caso de Andrés Felipe Tabares Álvarez, abogado y especialista en Derecho Administrativo, su participación en la academia como director del Consultorio Jurídico de la Universidad de Caldas, lo condujo a formular, coordinar y ejecutar el proyecto “*Apoyo a la Legalización y Titularización de Predios de Pequeños Productores en el Departamento de Caldas*”, que fue galardonado con la Mención de Honor del Premio Excelencia en la Justicia en el año 2010; experiencia por la cual fue llamado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Programa MIDAS de USAID a participar en los talleres para la formulación del Programa de Formalización de la Propiedad Rural.

El trabajo aquí desarrollado es importante por su potencial para constituirse en un insumo para la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, tanto en el departamento de Caldas, como en todo el país, al contribuir en la comprensión de las causas de la informalidad

de la propiedad rural, y al proporcionar estrategias para superarlas y aportar al desarrollo local del municipio de Samaná.

3. INTRODUCCIÓN

Esta investigación está orientada al entendimiento del problema de la informalidad de la propiedad rural y su relación con el desarrollo local sostenible, asunto que hasta hace poco carecía de importancia para el Estado.

La informalidad de la propiedad rural se define como la carencia de un título válido (escritura pública, resolución de adjudicación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y sentencia judicial), registrado en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos. Se presenta cuando existe una sucesión ilíquida¹, hubo falsa tradición², es ocupante de un bien baldío³, o poseedor de un bien inmueble que pertenece a otro.

En Colombia la informalidad de la propiedad rural es de cerca del 40% de los predios (Restrepo, 2011). En el caso específico del municipio de Samaná, según el actual Plan de Desarrollo, esta es del 50% (Alcaldía de Samaná, 2013).

El gobierno nacional adelanta el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, desde el año 2011, con el fin de promover y facilitar el saneamiento y titulación masiva de la propiedad. Ello apoya la defensa de los derechos a la tierra y contribuye a la dinamización de las economías rurales.

1 **Sucesión ilíquida:** Figura jurídica que comprende el conjunto de bienes, derechos y obligaciones de la persona natural fallecida, surge desde la fecha de la muerte del causante y hasta la fecha ejecutoria de la sentencia que apruebe la partición o adjudicación o en la fecha en que extienda la escritura pública.

2 **Falsa tradición:** Se entiende por tal cuando se transmite un derecho o un bien inmueble sin ser el titular de la propiedad de este, como cuando se vende una cosa ajena, por esta razón se le ha transmisión del derecho incompleto.

3 **Bien baldío:** Son aquellas porciones de terreno que pertenecen a la nación, por no haber sido transmitidos a persona alguna y tampoco apropiados por títulos legítimos por particulares.

Esta investigación sirve de insumo para el establecimiento de la política pública en materia de tierras en el municipio de Samaná y en el departamento de Caldas, en este sentido se hace necesario que las administraciones local y regional comprendan el problema de la informalidad de la propiedad y actúen en consecuencia.

La informalidad de la propiedad rural tiene problemas varios, tanto para los poseedores y ocupantes de los predios, como para los administradores de los municipios. La informalidad limita el acceso a créditos y subsidios para los campesinos, así como implica pérdida de ingresos por impuesto predial para los entes territoriales que pueden recibirlo.

A pesar del proceso de urbanización que ha vivido Colombia en las últimas décadas y que ha movilizado grandes cantidades de habitantes hacia la ciudad, el campo sigue siendo un pilar básico para la economía nacional. El equilibrio y sostenibilidad del país y de los municipios con un alto componente rural guarda una estrecha relación con el desarrollo de las actividades productivas de los campesinos, el uso y propiedad de la tierra y la relación de todo esto con los ecosistemas que habitan y en los que están inmersos.

4. AREA PROBLEMÁTICA Y JUSTIFICACIÓN.

La pregunta o problema resuelto mediante la investigación se definió en los siguientes términos: ¿cuál es el soporte que brinda la formalización de la propiedad rural en Colombia al desarrollo local sostenible?

La respuesta a esta pregunta partió de considerar el problema de la informalidad de la propiedad rural, que en Colombia ha sido una situación de alta complejidad reproducida por generaciones a través de sucesos políticos, sociales y culturales. Estos han sido difíciles de resolver y son generadores de conflictos para las familias rurales. Entre las causas más comunes está la dinámica de ocupación del territorio, los costos de la formalización, el difícil acceso a las instituciones, la falta de información y las restricciones al mercado de tierras.

Para Restrepo (2011) la informalidad de la propiedad rural no es un fenómeno solamente colombiano, es latinoamericano y en general de los países en vía de desarrollo; el problema es de una magnitud tan grande que supera los casos particulares, afectando significativamente asuntos como la inversión pública, la asignación de recursos rurales y la producción agropecuaria; razones por las cuales es un problema de interés público del cual el Estado y sus instituciones deben ocuparse para generar medidas que resuelvan los inconvenientes mencionados y la inseguridad sobre los derechos a la propiedad de la tierra que sufre la población rural.

Para un campesino poseer títulos precarios de propiedad de su parcela o no tenerlos, significa caer en la trampa de la pobreza o perdurar en ella, porque no puede solicitar un crédito y por tanto, si el giro de sus negocios lo requiere, no puede hipotecar su finca, porque sin títulos

tampoco tiene acceso a subsidios dado que muchos de los apoyos que ofrece el Estado son sujetos a la acreditación de la propiedad plena de quien los solicita (Vélez, 2012).

Si bien es cierto, la informalidad se define como el no acatamiento o cumplimiento de “formalidad”, esta última es definida por el Estado mediante normas, asumiendo así la responsabilidad de garantizar el orden en el territorio y el bienestar social. Existe informalidad cuando las personas o comunidades están fuera del margen de las normas establecidas.

Dichas normas establecen que la tierra, finca, predio, inmueble o parcela no son una propiedad, sino un bien sobre el que recae la propiedad. Desde el punto de vista jurídico es importante, en primer lugar, la claridad de que un objeto o cosa tiene la calidad de bien cuando esa cosa u objeto reúne tres características: pertenece a una persona, es útil y es apreciable en dinero. En segundo lugar, que frente a un bien una persona puede encontrarse en una de las siguientes situaciones jurídicas: puede ser propietario con posesión, puede ser propietario sin posesión, puede ser poseedor, ocupante o puede ser mero tenedor.

Se debe entender entonces que la propiedad es el derecho que tiene una persona sobre un bien para usarlo, gozarlo y disponer de él, y que la posesión no es un derecho sino la situación en la que se tiene el poder material de un bien y se cree el propietario o dueño de él, aun cuando no se tenga dicha calidad. No puede el poseedor, entonces, realizar negocios jurídicos o contratos que impliquen la enajenación del derecho de propiedad y por ende la enajenación del bien sobre el que ella recae. Debido a esta limitación, cuando el poseedor vende, regala o deja en herencia el bien que posee; no vende, regala o deja en herencia el derecho de propiedad sino la posesión.

Tampoco puede el poseedor constituir sobre el bien derechos en favor de otras personas. No puede entonces constituir usufructos, ni gravar con hipotecas para acceder a préstamos, entre otros.

De conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política, se garantiza *la propiedad privada adquirida conforme a las leyes civiles*, esto es, el derecho de propiedad adquirido de la manera como la Ley dice que se obtiene legítima y legalmente la propiedad. En Colombia, esto sólo es posible, si se adquiere el derecho de propiedad a través de una fórmula jurídica y sólo a través de ella: fuente, título y modo. La fuente es, en pocas y sencillas palabras, y para el caso de adquirir el derecho de propiedad, la norma de la Ley que dice lo que se debe hacer o que debe suceder en la realidad para que nazca el derecho de una persona a exigir que se le transfiera el derecho de propiedad. El título es ese hecho que ocurre en la realidad y que según la Ley hace que una persona tenga derecho para exigir la transferencia al derecho de propiedad, como por ejemplo, un contrato de compraventa o de permuta con el lleno de los requisitos exigidos por la Ley. El modo es la manera como jurídicamente se transfiere el derecho de propiedad a la persona y puede exigir su transferencia, como por ejemplo, la entrega o tradición del bien sobre el que recae el derecho de propiedad.

La perspectiva anterior se reafirma en la definición que hace la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) acerca del concepto de formalidad de la tenencia de tierra, cuando afirma que esta “es la existencia de un título de propiedad válido registrado” (USAID, 2010). La informalidad de la propiedad se detecta cuando sucede lo

contrario, esto es, que existe un título válido sin registrar, se presenta una sucesión ilíquida, hubo falsa tradición o se es ocupante de un bien baldío.

Entre las tipologías mencionadas es importante recordar que Colombia cuenta con una informalidad de la tenencia de la tierra rural en cerca del 40% de los predios; dicha informalidad atiende a una dinámica de ocupación del territorio y una expresión socio-cultural rural desvinculadas de todo parámetro jurídico que impide la formalización, porque existen una serie de “mitos” perversos sobre la misma o se desconocen las normas que atañen al perfeccionamiento de los negocios jurídicos que recaen sobre inmuebles y de cómo se adquiere y traslada el derecho real de dominio (MADR, 2010).

La informalidad de la propiedad rural es un problema de inequidad social manifestado en múltiples formas tales como la negación del acceso a créditos, a subsidios estatales, proyectos productivos; y porque desvaloriza los predios, dificulta la protección de los derechos de propiedad relacionados con los cultivos temporales de baja rentabilidad, facilita el despojo, entre otras situaciones que acrecientan la pobreza en la región (USAID, 2010).

En consecuencia, alrededor de la historia del país, el Estado ha buscado implementar en varias oportunidades una política de tierras que mejore o elimine la multicitada problemática, haciendo presencia estatal, derribando la exclusión social a la que han sido sometidos campesinos que no han gozado de un apoyo del Estado, entre otras razones, por no contar con el justo título que demuestre la propiedad de las tierras que han habitado tradicionalmente.

Así las cosas, el intento de resolver dicha problemática por parte del Estado Colombiano, se concreta en 2011 con la creación del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, que pretende dentro de sus objetivos específicos, formalizar en sus primeros cuatro años los derechos de propiedad de 150 mil familias campesinas en 1.5 millones de hectáreas. (MADR, 2010). Posteriormente, en 2012 se crea la ley 1561 que tiene como fin promover y facilitar el saneamiento y titulación masiva de la propiedad, como base para la defensa de los derechos a la tierra y la estabilización de las economías rurales; y con el propósito de impulsar la simplificación de los trámites de la formalización por las vías de los juicios de pertenencia, la liquidación de sucesiones y el saneamiento de la falsa tradición, y promover medidas para reducir sus costos; también identificar los instrumentos que permitan el acceso de los pequeños propietarios a estos procedimientos jurídicos o administrativos (Restrepo, 2010).

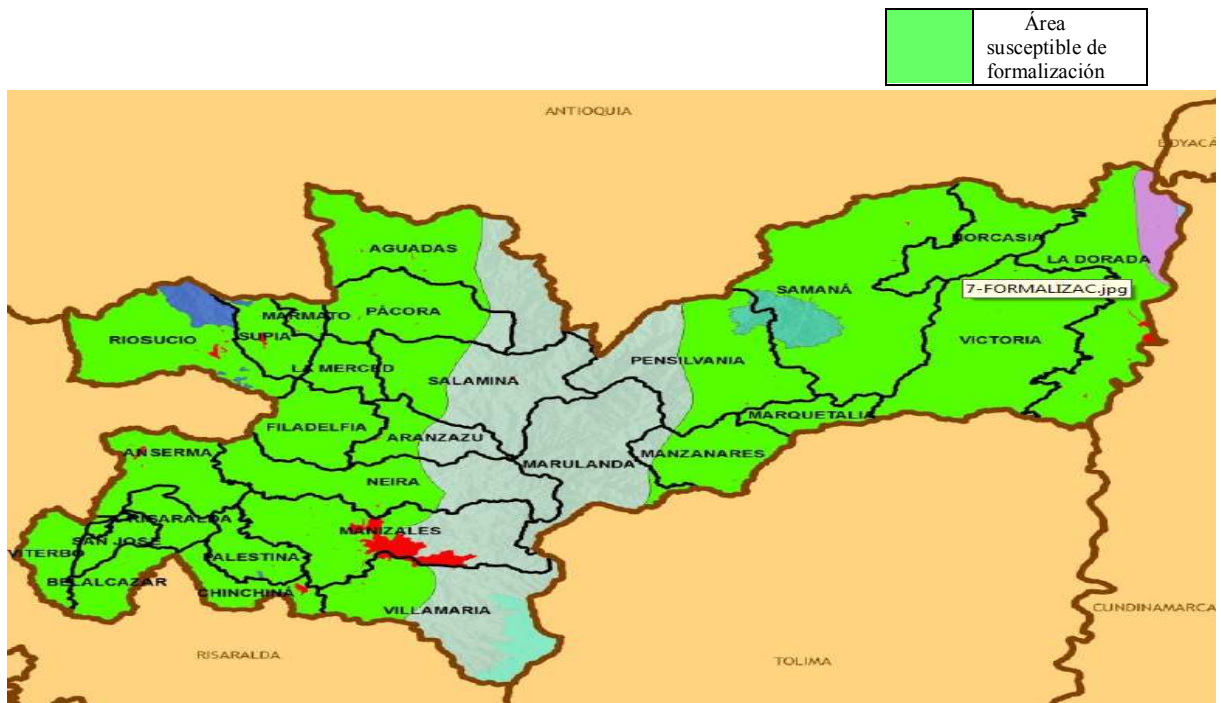
Es innegable entonces que una de las principales problemáticas rurales en Colombia, es la informalidad e ilegalidad de la propiedad de la tierra que ocupan las familias campesinas, como consecuencia de procesos de colonización y desplazamiento originados por el conflicto armado que padece Colombia, que las obliga a asentarse en otros lugares como terrenos baldíos, propiedad privada, zonas de reserva forestal y parques naturales.

No obstante, si algo es evidente hoy día, es que los esfuerzos por tratar de revertir los patrones insostenibles de relación con los recursos naturales y por combatir la pobreza y la desigualdad, no pueden limitarse a las acciones de compensación que tienden a primar en las entidades públicas y privadas. La visión territorial del desarrollo rural intenta poner fin al agudizamiento

de esta deuda social mediante la gestión de políticas y estrategias que permitan articular el combate a la pobreza con el desarrollo sostenible desde el territorio.

Lo anterior implica trabajar en el acortamiento de brechas y distancias de todo tipo (físicas, económicas, políticas, sociales y culturales), a fin de integrar, de manera más equitativa, las distintas actividades, grupos, actores y recursos presentes en el territorio, y aprovechar las oportunidades que genera la transformación reciente del medio rural. Esta integración territorial para el desarrollo sostenible es una liberación del bienestar del sujeto en colectividad, que evoca la seguridad, la equidad, la confianza, el respeto, el aprendizaje constante y la interlocución. Esta se constata en la existencia de un tejido social territorial cada vez más articulado, que sustenta modos de acción colectiva capaces de generar mayor autonomía y autodeterminación en los procesos de desarrollo (Portilla, 2003).

Las problemáticas antes mencionadas de informalidad tienen una manifestación evidente en el departamento de Caldas. La magnitud de área potencial de formalización de tierras en el departamento, según información tomada de Acción Social (2011) en el marco del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada, se ilustra a continuación:



Mapa 1. Área potencial de formalización en el departamento de Caldas

Fuente: Acción Social

La situación por municipio en lo relacionado con las áreas susceptibles de ser formalizada, es la siguiente:

Tabla 1. Área potencial para la formalización de los municipios de Samaná, Neira y Manizales.

| Nombre | Hectáreas | Área potencial formalización | Área en % |
|-----------|-----------|------------------------------|-----------|
| SAMANÁ | 75.695 | 67.900 | 90 |
| NEIRA | 36.943 | 23.015 | 62 |
| MANIZALES | 44.162 | 25.441 | 58 |
| TOTAL | 156.800 | 116.356 | N/A |

Fuente: Acción Social. (2011),
 Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.

Se desprende entonces que de 542.281 hectáreas de tierra susceptibles de formalización en Caldas, a Samaná le corresponden 67.900 hectáreas, es decir el 12.3 % de la extensión total, constituyéndose así en el área más grande de posible formalización en el departamento y superior a la sumatoria de los pilotos actuales de Caldas para la formalización (Manizales y Neira).

La situación arriba mencionada fue reconocida por la Universidad de Caldas con el proyecto ejecutado en 2009 y 2010 denominado “apoyo a la legalización y titularización de predios de pequeños productores en el departamento de Caldas”. Con él se demostró la existencia de la informalidad de la propiedad en el departamento y se brindó a la población beneficiaria las posibles soluciones para obtener la titularidad de la propiedad, entregándoles el estudio de títulos a los pequeños productores. Este proyecto universitario ayudó a la comprensión inicial del problema de la informalidad en los municipios y se convirtió en un insumo importante para esta investigación.

Del análisis de las cifras reportadas por Acción Social, al igual que de los resultados del proyecto de la Universidad de Caldas, se deriva la importancia al momento de elegir en qué territorio realizar la investigación, por lo que se justificó la elección como unidad de trabajo de un segmento de la zona rural del municipio de Samaná, ubicado en la vertiente del Magdalena, el cual reporta un 47.8 % de necesidades básicas insatisfechas. El municipio ocupa el primer puesto en los indicadores de pobreza con un 20.6%, y cuenta con un área susceptible de formalización de la propiedad rural del 90% del total de los predios (CORPOCALDAS, 2011).

Para Santofimio (2012) en el año 2002 Samaná fue uno de los tres municipios de Caldas que reportó cifras más altas de desplazamiento forzado. En el peor periodo de los últimos lustros (2000 - 2009) Samaná tuvo la mitad de los desplazados forzosos de Caldas: según datos del Registro Único de Víctimas (RUV) Samaná reportó la cifra de 40.000 personas desplazadas por la violencia; el efecto más claro fue que varias veredas quedaron literalmente desiertas. A este dato se suman otras estadísticas y hechos que dan cuenta de la situación de orden público en el municipio: Samaná concentró el 40% de los afectados en el departamento por minas antipersona. La guerrilla de las FARC hizo presencia en el municipio con el Frente 47 en 1998 y las acciones de este alcanzaron su pico en el periodo 2001 – 2004, para luego desaparecer en el 2009, luego del establecimiento de numerosas bases militares. En una primera etapa las FARC se apalancaron financieramente a través de extorsiones y secuestros, pero con posterioridad privilegiaron el cultivo de cocaína. Para ello expulsaron algunos campesinos de sus tierras y sedujeron a otros para que cultivaran el alcaloide bajo sus órdenes. Un foco de tensión importante lo constituyen los enfrentamientos entre la guerrilla mencionada y las Autodefensas Campesinas del Magdalena Medio al frente de Ramón Isaza por la posesión de zonas rurales que podían servir como espacios de cultivos y tránsito de droga. Este último grupo irregular se desmovilizó en febrero de 2006. Las acciones bélicas entre guerrilla, paramilitares y Estado; obligaron a que muchos labriegos abandonaran sus parcelas, las que luego se convirtieron en campos minados; esto de acuerdo con informe del portal www.verdadabierta.com, es uno de los problemas más significativos para la restitución de tierras. Según informe de la alcaldía de Samaná (2014) había 419 solicitudes de restitución de tierras, un número sensiblemente inferior al de predios abandonados que según la misma fuente es de 1398.

baja con relación a otros municipios: está ubicada en el rango de 0,588 – 0,673. Esto coincide con el índice Gini de propietarios en el que Samaná junto con Marquetalia tienen el indicador más bajo del departamento: están entre 0,608 – 0,678. Casi la mitad de los predios de Samaná (46%), son considerados de mediana propiedad, seguidos en partes iguales por la pequeña propiedad y el minifundio (20%), el porcentaje más pequeño lo representa el microfundio con un 10%, y la gran propiedad con un 4%; hecho este último que contrasta con las estadísticas de otros municipios en los que la gran propiedad cuenta con amplios porcentajes.

Habida cuenta de que Samaná tiene la mayor área en el departamento de Caldas susceptible de formalización, representada por el 90% del total de los predios, y que es además uno de los municipios del mismo departamento con los indicadores más altos de pobreza con un 53,73%, necesidades básicas insatisfechas con 32,93% y desplazamiento forzado con 28,6%, resulta pertinente formular la pregunta: ¿Cuál es el soporte que brinda la formalización de la propiedad rural al desarrollo local sostenible en el municipio de Samaná - Caldas?

La informalidad de la propiedad rural constituye una barrera para el desarrollo efectivo de políticas públicas agrarias; en el análisis de cuál sería el soporte que brindaría la formalización de la propiedad rural, se obtuvo información que sirve como instrumento para el proceso de planificación del municipio.

Uno de los problemas más importantes de la informalidad de la propiedad que también dificulta la planificación del municipio es el relacionado con el recaudo de impuestos. El plan de desarrollo de Samaná 2012 – 2015 reconoce que dicho recaudo no es óptimo porque no están

legalizados los predios en el 50% del municipio. El mismo documento atribuye el no pago de impuestos a factores tales como la carencia de recursos económicos de algunos de los ciudadanos ocasionada por la falta de empleo o por circunstancias especiales como el invierno que genera la pérdida de cultivos. Son también causas del pago deficiente la inexistencia de una “cultura de no pago” y en lo relacionado con causas externas, las situaciones de orden público que han ocasionado el abandono de predios. El Plan también reconoce como causa yerros administrativos, como que no se haya destinado un recaudador para el sector rural.

Es importante agregar que esta investigación se ocupó de algunos cuestionamientos actuales que han surgido y de otros que surgirán en el marco de la formalización, y dejó abierta la puerta para que sean objeto de análisis e investigación; interrogantes tales como: si transformadas las condiciones de formalización de la propiedad rural en Samaná, esto tendría un efecto sobre el municipio; si en realidad tener un título de propiedad y un acceso más equitativo a la tierra es un soporte para el desarrollo local; si las familias que cuentan con títulos de propiedad tienen beneficios derivados de la formalización de la tierra tales como recursos productivos e institucionales, subsidios estatales, financiación, formación, tecnología e infraestructura; si las condiciones de vida de las familias con títulos de propiedad son diferentes de las condiciones de las familias que poseen tierras sin formalizar; si la informalidad se presenta más en los predios pequeños que en los grandes; si definitivamente tienen mejores indicadores de desarrollo los departamentos que están legalizados o no; si con los beneficios que reciben las familias con tierras formalizadas, se logran mejorar condiciones de vida y se hace sostenible esa inversión. Estos planteamientos, entre otros, disponen el terreno para investigaciones futuras. Así mismo, se reflexionó acerca de cómo sería impactado el municipio en su desarrollo local, pasando de ser un

municipio de poseedores a propietarios que generan un impuesto predial y recibiendo beneficios estatales por esta nueva condición. Cada uno de estos interrogantes apunta al análisis que propone la pregunta de investigación planteada.

Finalmente, a nivel de impacto, se espera que esta investigación sirva de insumo para la implementación de la política pública en materia de tierras en el municipio de Samaná y en el departamento de Caldas, desarrollando una cultura hacia la formalización de los predios rurales, con la esperanza de que en un futuro no muy lejano no solo el municipio objeto de estudio, sino el departamento, sea una región de propietarios, con todos los beneficios y garantías que tal calidad jurídica otorga a sus titulares. En este sentido se hace necesario que la administración local y regional comprenda el problema de la informalidad de la propiedad rural, el cual se constituye en uno de los factores de estancamiento del desarrollo de las comunidades campesinas.

5. REFERENTE TEÓRICO

La estructura del referente teórico de la presente investigación, se construye a partir de dos categorías centrales de estudio: la problemática de la tenencia de la tierra, que aborda fundamentalmente una caracterización del contexto rural y ocupación del suelo como elemento constitutivo y una segunda categoría, relacionada con la formalización de la propiedad rural con la consecuente incidencia de esta en el desarrollo local sostenible.

La revisión de los antecedentes, procede de documentos, libros, investigaciones relacionadas y artículos de revistas especializadas en la temática; esta permite conocer las diferentes perspectivas que han sustentado dicho fenómeno y aportan elementos conceptuales y metodológicos que soportan los hallazgos en el campo de la informalidad de la propiedad rural, orientando y justificando el trabajo investigativo.

5.1 Agro y propiedad rural.

Rodríguez (2010) da cuenta de que la mayor parte del planeta lo comprenden espacios rurales y que dichos espacios en el mundo son usados principalmente para la explotación agrícola y pastizales. Dicho estudio resalta que los espacios rurales están organizados en cada lugar de una manera diferente, hay áreas rurales más avanzadas o más atrasadas, y ello depende de la importancia que cada país les ha otorgado. Se identifica también en la obra del autor mencionado, que hoy los países desarrollados como Inglaterra, Bélgica, Francia, y el resto de Europa, basaron su economía en la industria, desatendiendo por ello la agricultura y generando como consecuencia situaciones paradójicas: por un lado la migración de los agricultores hacia

América o hacia las grandes ciudades industriales; y por otro, la permanencia de algunos agricultores que buscando su sustento se especializaron en la ganadería (lácteos y carne). Afirma además la autora, que Europa con la Segunda Guerra Mundial se abastecía de importaciones de EE. UU., pero que con el bloqueo de la guerra Europa padece hambre durante ella (1939-1945). Con la lección aprendida los países ricos se concientizaron de la importancia de la agricultura y volvieron a cultivar productos desatendidos desde antaño. Lo que permitiría que en caso de guerra los problemas de subsistencia alimentaria fueran menores.

A pesar de que en esta época, la mayoría de la población de los países desarrollados, entre ellos algunos Europeos vive en la zona urbana, ello no implica la marginación del mundo rural, sin el cual carecerían de una seguridad alimentaria necesaria para su éxito económico, pilar de cualquier economía y esencial para la conquista de la estabilidad o la viabilidad económica. (Rodríguez, 2010).

De acuerdo con el autor referenciado la agricultura en los países desarrollados “ha necesitado las ayudas de las políticas agrícolas” (Rodríguez, 2010, p.50). Esto se debe a que los costos de producción son más altos que en algunos países subdesarrollados en los que hay bajos niveles de vida y se cuenta con una mano de obra barata. Por eso se subvenciona a los agricultores de los países desarrollados para que los costos sean competitivos global.

Otra reflexión la realiza Pérez (2004) para quien los distintos modelos de desarrollo desde la segunda mitad del siglo pasado, impulsaron una dinámica en el mundo rural donde se desarrollaron múltiples actividades económicas y sociales, a partir de los recursos naturales y las

poblaciones autóctonas. Como ejemplo está la agro industrialización, el turismo, las explotaciones mineras, la pesca, la minería, entre otros.

En lo relacionado con la propiedad de la tierra se estima, de acuerdo con el Instituto Libertad y Democracia (ILD), que 5000 millones de personas, más o menos el 80% de la población mundial, carece del título de la propiedad. En términos económicos el valor de las tierras sin escritura pública de propiedad en los países en vías de desarrollo alcanzaría los 10 trillones de dólares (Gil, 2007). Tal situación es dramática en algunas zonas del mundo; en África, por ejemplo, muy pocos ciudadanos viven bajo el imperio de un estado de derecho y en las zonas rurales las propiedades no están escrituradas.

A comienzos del siglo XXI el mundo rural latinoamericano se caracteriza, a grandes rasgos, por tener grandes concentraciones urbanas y baja densidad rural, baja calidad de la infraestructura y escasa conectividad, concentración de la riqueza e incremento de la pobreza, desigualdad en la tenencia y acceso a la tierra, gran peso de la agricultura en la economía general de la región, enfoque sectorial de las políticas y programas de desarrollo rural, y sobreexplotación y mal uso de los recursos naturales (Pérez, 2004).

Trpin (2005) inaugura una perspectiva economicista-globalizante del agro, puesto que sostiene que “En Latinoamérica, la situación del agro comparte con Europa la pérdida del protagonismo de los pequeños y medianos productores como dinamizadores de lo rural, profundizándose la presencia de empresas integradas a las demandas del mercado internacional”

(p.7). Este fenómeno se agudiza en las últimas décadas por la intensificación del control del capital sobre el mundo rural en el contexto de un capitalismo cada vez más globalizado.

Para Trpin (2005) esto genera continuas migraciones campo-ciudad. En las empresas transnacionales son hegemónicas las decisiones tomadas por núcleos de poder con relación a los complejos agroindustriales que son receptores de la producción agropecuaria; esto va de la mano de una cada vez mayor concentración de la tierra con relación al capital financiero y agroindustrial. Este mismo autor afirma que las tendencias de globalización tienen como efecto colateral la pauperización y, en casos extremos la evaporación de campesinos medianos y pequeños productores y trabajadores rurales permanentes. Esta es una de las características más preocupantes del sector rural latinoamericano en conjunto con la creciente pobreza y la profundización de las desigualdades económicas y sociales.

Paralelamente a lo anterior el autor plantea que:

Entre las causas que generan la pobreza rural, están las estructuras productivas y el uso desigual de la tierra, junto a unos altos niveles de concentración de la propiedad. Así para América Latina, el proceso de proletarización de titulares de pequeños lotes y el propio crecimiento de la población han hecho que el número de asalariados haya aumentado (Rodríguez, 2010, p. 59).

Pérez (2004) afirma que las estadísticas de concentración de la tierra más elevadas del mundo han estado, históricamente en los países de América Latina y el Caribe. Colombia es un ejemplo fehaciente de la ineficacia de las reformas agrarias que tuvieron lugar en el continente a finales de la década de los setenta, puesto que con ellas no se ha producido una redistribución equitativa

de la tierra. Sucedió en cambio, que la concentración de la propiedad ha crecido debido al fortalecimiento del latifundio ganadero y a la compra de tierras que en las últimas décadas han hecho narcotraficantes y grupos armados ilegales.

Este mismo autor expone la realidad colombiana al referir que en ella:

El 10% más rico de la población percibe 30 veces el ingreso del 10% más pobre, que la pobreza rural asociada a la variable ingreso, muestra que cerca del 79.7% de la población rural no recibe ingresos suficientes para una canasta familiar mínima y que, por tanto, se sitúa por debajo de la línea de pobreza. El 45.9% de la población pobre rural se ubica en la categoría de la indigencia, es decir, pobreza extrema (Pérez, 2004, p. 184).

De manera similar Rodríguez (2010) argumenta que los altos niveles de concentración de la propiedad en pocas manos, “obligan a millones de familias campesinas a emigrar a las ciudades o a espacios marginales, en algunos casos esto ocasiona procesos de colonización espontáneos que deforestan parcelas, utilizando los métodos menos indicados” (p. 63). Así mismo expresa que si las cifras de la pasada década muestran un descenso en las cifras de pobreza en las zonas rurales con relación al crecimiento real de la población, esto es debido al desplazamiento progresivo a grandes aglomeraciones urbanas.

La investigación de Pérez (2004) muestra como la inequidad no reside solo en la tenencia de la tierra sino también en asuntos vinculados al acceso a ella; a veces la enorme dificultad que entraña la consecución de recursos imposibilita o dificulta en extremo que los agricultores sin tierra y pequeños y medianos propietarios participen en el mercado de tierras.

Una experiencia significativa de formalización de tierras en América Latina la constituye el Programa Nacional de Regularización Dominial en Perú, que tuvo como propósito la entrega masiva de títulos a poseedores de tierra urbana y rural. El programa que nace en 1996 - y se extendió hasta 2001- propendió por la legalización de propiedades ocupadas por familias de escasos recursos en áreas periféricas de las ciudades, así como por el saneamiento de títulos anteriores sobre los cuales no existía certeza sobre su legalidad. Un efecto positivo del programa fue la rapidez que adquirieron los procesos de formalización que antes de su implementación exigían trámites que pasaban por 52 oficinas y duraban 6 años y 11 meses; y que luego se redujeron a 45 días. Con la culminación del programa la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) se convirtió en una secretaria técnica y con posterioridad en un órgano asesor de las municipalidades provinciales que solicitaban su asesoría. Este programa trabajaba de la mano del Programa Especial de Titulación de Tierras del Ministerio de Agricultura en el que se hacían evaluaciones para prevenir “la superposición de áreas de regularización con las áreas rurales catastradas” (Saavedra, 2006, p. 21). Ambas instancias formaban parte de una agresiva política de gobierno para la titularización de predios rurales y urbanos.

En México se creó en 1973, la Comisión Reguladora de la Tierra que tuvo desde su origen el propósito de distinguir entre quienes son propietarios y quienes disfrutan de la posesión. En Ecuador, por su parte, se inició un procedimiento de regularización de propiedades a partir de la apropiación que los campesinos, que huían de la pobreza de sus pueblos, hicieron de predios ubicados en los límites exteriores de las grandes ciudades.

Ahora bien, el escaso acceso a la tierra que tenían los pequeños y medianos productores, provocó la sobreexplotación de los recursos naturales; situación con la cual se alimentó la espiral progresiva de la pobreza.

Como se verá a continuación, Colombia no es ajena a las recientes tendencias mundiales que son producto de las transformaciones de la globalización, el comercio y los mercados, lo que origina evidentes mutaciones en los ámbitos económico y jurídico en relación con la propiedad agraria. Pérez (2004) en su investigación plantea que los modelos de desarrollo han conducido a muchos productores rurales a abandonar la agricultura y a aumentar el área de terrenos dedicados a la ganadería en tierras no aptas para esta actividad. Este fenómeno se presenta aún en predios de minifundio en muchos departamentos de Colombia.

En los debates de los últimos lustros ha habido coincidencia en que el aseguramiento del derecho a la propiedad inmobiliaria contribuye al mejoramiento de las condiciones socio económicas de las personas de bajos recursos, esto porque les permite el acceso a créditos en condiciones equiparables a las de quienes cuentan con el reconocimiento legal de sus predios. En Latinoamérica la escritura pública es un pilar del modelo notarial y constituye un documento con fuerza ejecutiva. Su importancia reside en que con ella el dueño de un predio puede demostrar fehacientemente su propiedad.

Es en razón de lo anterior que

Los gobiernos de muchos países en desarrollo han llegado a la conclusión de que resolviendo el problema de la titularidad de la tierra y sus registros se ayudaría a estas personas a salir de la pobreza.

Así, las acciones emprendidas por la mayoría de proyectos que financian la reducción de la pobreza y el crecimiento económico son básicamente la titulación pública como eje central para disminuir los conflictos entre propietarios, así como la modernización y eficiencia de los registros de propiedad y el establecimiento de catastros nacionales (Gil, 2007, p. 23).

5.2 Problemática de tierras en Colombia

Al hablar de la problemática de tierras en Colombia, es importante partir de una descripción de los acontecimientos históricos más relevantes en la distribución de las tierras a partir del siglo XIX.

Vélez (2012) plantea que en el siglo XIX las tierras en Colombia se distribuían en tierras de dominio público o baldío, resguardos indígenas, haciendas coloniales y tierras de la iglesia; estas formas de tenencia fueron causa de los conflictos de tierras, entre los cuales está la informalidad de la propiedad rural. Este mismo autor, sugiere que dicha problemática nace en la independencia como producto de la forma como se distribuyó la tierra: el Estado entregaba a particulares, como un pago por los servicios prestados o con el propósito de promover la ocupación territorial, grandes extensiones de tierra. Los distintos gobiernos han realizado varios esfuerzos por combatir este fenómeno, ejemplo de ello fue la expedición de las leyes 61 de 1874 y Ley 48 de 1882, ambas tuvieron como objetivo principal fortalecer la tenencia de las tierras baldías por campesinos que de buena fe las ocuparan.

Vélez (2012) afirma que para algunos esto significó la primera intención fallida del Estado, debido a su debilidad a la hora de resolver conflictos asociados al reconocimiento de los

derechos de propiedad. Lo anterior tuvo significativas consecuencias puesto que afectó negativamente la posibilidad de que se desarrollara una agricultura destinada a la exportación durante buena parte del siglo XIX, y porque dio lugar a grandes latifundios improductivos frente a los cuales los colonos restringieron inversiones en siembras temerosos de una posible usurpación por parte de los terratenientes. Frente a lo anterior el gobierno nacional fue proclive a los colonos, como lo documenta ampliamente Catherine LeGrand:

En instrucciones a los gobiernos locales, el gobierno nacional insistía en que los predios ocupados por colonos no podían ser otorgados a otras personas. (...) Ordenaba que carteles con las leyes sobre derechos de los colonos fueran fijados en las plazas municipales (...) pedía a las autoridades locales que registraran los nombres de los colonos en su jurisdicción para que el gobierno pudiera protegerlos (...) exhortaba a los colonos a defenderse mediante la titulación de sus predios (...) por lo general respondía en forma positiva a las peticiones de los colonos amenazados por empresarios (...) en ocasiones se negaba a aprobar concesiones otorgadas en tierras de colonos (Vélez, 2004, p. 69).

Según Bejarano (2007) la Corte Suprema de Justicia estableció que en Colombia todo terreno era baldío hasta tanto no se demostrara otra forma de tenencia, lo cual solo era posible con el título de propiedad. Tal disposición tuvo importantes efectos sobre los colonos que aprovecharon la providencia judicial para apropiarse de tierras. De ese hecho se lucraron también compañías como la United Fruit Company que alentaba a sus empleados para el cultivo ilegal de banano en terrenos baldíos.

En el siglo XX antes de la constitución de 1991 se establecen cuatro etapas asociadas a diferentes leyes fundamentales donde se plasma la orientación de la política de tierras. De acuerdo con Vélez (2012) estas fueron la Ley 200 de 1936 que se ocupó de la legitimación y la

redistribución de los títulos de propiedad; la Ley 100 de 1944 que regulariza las formas de trabajo en el campo; la Ley 135 de 1961 que nuevamente se ocupa del problema de la redistribución. Con la Ley 160 de 1994 se hacen concesiones al mercado al tiempo que se apoya al campesino pobre con créditos parcialmente subsidiados.

5.3 Política de tierras en Colombia

Uribe (2009) reseña como durante el Gobierno de Alfonso López Pumarejo, se aprobó la llamada Ley de Tierras (Ley 200 de 1936) que tenía como propósito la modernización de las haciendas o, en caso contrario, la posible expropiación. Sin embargo, la influencia política de los terratenientes logró como requisito de productividad que apenas la mitad del bien inmueble rural fuera obligatoriamente productivo.

La Ley 200 aunque fue considerada progresista, no lo fue cuando menos en lo relacionado a la decisión tomada por la Corte Suprema de 1926, que estableció como única prueba de propiedad de la tierra el título válido registrado. Esa decisión de la alta corte buscaba

Frenar la expansión de las grandes haciendas en baldíos públicos y la usurpación de las mejoras realizadas por los campesinos, alentó las invasiones de tierras, pues se sabía que los hacendados no tenían tales títulos. Apoyados en la sentencia, los campesinos se movilizaron y las tensiones y los episodios de violencia se multiplicaron (Uribe, 2009, p. 93).

Para Uribe (2009) la Revolución en Marcha, que es como se nombró al plan de gobierno de Alfonso López Pumarejo, facilitó la protesta campesina pese a que no afectó las estructuras

sociales en el campo. La protesta fue en las zonas rurales uno de los focos primigenios de la futura guerra partidista. Ello se sustentó en un ejercicio de la violencia ocultado por el sectarismo político en el que se permitieron tanto la concentración de la tierra, como de un hecho concomitante con ella: la expulsión del campesinado. Dos décadas después, superada la época de la Violencia, ese modelo de crecimiento agrícola, altamente excluyente, acrecentó la violencia que tenía lugar en la década de los sesenta. Frente a ello el presidente Alberto Lleras Camargo (1958-1962) promulgó una ley con pretensiones redistributivas de la tierra (Ley 135 de 1961); propósito que para infortunio de los campesinos no se cumplió gracias a la influencia política de los gremios, que la dejaron en mera retórica jurídica.

Cuando Carlos Lleras Restrepo asume la presidencia (1966-1970) el gobierno intenta acelerar la reforma agraria que se había planteado desde 5 años atrás, sin mayores éxitos debido a la férrea posición de los terratenientes al Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA), entidad encargada de adelantarla; esos intentos incluyeron el apoyo del presidente a los esbozos de organización campesina que había para la época, y de los cuales nació en 1968 la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) que llegó a aglutinar un millón de campesinos distribuidos en 496 asociaciones municipales. La principal lucha de esta organización fue la redistribución de las tierras, propósito en el que coincidían con el gobierno; sin embargo, la primera ruptura con este se presentó con la Ley 1 de 1968 que hacía énfasis en los créditos y la capitalización del sector agropecuario. Pese a la coincidencia general entre esta organización y el gobierno no fue posible durante el periodo de este último disminuir la concentración de la tierra, por lo cual en los años 70 se endureció la posición de la primera y comenzó una campaña de invasiones y manifestaciones en todo el país. En el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974)

surgió el llamado “Pacto de Chicoral”, un acuerdo entre los partidos Liberal y Conservador que logró abortar los intentos por revivir la reforma agraria a través de las leyes 4 y 5 de 1973.

Es importante señalar que en la década de los 60, creció la superficie de tierra sometida al régimen de propiedad y sin embargo hubo una reducción en el número de predios. La explicación está, de acuerdo con Machado (2004), en que crecieron en número de área los predios mayores de 20 hectáreas, particularmente aquellos que superaban las 100 y llegaban incluso a las 500, mientras disminuían el número de áreas de los predios menores de 10 hectáreas. Este hecho verifica que la reforma agraria de esa época tuvo un pobre impacto en la estructura de la tenencia de la tierra.

En lo relacionado con la década de los 80 Trpin, (2005) afirma que en las transformaciones sociopolíticas que vivió el país en ese periodo, los pequeños campesinos no salieron bien librados; las nuevas demandas sociales les exigen productos de calidad, un respeto riguroso al medio ambiente, y sean también activos partícipes de un desarrollo local que combine sostenibilidad, eficiencia y equidad. Al rol productivo del mundo rural se le añaden usos turísticos y residenciales que obligan la revisión de patrones de uso del mismo; detrás de ello está la concepción del espacio agrario como un territorio integrado. Como macrocontexto de lo anterior el autor señala el desarrollo de la globalización que tiene implícitas la mundialización de flujos financieros, la extensión del capitalismo y la uniformización cultural; procesos que han generado lo que podría llamarse una “nueva ruralidad”.

Otro factor que contribuyó a la concentración de la tierra en la década de los 80, fue la compra de grandes extensiones de ella por narcotraficantes, que a través de ese medio “lavaban” sus ingresos ilícitos. A esa reconfiguración de la propiedad rural contribuyó el conflicto armado, en el que los paramilitares comenzaron a despojar del control a la guerrilla y decidieron como estrategia política apoderarse de los poderes públicos en Colombia. Es claro que “si para las élites rurales tradicionales la tierra era fuente de prestigio social, para los señores de la guerra se convirtió en recurso estratégico de control territorial y político” (Uribe, 2009, p. 98). La descentralización le asegura a un poder político el acceso directo a los recursos del estado y al tiempo, le permite mantener intacta la poco útil concentración de la tierra.

Pérez (2004) afirma al respecto, como en gran medida, “el conflicto armado en Colombia tiene su origen y permanencia en procesos de lucha por la tierra, en especial en algunas regiones del país. El desplazamiento forzado de campesinos y propietarios rurales es apenas una manifestación de este fenómeno”. (p, 185).

Con respecto a la tenencia de la tierra en los años 80 y 90, Machado señala que entre 1984 y 1996 “la gran propiedad se volvió a expandir, la mediana retrocedió y la pequeña siguió fragmentándose” (2004). La desigualdad no fue la misma en todas las regiones, pero sí hubo una tendencia hacia la concentración. El mismo autor da cuenta de que en la costa Atlántica el incremento predial se dio en la pequeña y mediana propiedad en tanto en la grande disminuyeron predios y propietarios, pero creció la superficie. Con relación al occidente del país “la pequeña avanzó, la grande se estancó en predios y propietarios mas no en superficie, y la mediana se expandió más que la pequeña y la grande (2004). Otro fue el proceso en el centro oriente del

país, en el que se atenuó la concentración de la tierra por fuertes fragmentaciones prediales en Cundinamarca, Boyacá y Santander. En los llanos en cambio, la pequeña y mediana propiedad tuvo menoscabo, no así la grande que avanzó en concentración.

Por otra parte, la Constitución de 1991 desarrolla en su artículo 58 lo siguiente: “Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles”. El gobierno del actual presidente Juan Manuel Santos Calderón (2010 - 2014), asumió la responsabilidad y creó una política de tierras basada en tres ejes fundamentales: la restitución de tierras, la formalización de la propiedad agraria y el desarrollo rural. En cuanto al segundo eje, se creó en el 2011 el Programa de Formalización para la Propiedad Rural, que inició en el suroccidente del país, lugar en el que están los más bajos niveles de desarrollo por cuanto son zonas de alta marginación.

En el boletín 001 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se afirma que el programa mencionado:

Busca estimular el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de los campesinos convirtiendo en patrimonio la tierra que ocupan y trabajan, arraigar la población y propiciar el uso de las tierras en actividades rentables, defender los derechos de propiedad y prevenir el despojo, consolidar los procesos de restitución de tierras, proteger la integridad ecosistémica y la diversidad biológica, proteger, formalizar y garantizar los derechos de tenencia de las distintas etnias y reducir las causas de la informalidad (Presidencia de la República, 2011).

Durante los tres primeros años de ejecución del Programa se definió la estructura operativa del mismo, se adelantaron proyectos pilotos y se impulsaron los ajustes legales asociados a la formalización de tierras; también se adelantaron campañas de promoción de la cultura de la

formalidad y se diseñó un sistema para la información de la formalización. En una segunda etapa, que iniciará a partir de 2015, el programa pretende adelantar procesos de formalización masiva, instalar ventanillas municipales de catastro en los municipios intervenidos, establecer y poner en funcionamiento el Sistema de Información para la Formalización que ha diseñado. Hasta la fecha el espectro de operación del Programa está en cinco regiones: la llamada Sur, la más grande, con 12 municipios; la Centro Oriente con 6 municipios; la Regional Centro Oriente integrada con 4 municipios; la Región Caribe con 1 (MADR, 2014).

A septiembre de 2014 el Programa había recibido 32.991 solicitudes en todo el país y había declarado como beneficiarios a 22.116 de ellas. En lo relacionado con la asistencia en las jornadas de socialización, para el mismo mes esta habían sumado 33.994 personas

De acuerdo con el INCODER (2012) la Regional Sur del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, ubicada en Popayán fue la primera en iniciar la ejecución del mismo en el 2011. Poco tiempo después en un acto presidido por el ministro e agricultor se entregaron títulos legalizados a través del INCODER a 150 familias provenientes de Jamundí en el Valle del Cauca y a 40 del departamento de Nariño.

En Caldas hasta la fecha el Programa, que inició en 2012 solo se ha implementado en el municipio de Manizales, particularmente en las veredas La Aurora, La Argelia y Morrogacho. El trabajo adelantado ha incluido acompañamientos a las familias, inspecciones oculares, levantamientos prediales, recolección de testimonios, actas de colindancia, y otros. La primera

exposición de resultados (y única hasta ahora) se hizo el 29 de marzo de 2014; en ella se presentó el listado compuesto con 94 personas destinadas a ser beneficiarios del Programa.

5.4 La propiedad rural y el desarrollo local sostenible

Este apartado es fundamental para determinar los aspectos finales del enfoque de la presente investigación. Por esta razón, planteamos las consideraciones teóricas de este apartado en dos niveles: un primer nivel general en términos de los desarrollos conceptuales que han desembocado en un enfoque reciente que enfatiza la necesidad de una visión concreta y territorial de lo local para poder comprender cabalmente el desarrollo. Luego, un segundo nivel con consideraciones sobre aspectos más específicos de la relación (económicos, jurídicos, etc.)

Diversos autores han señalado recientemente la complejidad de las relaciones entre el territorio y el desarrollo, y la dificultad para entender dichas relaciones, y cada uno de los términos de la misma, con los enfoques tradicionales (p.e., los que conciben el desarrollo en términos puramente macroeconómicos o el territorio únicamente en términos político-administrativos y jurídicos). Mazurek (2003) desarrolla un argumento para mostrar que las relaciones entre desarrollo, globalización y territorio son mucho más complejas que lo que supone la visión macroeconómica tradicional. En esa conferencia, el autor plantea una sugerencia que es de mayor relevancia para el presente estudio, a saber: esa concepción tradicional es perjudicial para muchos actores locales porque se basa en un par de ideas erradas sobre lo global y sobre lo local. En términos de la presente investigación, los procesos de liberalización de la economía (tratados de libre comercio, por ejemplo, o procesos de adquisición

de tierras por parte de corporaciones multinacionales) pueden llegar a afectar fuertemente a poblaciones cuya relación jurídico-administrativa con el territorio es diferente de la que formalmente se reconoce. En efecto, unas poblaciones con dinámicas de tenencia de la tierra donde la informalidad de la propiedad es un fenómeno notorio pueden ser más débiles a la hora de enfrentar esos procesos globalizadores.

En otro lugar, Mazurek (2006) hace un planteamiento que permite complementar esta sugerencia al señalar los aspectos que una concepción apropiada del territorio debería contemplar: el problema del acceso a la tierra en pie de igualdad, la gestión de los recursos naturales, la gobernabilidad, la demanda identitaria.

Por su parte, Böcker (2005) al reseñar el desarrollo histórico y conceptual del enfoque conocido como “desarrollo endógeno”, señala como una de las hipótesis centrales de dicho enfoque que el desarrollo local sólo puede comprenderse en un marco histórico y territorial específico, en cuya caracterización es esencial entender los propios términos en que los actores locales conciben su situación y perspectivas. Según Di Pietro el principal mecanismo del desarrollo local son los procesos de desarrollo endógeno.

En un sentido similar al de estas observaciones, pero con un tono un poco más radical, Boisier (2005) apunta que el cambio de paradigma, “la revolución epistemológica y axiológica” (p.2) que se requiere según su argumento en los estudios del desarrollo local, pasa necesariamente por una conceptualización del territorio que es esencialmente concreta en el sentido de situar en el primer plano de observación a los actores locales y sus circunstancias específicas en un momento

histórico, antes que los rasgos que son privilegiados por los enfoques tradicionales (indicadores macro y micro económicos, por ejemplo, o medidas de bienestar o cualquier otra herramienta abstracta de análisis).

Finalmente, es interesante señalar que el propio Mazurek (2009) ha percibido la forma en que estas interacciones locales entre los aspectos concretos del territorio y sus habitantes se relacionan con un aspecto político administrativo del desarrollo que es esencial para comprender sus dinámicas y posibilidades, a saber: la gobernabilidad.

En el segundo nivel de construcción del marco teórico conceptual, consideraremos aspectos más específicos del territorio y el desarrollo.

Trejo (2012) considera la agricultura como un sector estratégico, porque en el no solo tiene lugar la producción de alimentos, sino también la posible instalación de industrias, y el uso de él como espacio de ocio. En una relación bidireccional la ciudad se convierte en un motor en el que el desarrollo incluye la multifuncionalidad de la producción agrícola, y de otras actividades generadoras de empleo. La propiedad agraria constituye uno de los factores más importantes de la riqueza nacional de cualquier país. El régimen agrario tiene un gran efecto en el crecimiento económico, y para que este sea positivo se requiere dirigir la producción agrícola hacia resultados económicos favorables, a través de una planeación que permita una mayor producción. La baja productividad y por ende los bajos ingresos requieren que se abatan el rezago tecnológico y se evite la migración del campo.

Para Trejo (2012) la propiedad agraria tiene por objeto otorgar a las personas los medios económicos para “realizarse”. Esa es una definición en la que es posible advertir la innegable naturaleza económica de dicha propiedad. De tal definición se puede advertir su innegable naturaleza económica. Sustentado en lo anterior es posible afirmar que los derechos de propiedad representan un incentivo que “determina la estructura económica, su comportamiento y desarrollo. Asimismo, los derechos de propiedad definen a los actores dentro de un sistema económico específico y les dota de autoridad para poder llevar a cabo la asignación de los recursos” (Trejo, 2012, p. 82).

La revisión anterior y los resultados de los estudios expuestos en este referente teórico, muestran que, debido a la falta de políticas agrarias que promuevan la propiedad rural, se ha dificultado la permanencia de la gente del campo en sus labores productivas cotidianas, con lo cual se ha generado la migración de campesinos en busca de su sustento.

Ahora bien, la informalidad de la propiedad rural desde la dimensión jurídica está clasificada en Colombia según el MADR (2010) en cuatro modalidades:

1. **Poseión:** La persona sin título válido de propiedad es poseedor de un predio ajeno o heredero de una sucesión ilíquida.
2. **Ocupación:** Sobre un baldío (terrenos que carecen de dueño).
3. **Falsa tradición:** El artículo 7º del Decreto-ley 1250 de 1970 permite inscribir en el Registro de Instrumentos Públicos, la enajenación de inmuebles o derechos incompletos o sin antecedente propio. Se recibe el bien de quien no era titular del derecho de dominio. Títulos precarios, no transfieren propiedad.

4. **Títulos no registrados:** Se tiene una escritura pública, una sentencia, o una resolución de adjudicación, pero no se ha registrado.

A lo largo de esta revisión bibliográfica de artículos científicos, se pone en evidencia que los problemas de tenencia de la tierra han sido una característica histórica del sector agrario no solo colombiano sino latinoamericano y en general de los países subdesarrollados, y que dicha problemática se ha convertido en un obstáculo para el desarrollo rural. Existen varias razones para que la estructura agraria en Colombia se haya convertido en un obstáculo al desarrollo; en cuanto a la estructura de la tenencia de la tierra, se puede afirmar que al impedir el acceso libre a ella, la producción, la inversión y el ahorro se restringen y el crecimiento es bajo; ello obstaculiza la superación de la pobreza y mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes rurales.

Sin duda en Colombia la tierra es un elemento estratégico para el desarrollo local, pero la estructura de su tenencia se ha convertido en un obstáculo a ese propósito por su alta concentración en pocos propietarios. Eso es claro en la medida en que ese control impide ampliar las oportunidades y el desarrollo de capacidades, y llega a limitar la libertad de las personas. Por ello los análisis muestran que la formalización de la propiedad rural sirve como soporte al desarrollo local sostenible.

6. OBJETIVOS

6.1 Objetivo general

Analizar el soporte que la formalización de la propiedad rural brinda al desarrollo local sostenible en el Municipio de Samaná (Caldas).

6.2 Objetivos específicos

- a) Caracterizar la problemática de la informalidad de la propiedad rural en el municipio de Samaná.
- b) Analizar las implicaciones que se derivan de la informalidad de la propiedad rural en los componentes del desarrollo rural a los cuales afecta.
- c) Establecer las ventajas que para el desarrollo local sostenible ofrece la formalización de la propiedad rural.

7. METODOLOGIA

La metodología a utilizar para alcanzar los objetivos propuestos en la investigación: “La formalización de la propiedad rural en Colombia como un soporte de desarrollo local sostenible. Estudio de caso municipio de Samaná, caldas” es la siguiente:

7.1 Tipo de investigación

La investigación tendrá un enfoque cualitativo por cuanto utilizará preferentemente información de este tipo, proveniente de la aplicación de diferentes instrumentos en la población objetivo, que permiten caracterizar el problema de la informalidad, analizar sus implicaciones y determinar las ventajas de la formalidad para el desarrollo local sostenible. Este enfoque de investigación está dirigido a comprensión de las dinámicas en la tenencia de la tierra, combinando distintos métodos para la recolección de la evidencia cualitativa. Es necesario aclarar que si bien este estudio es cualitativo, cuenta con momentos cuantitativos que están expresados en los diferentes diagramas estadísticos de tortas y barras. Así mismo, la metodología es descriptiva y explicativa, ya que describe una problemática referente al estudio y se hace una relación causa-consecuencias de la misma.

Dentro de la investigación cualitativa se utilizará el estudio de caso. Este enfoque de investigación tiene como objetivo básico “comprender el significado de una experiencia; e implica por ello un examen intenso de diversos aspectos de un fenómeno” (Galeano, 2004, p.66). En él se estudia un grupo pequeño, que constituye la unidad de trabajo. El estudio de caso es

para autores como Pérez (1994) “un examen de un fenómeno específico como un programa, un evento, como una persona, un proceso, una institución o un grupo social” (p.80).

En la investigación el estudio de caso permite entender la relación entre la formalización de la tierra y el desarrollo local sostenible. El análisis de sucesos se dará en una unidad de trabajo definida en la cual se realizará una interpretación a partir de la siguiente hipótesis: *un municipio con la propiedad rural formalizada podría generar mejores condiciones de vida a la población, jalonando más acertadamente el desarrollo local.*

Como se desprende del proyecto de trabajo de grado que fue revisado y aprobado para la realización de presente estudio, el enfoque específico de la investigación es exploratorio, por las siguientes razones. En primer lugar, como lo señala Chetty (citado por Martínez, 2006), la principal fortaleza del estudio de caso como método de investigación estriba en que resulta ideal para estudios sobre aspectos de los fenómenos que no han sido muy estudiados y, así, facilita la recopilación de información proveniente de fuentes muy diversas. A este respecto, y parafraseando a Yin, Martínez dice lo siguiente:

El método de estudio de caso es una herramienta valiosa de investigación, y su mayor fortaleza radica en que a través del mismo se mide y registra la conducta de las personas involucradas en el fenómeno estudiado, mientras que los métodos cuantitativos sólo se centran en información verbal obtenida a través de encuestas por cuestionarios (Martínez, 2006, P.167).

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, el fenómeno de la informalidad de la propiedad rural (i.e., la tenencia y uso de tierras sin un título legal de propiedad) ha sido muy

poco estudiado, lo cual hace que la mencionada fortaleza del método de estudio de caso exploratorio cobre especial significación.

En tercer lugar, dadas obvias restricciones de recursos (por ejemplo, no contar con fuentes de financiación independientes para la realización del trabajo de campo y la recolección de información; los elevados costos de dicho trabajo dadas las dificultades de transporte en el municipio objeto de estudio; las limitaciones de tiempo), el enfoque elegido tenía que ser el que mejor se ajustara al propósito de encontrar algunas características del fenómeno estudiado sin que se pudieran extraer conclusiones representativas para la población, pero con la posibilidad de hacer algunos hallazgos interesantes que señalen algunas explicaciones tentativas (que pueden funcionar como hipótesis de trabajo de futuros estudios) –lo cual ocurrió de hecho como puede verse en los resultados.

7.2 Población y muestra

Antes de indicar la muestra sobre la cual se realizará la investigación, es importante señalar que el municipio de Samaná, unidad de trabajo, en su división política administrativa está conformada por una Cabecera municipal que posee 63 veredas y los 4 corregimientos restantes: corregimiento de Florencia con 48 veredas, corregimiento de San Diego con 34 veredas, corregimiento de Berlín con 11 veredas y el corregimiento de Encimadas con 11 veredas.

Mapa 3. Corregimientos y Veredas de Samaná Caldas



Fuente: Acción Social. (2011),

Proyecto protección de tierras y patrimonio de la Población Desplazada

En cuanto a la población, según el DANE el municipio de Samaná para el año 2014, cuenta con 25.769 habitantes, de los cuales 5.089 viven en la zona urbana y 20.680 viven en la zona rural. En la presente investigación se optó por la realización de un muestreo intencional o de conveniencia. Esto obedeció a dos razones. La primera que dado el tamaño de la población objeto de estudio, la dificultad para acceder a ella y los altos costos que esto implicaría no es posible la realización de un muestreo probabilístico. La segunda razón está relacionada con el hecho de que no es pretensión del presente ejercicio investigativo hacer generalizaciones concluyentes. El muestreo intencional o de conveniencia se usa preferentemente, en investigación cualitativa, que privilegia la calidad de la indagación de los casos sobre la cantidad de los mismos. El primer muestreo se hizo con familias rurales del municipio de Samaná, la

muestra fue de 102 familias residentes en la zona rural del municipio, sin importar cuál fuese el corregimiento, y que tuviese cualquier condición en cuanto a la tenencia de los predios (Poseedores, tenedores, propietarios).

Un segundo muestreo se realizó con 12 líderes de la región, a quienes se les hizo una entrevista semiestructurada. El criterio base para la selección, fue la detención de cargos de dirección, dentro de la administración pública nacional y local, relacionadas con el desarrollo local sostenible del municipio. estos fueron: Representante a la Cámara por Caldas, Gobernador de Caldas, Secretario de Agricultura del Departamento, Secretaria de Desarrollo Económico Departamental, Diputado de la Asamblea del Departamento de Caldas, Alcalde del Municipio de Samaná, Concejal del Municipio de Samaná, Director Regional del INCODER, Gerente Regional del Banco Agrario de Colombia, Coordinador del Programa Familias en su Tierra DPS, Coordinador de campo encargado del Censo Nacional Agropecuario en el municipio de Samaná Caldas, Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda el Convenio.

El enfoque cualitativo se apoyó en diferentes fuentes de información como: bases de datos, entrevistas semiestructuradas y encuestas, para conocer sus percepciones sobre el tema; así como en el estudio de documentos y estadísticas relacionadas con el fenómeno de la informalidad de la propiedad rural en Colombia. Para focalizar el objeto de estudio, se plantearon preguntas analíticas, teniendo en cuenta el criterio de flexibilidad, para modificar el plan de trabajo en campo de ser necesario y de acuerdo a lo que se fuera observando en la investigación cualitativa. El plan para llevar a cabo la recolección de la información requerida fue el siguiente:

- ✓ **Revisión de información secundaria:** se realizó una revisión de antecedentes históricos sobre el tema de la tenencia de la tierra y el desarrollo local sostenible, referentes teóricos y diferentes perspectivas sobre la problemática, las diversas políticas nacionales y la información recolectada sobre el tema en el desarrollo de la investigación “Apoyo a la Legalización y Titularización de Predios de Pequeños Productores del Departamento de Caldas 2009 – 2010”.

Para esta revisión se establecerán tres categorías de análisis:

1. Informalidad en la tenencia de la tierra.
2. Implicaciones del proceso de formalización de la propiedad rural.
3. Percepciones sobre el soporte que brinda la formalización de la propiedad rural al desarrollo local sostenible.

- ✓ **Aplicación de encuestas:** las encuestas se aplicaron a la población seleccionada con el fin de recopilar información relacionada con el objetivo 1, de caracterización y tipificación de la tenencia de la tierra en el municipio de Samaná. La encuesta se diseñó como un instrumento de preguntas cerradas. La aplicación de los instrumentos a las familias que habitan en los espacios rurales, se realizó mediante trabajo de campo, en el municipio de Samaná. Se realizó un registro gráfico y escrito mediante diario de campo, acerca de lo que se observó en el terreno y los comentarios sobre sucesos relevantes.

- ✓ **Aplicación de entrevistas semiestructuradas:** Se realizaron a diferentes líderes de la región, entre ellos políticos, comunidades, gremios e instituciones, con el fin de conocer la percepción que tenían sobre la problemática estudiada y responder al objetivo 2.

La finalidad principal de este tipo de entrevistas es lograr descripciones detalladas de temas que están en el centro de la investigación. Se realiza con una pauta sencilla, pero se trata de obtener la mayor cantidad de información de una manera sencilla, en una relación con el entrevistado que se asemeje a una conversación libre entre dos personas. Se captan los significados, sin inducir las respuestas, se piden ampliaciones cuando las respuestas no sean lo suficientemente claras. Lo importante es que expresen su percepción sobre el objeto de estudio.

Para la entrevista en profundidad, se diseñó una guía con preguntas relacionadas con el tema de la informalidad de la propiedad rural en Samaná, sus obstáculos, acciones emprendidas. Con ella se pretendió también conocer la percepción de los actores respecto de la formalización de la propiedad rural como estrategia para el desarrollo local sostenible.

7.3. Procesamiento y análisis de la información

El procesamiento de la información recolectada en el paso anterior, se realizó organizando la información de la manera propuesta:

- Revisión de los objetivos y propósitos iniciales.
- Revisión de las categorías definidas y la hipótesis inicial.

- Lectura y análisis de la información recolectada y ubicación en dichas categorías revisadas.
- Realización de nuevas preguntas y anticipaciones interpretativas enriqueciendo la información con los registros de campo realizados (diarios de campo).
- Establecimiento de comparaciones y diferencias entre quienes tienen su título de propiedad y quienes no lo tienen.
- Elaboración de documentos analíticos a partir de cada instrumento.
- Realización de un único documento analítico producto de la investigación.
- Elaboración del artículo final, con el cual se espera, no solo el producto de la investigación, sino también contribuir para que los actores sociales se empoderen del problema y para que futuras investigaciones en este sentido, se extiendan a diferentes regiones del país.

8. RESULTADOS

El trabajo de campo realizado en este estudio se apoyó en fuentes primarias y secundarias. Las primeras consistieron en 102 encuestas realizadas a igual número de familias que habitaban la zona rural del municipio, y a 12 dirigentes, líderes, representantes y actores políticos de la administración pública nacional y local. Las segundas se ocuparon de una amplia revisión documental. En este apartado del proyecto de grado se presentan los resultados de lo mencionado. Para ello, en primer lugar, se expondrá una síntesis relevante de las respuestas de los campesinos encuestados frente a la ocupación y el origen de los predios, así como de otros asuntos relacionados con ellos.

La segunda parte de los resultados se nutre de la perspectiva de los líderes públicos y de los hallazgos en la revisión documental. Con ello, se tiene un mapa global compuesto tanto por estos últimos, como por los poseedores y los propietarios de los predios rurales, puntales ambos del proceso de la formalización de predios.

Una tercera fuente de información la constituye los documentos institucionales del municipio de Samaná, estos son el Plan de Desarrollo 2012 – 2015, Plan Básico de Ordenamiento Territorial Municipal, y otros documentos de orden municipal, departamental y nacional.

8.1 Sistematización de la información (encuestas).

Como advertencia inicial, en algunos cuadros o gráficas los porcentajes de las diversas respuestas no suman el 100%. Esto obedece a preguntas no contestadas.

Según la información suministrada por las familias, casi un 65% de las mismas tienen su predio formalizado. Como se verá más adelante esta información podrá ser puesta en cuestión al unirla con otros factores de análisis.

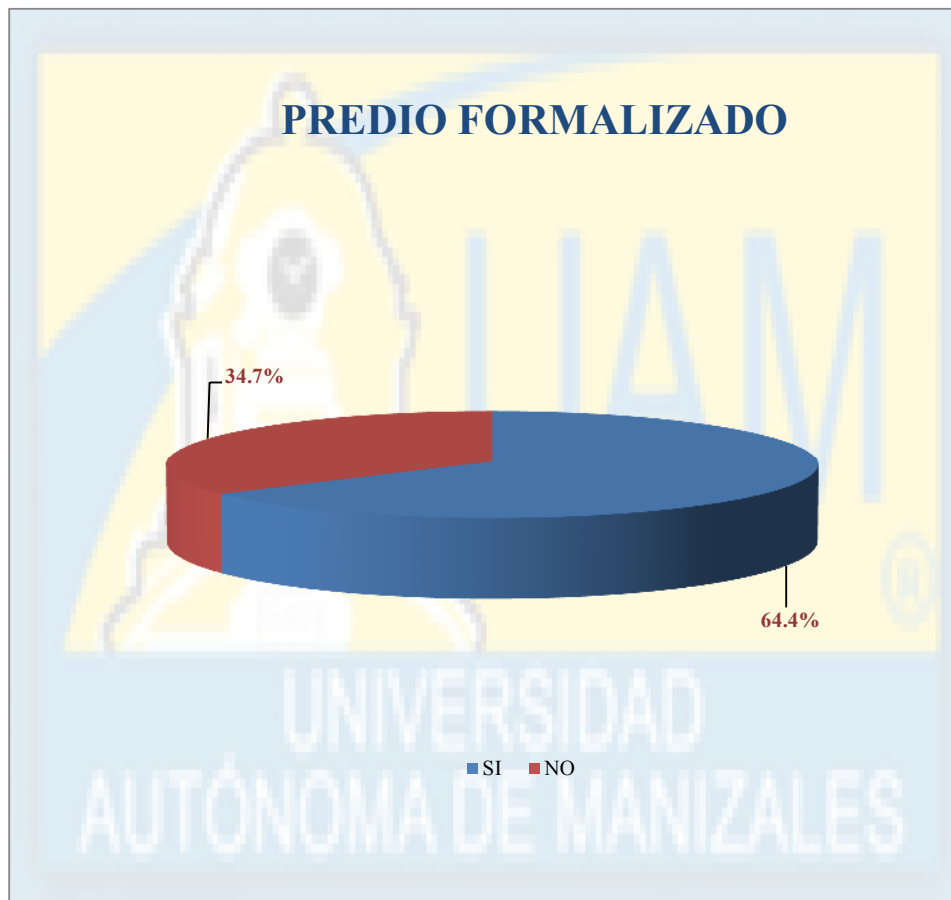


Gráfico no 1. PREDIO FORMALIZADO

Con respecto a la forma como las familias adquirieron los predios que hoy ocupan es notorio que en el caso de los que dicen contar con predios debidamente formalizados (64.4%), el 53.8% lo adquirieron a través de escritura pública debidamente registrada. En el caso de las personas que no cuentan con sus predios formalizados (34.7%) un 41.7%, adquirieron el bien que ocupan a través de una carta de compraventa, sucesión, o la ocupación de bienes privados o públicos (invasiones) (cuadro no. 2).

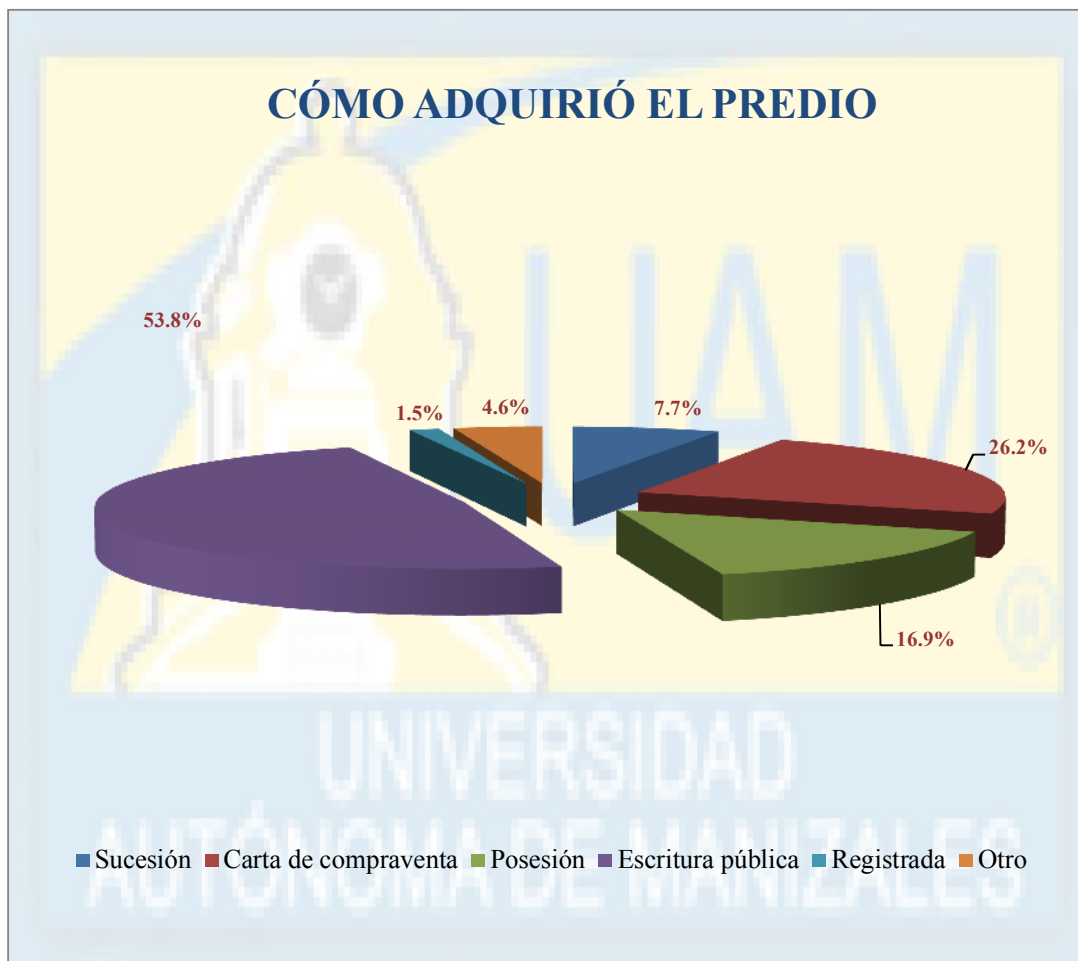


Gráfico no. 1 CÓMO ADQUIRIÓ EL PREDIO

Como se observó en el primer cuadro, el 64% de encuestados afirmó tener su predio formalizado. De estos un 84.6% afirman tener pagado en su totalidad el predio que ocupan. Del

34.7% que reconocen la informalidad del predio, el 88.9% de estos aseguraron, como los anteriores, que el predio que ocupan lo pagaron en su totalidad. En algunos porcentajes muy pequeños los habitantes de los predios los habitan en calidad de préstamos, arrendamientos y ocupación de baldíos.

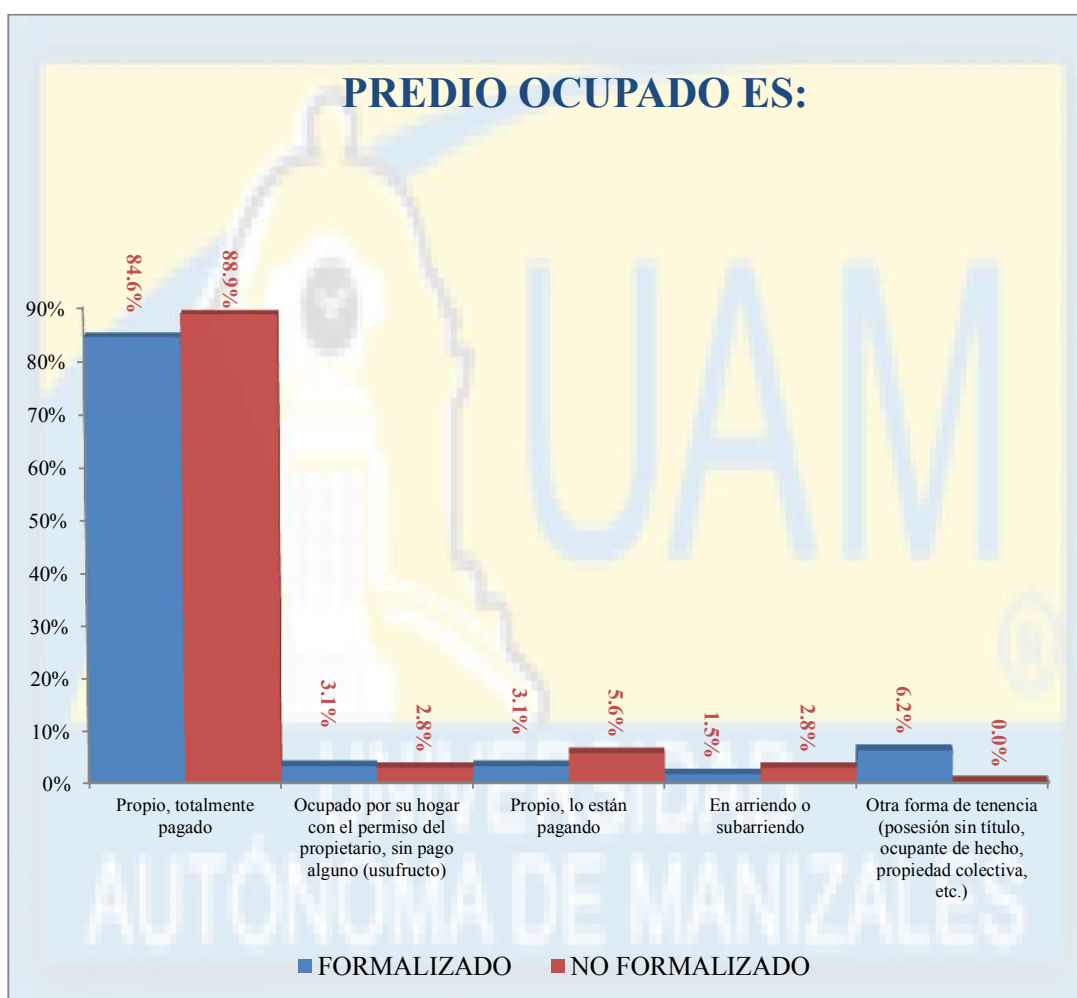


Gráfico no. 3 FORMA DE OCUPACIÓN DEL PREDIO

Con respecto al promedio de área de los predios, estos no tienen diferencias significativas cuando están o no formalizados, el cuadro muestra que el promedio de hectáreas oscila entre 4.9 (predios no formalizados) y 7.1 (predios formalizados) hectáreas.

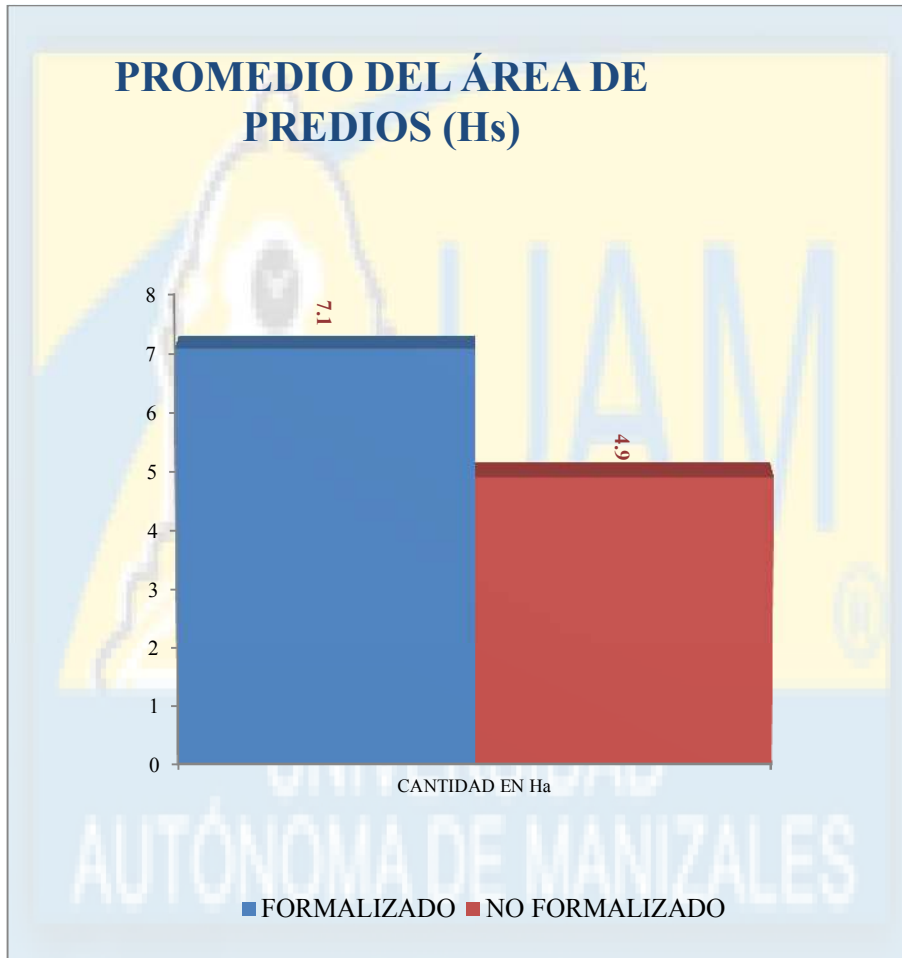
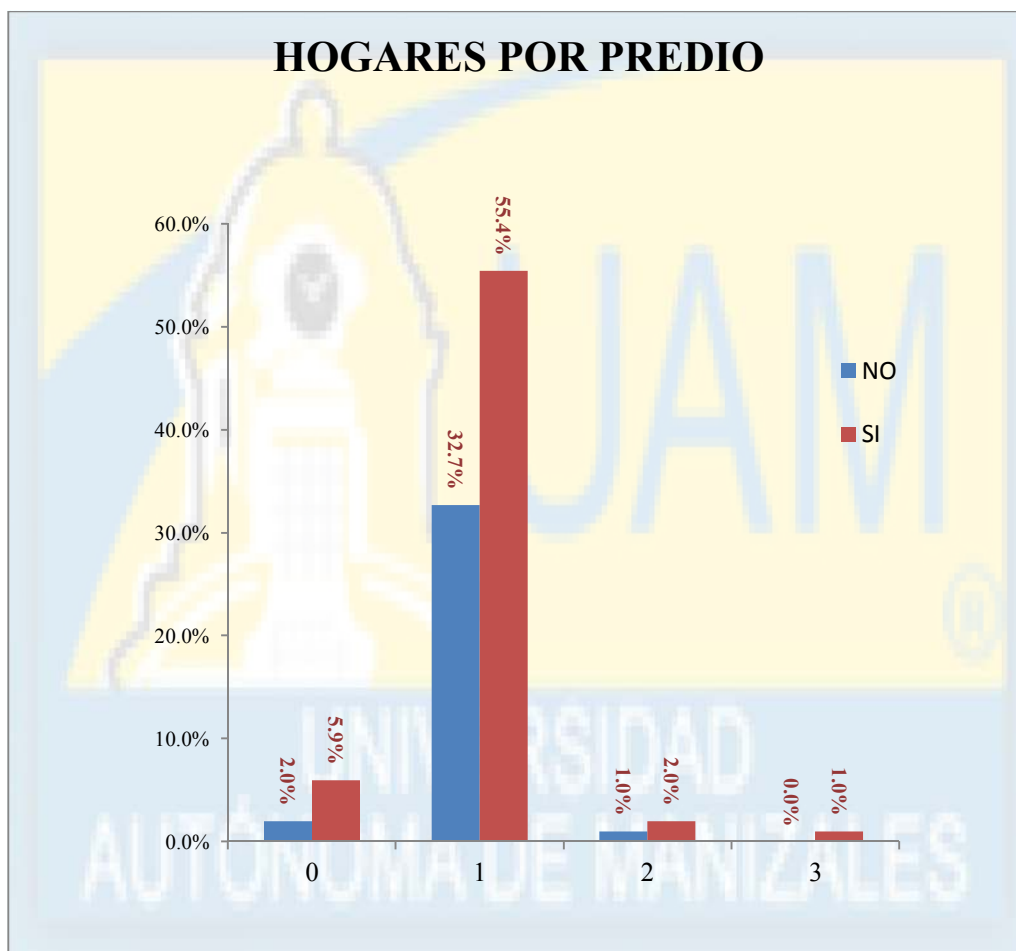


Gráfico no.4 PROMEDIO ÁREA DE PREDIOS

La no formalización de los predios no permite en ocasiones saber cuál es el número real de propietarios de un predio, puesto que la extensión original pudo ser fragmentada con lo cual ya son varios los poseedores de aquel. Una pista de lo anterior la puede otorgar el número de hogares por predio. La gráfica muestra que en poco más de la mitad de las familias con predios no formalizados, existe un solo hogar o familia, y en algunas otras con porcentajes que van desde el 2% hasta el 6% en predios donde nadie habita, y en los que pueden habitar hasta 2 y 3 familias con porcentajes entre el 1 y 2 %.



Cuadro no. 5 HOGARES POR PREDIO

Con respecto a la ficha catastral y matrícula inmobiliaria es evidente lo que muestran los resultados: casi la totalidad de los propietarios afirman contar con esta, y una mayoría de los no formalizados, casi un 64% afirma no contar con el número de ficha catastral y matrícula inmobiliaria. Una presunción inicial en la investigación fue la existencia de un porcentaje alto de personas que ocupan predios baldíos, ya que estos son los que carecen de este número de identificación del predio.

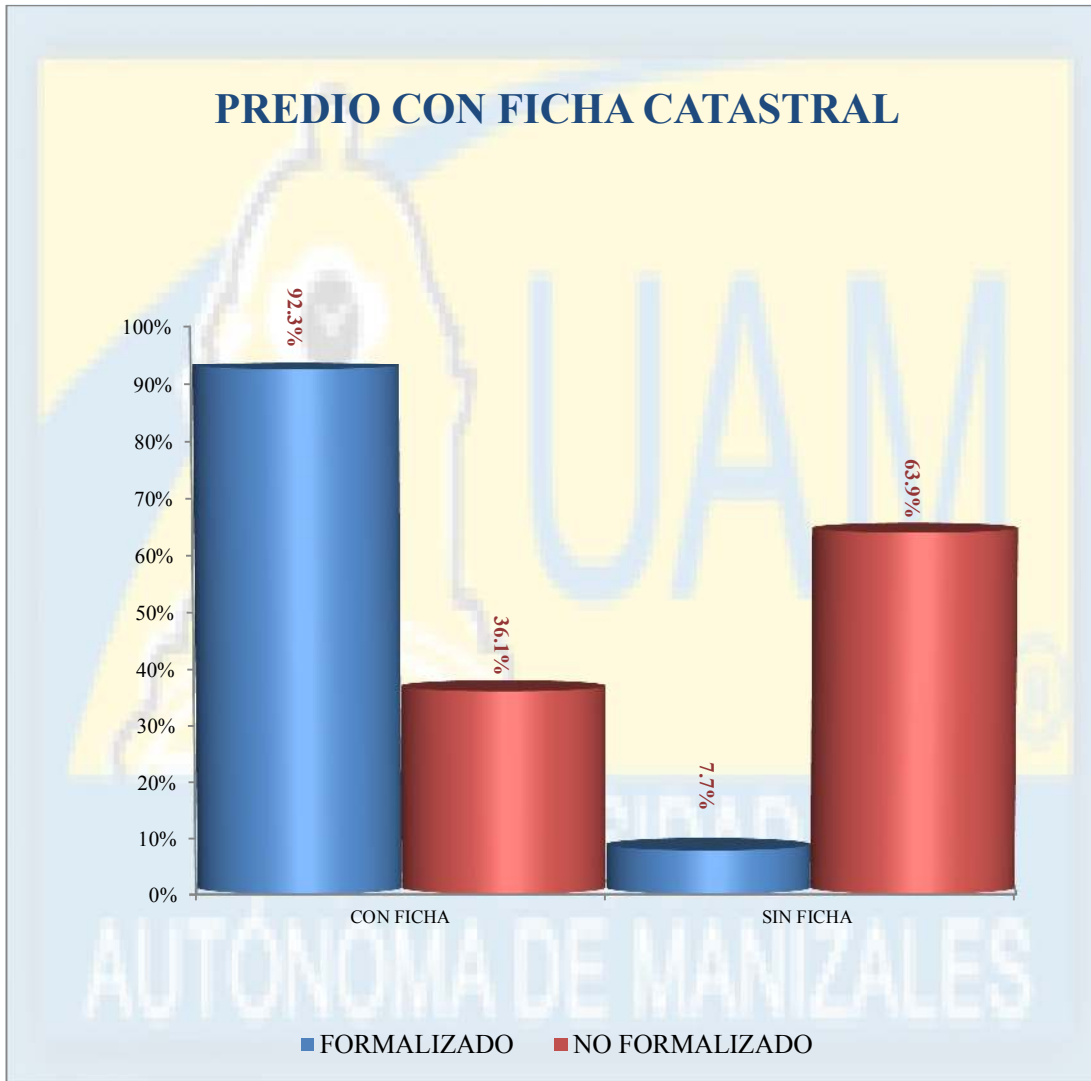


Grafico no. 6 PREDIO CON FICHA CATASTRAL

Hay una alta asociación entre la formalización de los predios y el pago de impuestos por los mismos, ya que es lógico que el reconocimiento de la calidad jurídica de propietarios genere la obligación de tributar. La gráfica nos muestra, como era de esperarse, que casi la totalidad de quienes tienen sus predios formalizados paga impuestos. No sucede así con los dueños de predios no formalizados. Con estos últimos se esperaría que pocos no tributaran y sin embargo lo hacen de acuerdo a las encuestas un poco menos de la mitad.

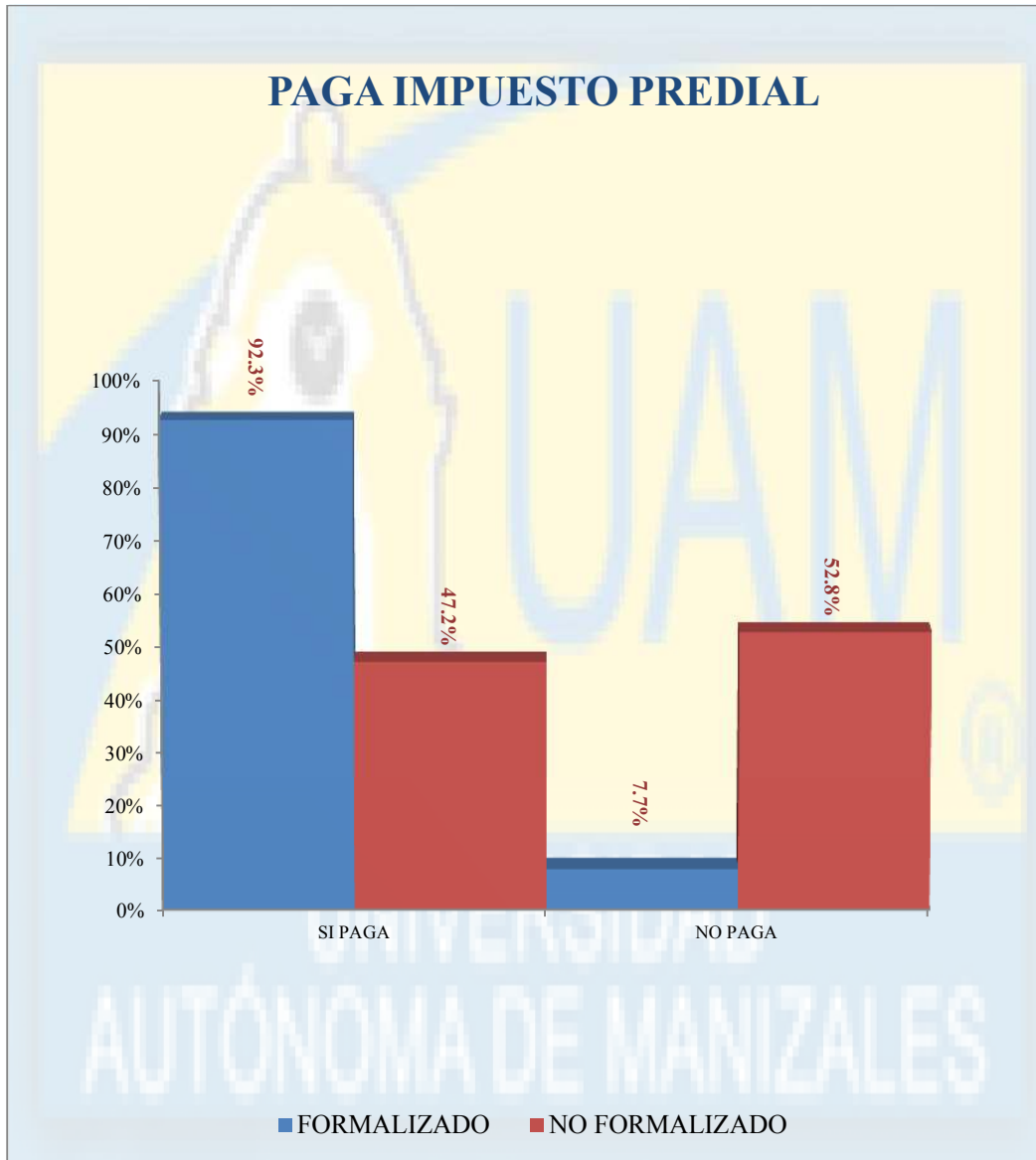


Gráfico no. 7 PAGA IMPUESTO PREDIAL

En la gráfico (No. 1), un 34,7% de las familias afirmaron no tener su predio formalizado. Ahora bien ¿Cuál es, de acuerdo con estas mismas fuentes, la razón de este hecho? La falta de dinero es aducida como la causa principal, las familias manifiestan no contar con los recursos para pagar los trámites. Aunque como veremos más adelante esto no expresa necesariamente la razón verdadera. En algunos otros casos las familias aseveran que continúan en la informalidad,

por carencia de información; y en un porcentaje menor porque no lo creen necesario (gráfico no. 8).

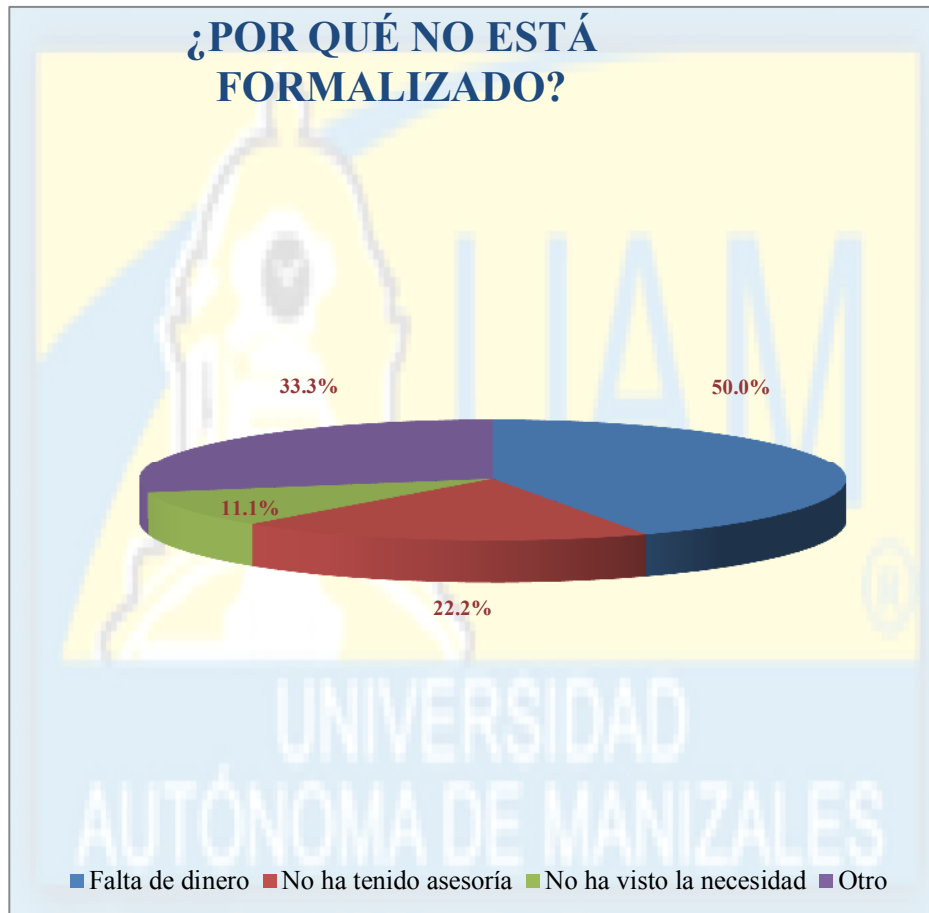


Gráfico no. 8 RAZONES POR LAS QUE NO ESTÁ FORMALIZADO EL PREDIO

El gráfico siguiente pregunta sobre si las personas que poseen predios no formalizados han recibido algún tipo de asesoría para la legalización de los mismos. Y la respuesta es contundente: ninguno ha recibido auxilio o información pertinentes (gráfico no.9).

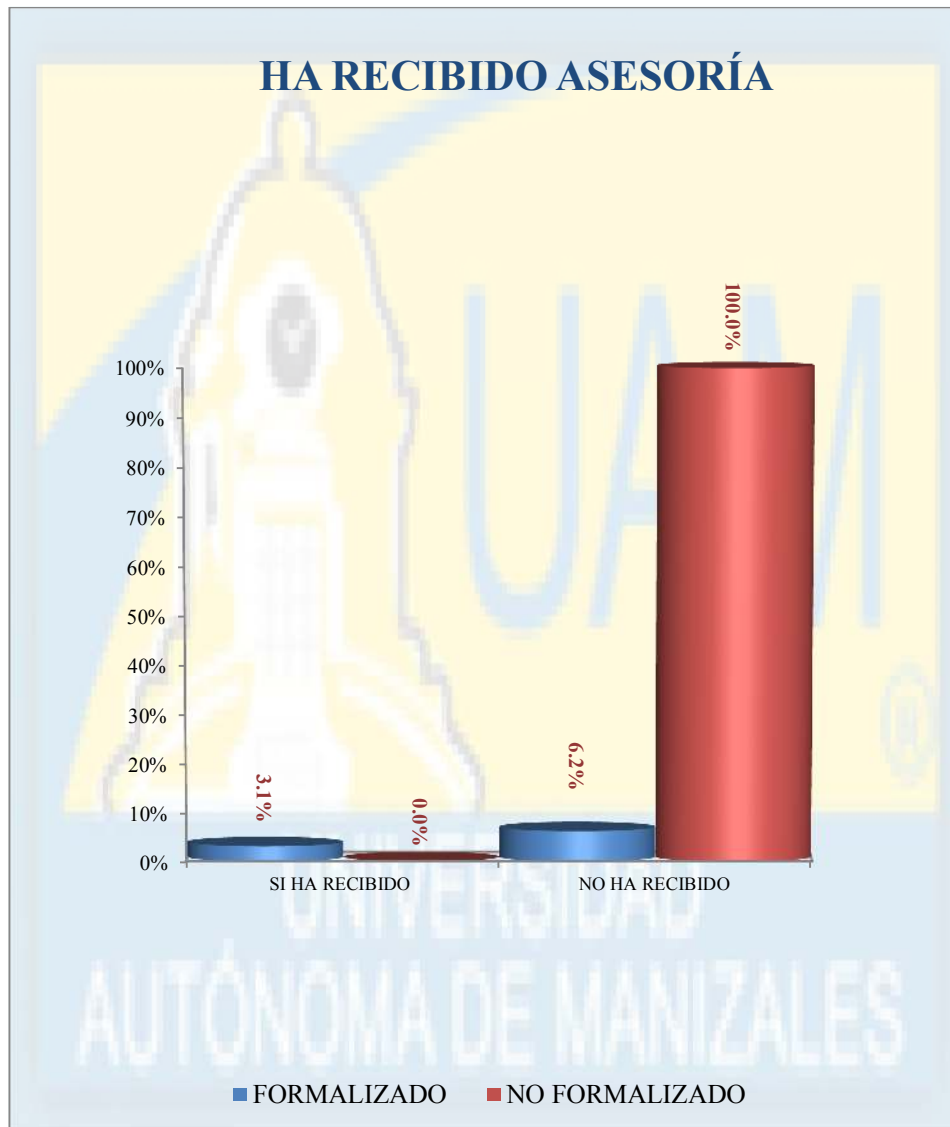


Gráfico no. 9 ASESORÍA

A los encuestados se les preguntó si consideraban la titulación de sus predios era beneficiosa, ante este interrogante una mayoría absoluta contestó afirmativamente. Apenas un 6% de aquellos con predios formalizados negaron los hipotéticos beneficios. Lo mismo hizo el 22.2% de los que no cuentan con la calidad jurídica de propietarios.

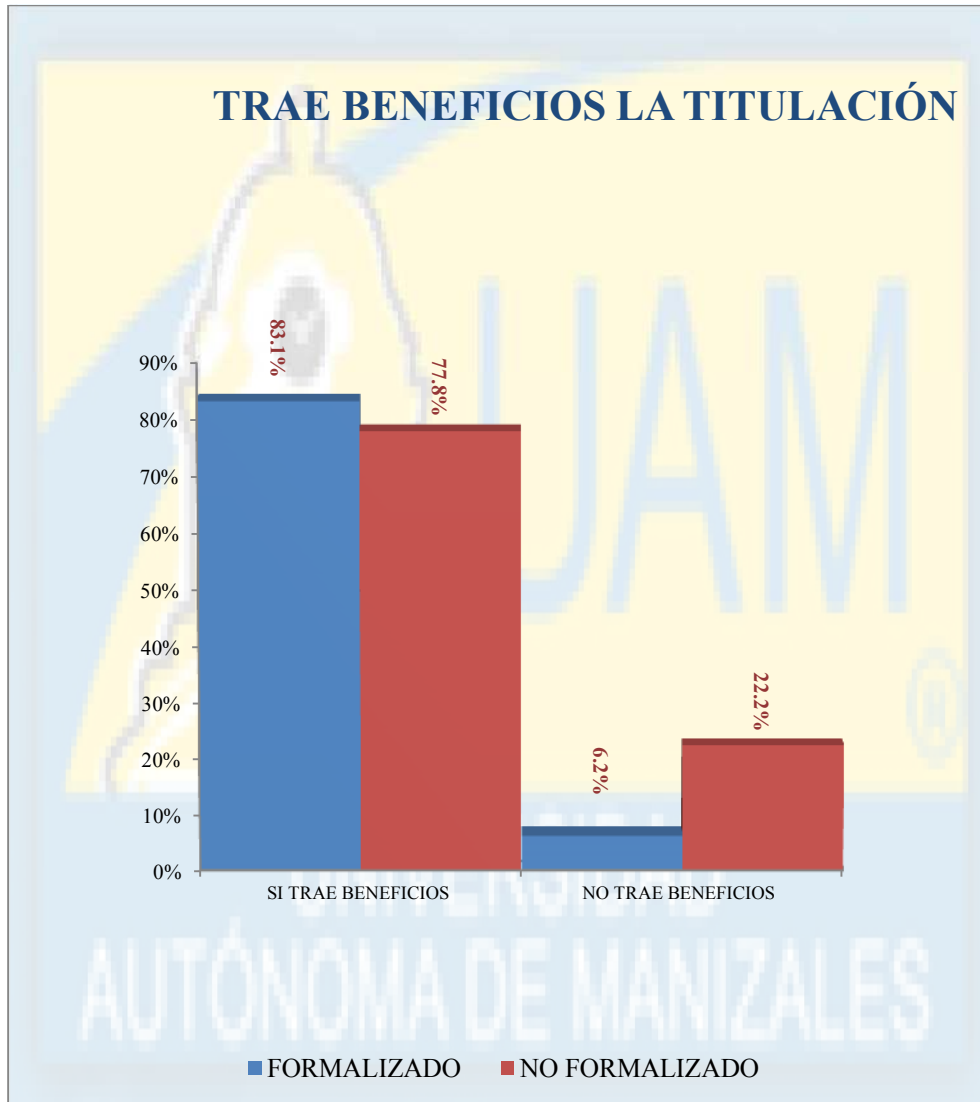


Gráfico no 10 BENEFICIOS DE LA TITULACIÓN

El siguiente gráfico muestra que la mayoría de quienes reportan tener sus predios no formalizados consideran que esa situación no genera ningún conflicto; lo mismo no sucede en el caso de aquellos con predios formalizados, en donde solo el 40% creen que no genera ningún conflicto. Quienes reconocen conflictos por la informalidad mencionan como ejemplos de estos, sucesiones, servidumbres, títulos de propiedad con problemas o reclamaciones del predio.

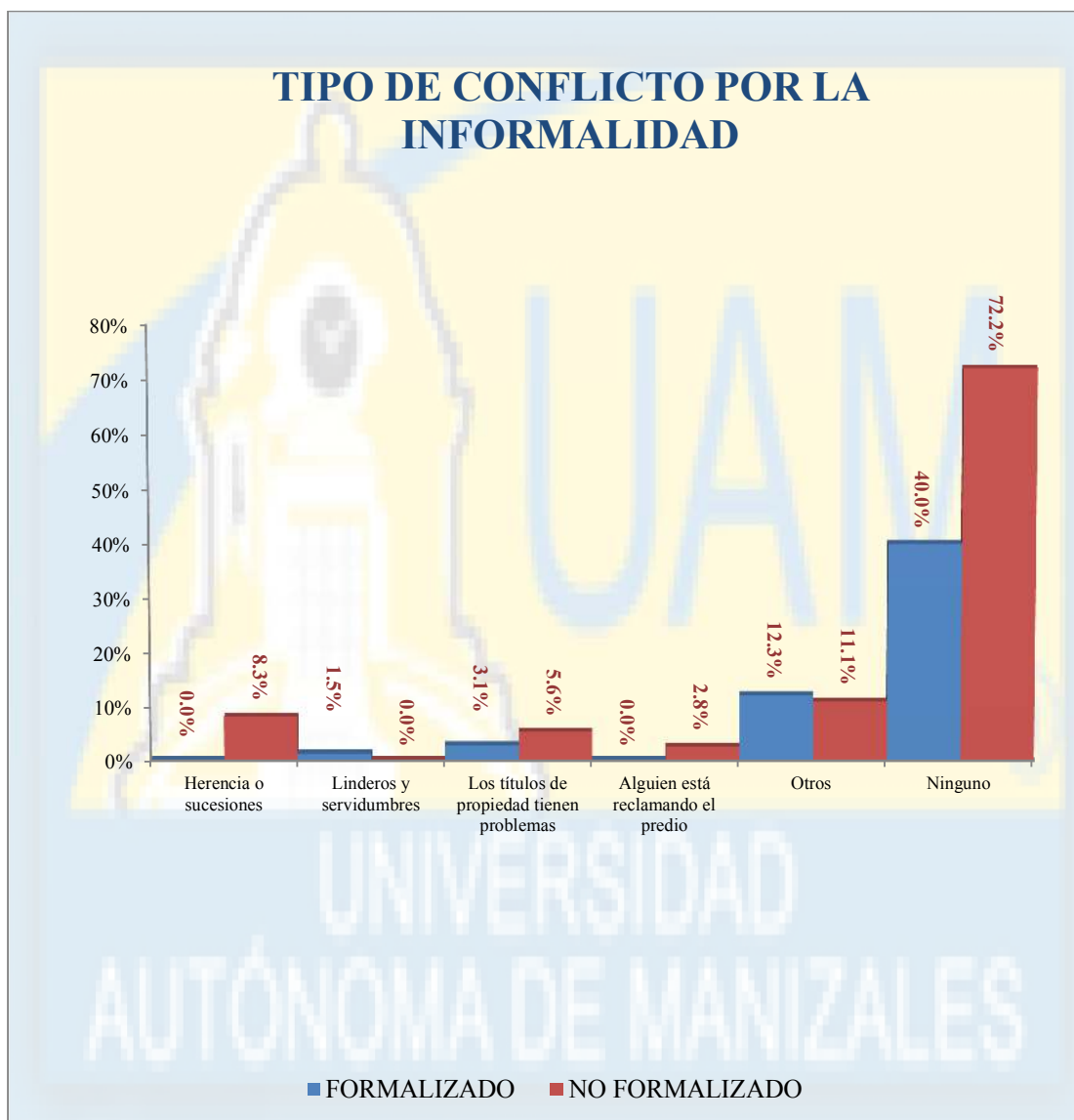


Gráfico no. 11 CONFLICTOS DE LA INFORMALIDAD

Como ya hemos dicho la pertinencia de la formalización de predios estriba en que les ofrece ventajas a los propietarios. En el gráfico 12, podemos observar que casi la totalidad de los encuestados encuentran ventajas en la formalización, apenas un 8,3% de aquellos con predios no formalizados afirman no encontrar ninguna ventaja. Señalan como los mayores beneficios el acceso a créditos, la facilidad de venta, el acceso a subsidios y la facilidad en la tramitación de sucesiones.

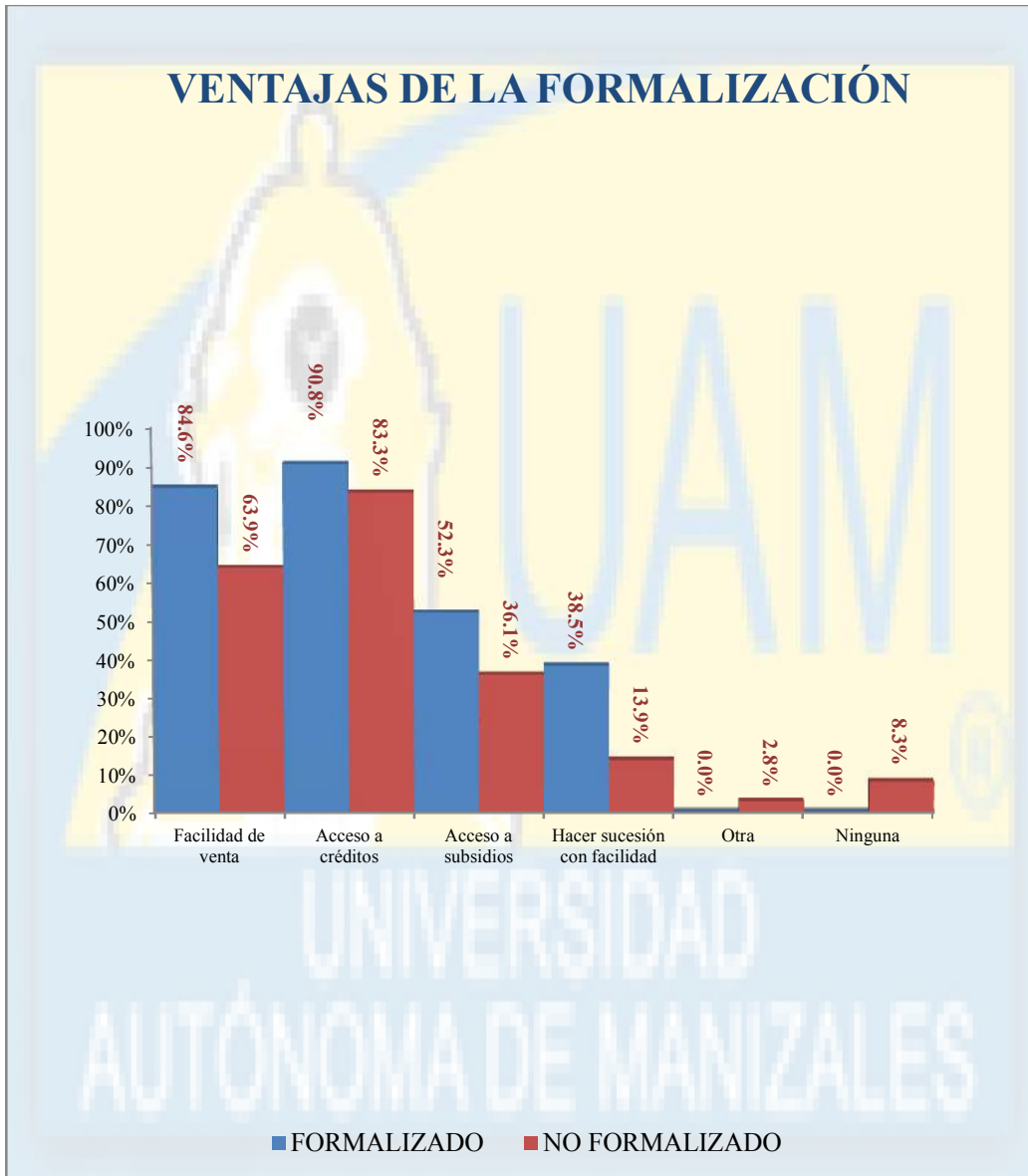


Gráfico no. 12 VENTAJAS DE LA FORMALIZACIÓN

8.2 Percepciones de líderes y representantes públicos

Un segundo muestreo se realizó con 12 líderes de la región, a quienes se les hizo una entrevista semiestructurada. Fueron estos: Representante a la Cámara por Caldas, Gobernador de Caldas, Secretario de Agricultura del Departamento, Secretaria de Desarrollo Económico Departamental, Diputado de la Asamblea del Departamento de Caldas, Alcalde del Municipio de Samaná, Concejal del Municipio de Samaná, Director Regional del INCODER, Gerente Regional del Banco Agrario de Colombia, Coordinadora General del Programa Red Unidos del Departamento de Caldas, Coordinador del Programa Familias en su Tierra DPS, Coordinador de campo encargado del Censo Nacional Agropecuario en el municipio de Samaná Caldas, Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda el Convenio.

Los entrevistados representaban instancias o cumplían con roles diversos, dentro de la administración pública nacional y local. En la visión sobre el problema de la informalidad de los predios rurales, existen altísimas coincidencias, y como se demuestra, también hay diferencias significativas.

El conjunto de apreciaciones que se presentaran a continuación corresponden a las percepciones de los actores arriba mencionados que, como ya se dijo, tienen un amplio conocimiento en el problema de la tenencia de la tierra en Samaná.

La informalidad de la propiedad rural es un problema para el desarrollo local. Muchos campesinos adquirieron tierras, a través de cartas ventas o herencias y no cuentan con los

documentos legales que certifiquen la calidad de propietarios. También constituye un problema el que muchos poseedores en tanto carecen del título no tributan lo correspondiente al impuesto predial, recursos que para la mayoría de los entrevistados son muy significativos para las finanzas del municipio, por cuanto no tienen una destinación específica como los provenientes de la nación. Otro efecto nocivo es la reducción en los recursos de orden nacional que tengan como base presupuestal datos correspondientes al número de predios, puesto que cuando la administración municipal gestiona recursos o estos llegan a través de programas institucionales, el monto se calcula con base en dichos datos.

Los beneficios de la formalización de la propiedad rural, se irradian tanto sobre los poseedores de los predios, como sobre el municipio; en el caso del segundo contar con un censo lo más exactamente posible hace que la destinación de recursos oficiales tenga una mayor precisión, también el ingreso de recursos por recaudación de impuestos; dineros que en principio si se invierten en forma eficiente tienen un impacto positivo sobre la dinámica económica municipal. Algunos programas nacionales como Oportunidades Rurales y Alianzas Productivas del Ministerio de Agricultura; y programas intersectoriales como Vivienda de Interés Social Rural (en lo relacionado con mejoramiento de vivienda y saneamiento básico)⁴, giran recursos a partir de la información registrada. Quienes no están incluidos en dicha información, no tienen acceso a los programas mencionados.

Con respecto a los poseedores de los predios la formalización de estos es muy valiosa para ellos, debido a que cuando un campesino tiene sus títulos debidamente saneados y perfectamente

⁴ Las condiciones del programa de vivienda de interés social rural están establecidas en el artículo 29 del Reglamento Operativo VISR.

registrados en las oficinas de registros esa propiedad adquiere valor porque es más transable o comercializable; los activos y el patrimonio del campesino son mayores. Contar con la propiedad de los predios rurales da la posibilidad de llegar a la banca y tener acceso a créditos sin excesivas dificultades. Ello es posible porque en muchos casos los estados financieros están mucho más robustos, incluyen activos y puede demostrarse dentro del balance respectivo actividades económicas como cosechas por recolectar y comercio de productos agropecuarios.

El apoyo a las actividades económicas descritas en el párrafo anterior, requieren de la certificación de propiedad, por cuanto esto le da confiabilidad a la banca de que esos recursos verdaderamente si existen⁵. Otra ventaja la constituye la facilidad de los trámites en caso de una eventual sucesión; cuando no existe la propiedad los herederos están heredando tan sólo la posesión.

Entre las causas de la informalidad de los predios, está el hecho de que en ocasiones las familias adquieren uno y para ello hacen uso de una promesa de compraventa, sin culminar el proceso en una escritura pública, en protocolizar su registro ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos⁶. En ello tiene mucho que ver la costumbre todavía presente en muchas zonas rurales del país de otorgar un alto valor a la “palabra” del otro con el que se realiza algún negocio, práctica cultural en la cual la confianza hace innecesarios para muchos los documentos escritos y los tramites que estos requieren. En el mismo sentido están las herencias y sucesiones no finiquitadas en las que la propiedad está respaldada por formas de compraventa. Solventar las

5 Algunos elementos se sustentan particularmente en la entrevista de Emiliano Ángel Jaramillo Gerente Regional Cafetera del Banco Agrario de Colombia.

6 Artículo 756 Código Civil: Se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro e instrumentos públicos.

anteriores situaciones implica dos compromisos: adelantar una serie de trámites y destinar para ellos una cierta cantidad de dinero. Es importante recordar que en muchos casos los predios están ubicados a distancias que exigen recorridos de cinco o seis horas para llegar al casco urbano donde está ubicada la notaría donde se realiza la escritura pública; con el agravante de que después de dicho trámite se debe acudir ante la Oficina de Registros Públicos, que no existe en Samaná, sino en un municipio aledaño al cual deberían desplazarse (Pensilvania)⁷. Como se mencionó líneas arriba existen en Colombia varias modalidades de informalidad de los predios, cuando se trata de la primera de ellas que es la posesión (la persona sin título válido de propiedad es poseedor de un predio ajeno o heredero de una sucesión ilíquida), los costos de la titularización o legalización de predios resultan altos, debido a que incluyen gastos de topógrafos, abogado, gastos judiciales, notariales y registrales. Finalmente constituye también una causa de la informalidad de los predios el desconocimiento que tienen los poseedores del estatus jurídico de su posesión. Para muchos de ellos contar con cualquier documento privado es todo lo que se requiere para acreditar su condición de dueños. Esta situación va de la mano de la carencia de información sobre los trámites que se requerirían para formalizar el predio.

Si bien el programa de formalización de predios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha avanzado, no carece de algunas dificultades, entre ellas que aún no cuenta con la credibilidad y confianza necesarias. En las pruebas piloto que hasta ahora se desarrollan en el departamento de Caldas (Manizales y Neira), las convocatorias para la realización de trámites no cuentan con la asistencia esperada, a pesar de que no implican ningún costo y la única información que se debe aportar son los datos de la tierra y el número de las cédulas de ciudadanía de los poseedores u ocupantes de los predios rurales.

⁷ Según la entrevista realizada a la Concejal del Municipio de Samaná.

Entendidas las desventajas de la informalidad de los predios rurales, las acciones para enfrentarlas requieren la aplicación de diversas estrategias y el trabajo conjunto de diversos actores. En cualquier intervención social el punto de partida es necesariamente el de la elaboración de un diagnóstico de quienes son los poseedores, ocupantes y propietarios, y de las condiciones sociales de los mismos.

La educación constituye un elemento fundamental, el Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en consecuencia con eso ha adelantado algunas acciones en ese sentido. Las prevenciones, miedos y desinformación se disuelven a través de la explicación constante de las desventajas de la informalidad y, al tiempo, de la conveniencia de la superación de esta; trabajos que solo pueden realizarse *in situ*, con un acompañamiento constante.

Las transformaciones que requiere la informalidad tal y como manifestaron las personas encuestadas y entrevistadas, necesitan un proceso de cambio gradual que implica la atención de variables culturales, que se sabe están afincadas en la tradición. Además de ello el Estado, como contraparte de la formalización, debe dotarlas de garantías, entre las cuales pueden estar exoneraciones tributarias, bajos costos notariales, registrales y asesoría permanente.

9. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Los resultados que se presentan a continuación tienen como elementos transversales el reconocimiento de los problemas propios de la informalidad de la propiedad rural, los efectos que estos tienen en el desarrollo local y las ventajas de la formalización de este mismo tipo de propiedad. Aunque si bien es fácil suponer que el paso de la informalidad a la formalidad de la propiedad tiene beneficios notorios e inmediatos esto no es tan cierto si se consultan los orígenes, motivaciones, dificultades y beneficios de esta transformación.

La información suministrada por el programa presidencial de Acción Social para el Departamento de Caldas en el año 2011, muestra que el 90% del territorio de Samaná es de potencial formalización; esto equivale a 68.000 hectáreas. El área potencial no equivale a la totalidad del territorio porque un porcentaje de ella corresponde al Parque Nacional Natural Selva de Florencia. Los anteriores datos implican que se conozcan las cifras de los predios formalizados y aquellos que no lo están. Tal situación no es exclusiva ni de Samaná, ni de Caldas, ni de ningún otro municipio del país. La razón de lo anterior está en que no existen censos totales o parciales de la formalidad de los predios urbanos y rurales.

Los estudios nos permiten concluir que casi el 90% de los predios formalizados o no, son propios, es decir, pertenece a quien los habita. Lo anterior se explica en el hecho de que en la mayoría de los casos los propietarios usufructúan directamente sus tierras, no cuentan con aparceros o el número de ellos es tan reducido, que no toman distancia física de sus posesiones aun cuando algunos quisieran hacerlo. En un municipio como Samaná en el cual la base de su

estructura económica es el agro puede afirmarse que la “gente vive de su tierra”. Además, el promedio de área de los predios es relativamente pequeño; no supera las 7 hectáreas por familia; una extensión para la cual no sino existe una actividad productiva intensiva no es necesario contratar muchos empleados; asunto para el cual no existen tampoco en la mayoría de los casos los recursos para hacerlo.

A pesar de la poca extensión de los predios, no siempre habita en ellos una sola familia; más de la mitad son compuestos por dos familias y en un pequeño porcentaje por tres. Esto va de la mano de la fragmentación de los predios. La extensión original que en la mayoría de los casos no es muy grande, desaparece repartida por herencias y ventas parciales, que tienen como efecto la coexistencia no formalizada de pequeños predios.

Para determinar la informalidad o no de los predios, ofrece buenos indicios el conocimiento de cómo se adquirieron. En las encuestas un poco más de la mitad de ellos lo hicieron a través de escritura pública, lo que no implica que el predio esté debidamente formalizado, ya que puede obedecer a fenómenos de informalidad de la propiedad como la falsa tradición y de registro en la oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

En el primer fenómeno puede suceder que quien hace la venta no sea el dueño original y que esté vendiendo “una cosa ajena”, sobre la cual tiene posesión, que pudo ser fruto de igual adquisición. En cuanto al segundo fenómeno aun cuando el bien pudo haber sido adquirido del dueño original, realizando el trámite correspondiente ante notaria pública, no se culminó con un

correspondiente registro para contar con la formalización y protocolización de la venta correspondiente.

Otra forma de adquisición de predios de muy difícil determinación es la ocupación de bienes baldíos. Por baldío se entiende aquel terreno que carece de dueño y que por tanto al estado le corresponde la función, a través del INCODER de adjudicarlo para su uso y explotación, este tipo de bien tiene una característica para el que lo ocupa, y esta es que no recibe factura del impuesto predial, puesto que no cuenta con los números de ficha catastral o matrícula inmobiliaria. De acuerdo con el trabajo de campo casi un 70% de los campesinos que dicen ser informales reconocieron no contar con la ficha catastral, ante lo cual se puede afirmar que la mayoría de los ocupantes de predios no formalizados corresponde a la situación de informalidad más incipiente. Ello, habida cuenta de que las ocupaciones de baldíos pueden remontarse hasta la Independencia, muestra la inveterada irregularidad de la posesión de los predios en Colombia. Se nota, curiosamente, que algunos de quienes afirman tener predios formalizados al mismo tiempo dicen que estos no cuentan con ficha catastral o matrícula inmobiliaria. Lo que es obviamente un contrasentido que solo se explica en la falta de información. Lo mismo puede decirse del hecho de que algunos a pesar de contar con bienes formalizados afirmen que no pagan predial.

Antes de continuar, puede decirse que el impuesto predial es una de las fuentes de ingresos propios más importantes que tienen los municipios; recursos que de acuerdo a la ley tienen que ser invertidos en la ejecución de los planes de desarrollo. Por eso se entiende lo afirmado por el alcalde de Samaná: “Es una problemática generalizada que impacta directamente sobre las

finanzas de la Administración Municipal, la renta fundamental desde que se creó el Estado colombiano y los municipios como el nuestro la requieren siempre” (ver anexos).

Conocer qué porcentaje de los predios rurales de Samaná están formalizados o no, requeriría encuestar a la población o a una muestra estadísticamente significativa que pese a ello no podría ser muy exacta; en la muestra intencional que se hizo, el 64,4% de los encuestados afirmó contar con su predio formalizado. Esta información, sin embargo, no puede ser reconocida como confiable, puesto que, tal y como se detectó en algunas entrevistas en profundidad y en la revisión de algunos documentos, existe la posibilidad de que algunas de las fuentes mientan sobre el respecto.

La información entregada puede ser inexacta o incluso falaz, porque muchos de los poseedores y ocupantes de los predios que no están formalizados creen que reconocer esa situación puede acarrearles gastos con los cuales hasta el momento no cuentan. Ello va de la mano de una cierta desconfianza hacia las instituciones del estado, fomentada en muchos casos por la distancia geográfica y el casi nulo contacto cotidiano que la gente tiene con ellas.

La desconfianza mencionada no solo tiene relación con el estado, también la tiene con un fenómeno social como el de la violencia. Samaná fue hasta hace unos pocos años un escenario de enfrentamientos entre el ejército y organizaciones armadas al margen de la ley como guerrilla y paramilitares. La acción de estas últimas ocasionó, al igual que en muchas otras zonas del país, desplazamientos forzosos. En esos desplazamientos hubo cambios de posesión de los predios, cesión de los mismos a terceras personas o incluso apropiación ilegal de tierras. Por todo lo

anterior aún subsisten en algunas zonas rurales del municipio recelos sobre si quienes dicen ser dueños, lo son de forma legítima.

Otra causa para que la información sobre la informalidad o formalidad de los predios no sea completamente fiable la constituye, la falta de información. Se detectó que muchos de los campesinos confunden un documento privado como un título válido para demostrar la titularidad del bien que poseen. En algunos casos juzgan que una carta de compraventa, o cualquier documento autenticado en notaria, tienen el mismo valor que los títulos válidos como la escritura pública, una resolución del INCODER adjudicando el predio o una sentencia judicial, las cuales por si solas tampoco acreditan la propiedad, ya que deben registrarse ante la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

¿Cómo se explica el que muchos predios aún no están formalizados? Las razones que esgrimen los campesinos aluden en primera instancia a la falta de dinero, lo que era en esencia cierto, hasta la implementación del programa de formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura. Los costos convencionales de tramites como la expedición del certificado de tradición y libertad, su correspondiente estudio de títulos, contar con un topógrafo y un abogado para los temas pertinentes y el correspondiente valor de los gastos notariales y registrales, pueden alcanzar precios que superan los 2 millones de pesos. Este obstáculo sin embargo desaparece con la puesta en marcha del mencionado programa. Según información suministrada por el Director Regional del INCODER, en la prueba piloto realizada en 2014 en los municipios de Manizales y Neira, los convocados que para participar no tenían más requisito que presentar la fotocopia de su cedula de ciudadanía, no llegaron. En la investigación se revela

que la causa de esta conducta que inicialmente parece anómala está en lo que ellos mismo denominan miedo; miedos no justificados por el cobro de dineros por concepto de trámites, imposición de multas o en el caso de los baldíos a la pérdida de su tierra.

Los temores arriba anotados están relacionados con una carencia mencionada por muchos campesinos: que no han contado con una adecuada asesoría. El 100% de aquellos que dicen contar con predios no formalizados afirman no haber recibido nunca acompañamiento. Otra causa del porqué muchos predios no están formalizados, está representado en un bajo porcentaje en la presencia de conflictos familiares sobre la posesión del bien que impiden llegar a acuerdos para los trámites exigidos.

Otras dificultades para la superación de la informalidad de los predios están en los altos costos que tienen el adelanto de programas con este fin. Ni los municipios, ni los departamentos tienen recursos asignados para estos menesteres; los que existen, están centralizados en el nivel nacional y solo irradian a algunos municipios y algunos pocos departamentos. Estos problemas están acompañados del gigantesco número de predios no formalizados en todo el país y en segundo lugar de las distantes y agrestes ubicaciones geográficas de muchos de ellos, que dificultan y encarecen el acceso de topógrafos y otros profesionales o técnicos requeridos.

Otras dificultades, más etéreas pero no por ello menos significativas, están en los costumbres y prácticas culturales propias de los ambientes rurales, donde los tratos y convenios se manifiestan mucha veces de forma verbal, lo que constituye un obstáculo para que muchos campesinos en especial aquellos en edad avanzada accedan a realizar trámites y consignar la

firma en un papel. De esa misma forma parte también la desconfianza para quienes los campesinos juzgan ajenos o extraños a su cotidianidad.

La presunción de este trabajo es que la formalización de los predios genera beneficios para el desarrollo local. La percepción afirmativa de estos fue visible tanto en las entrevistas a dirigentes como a campesinos y en la investigación documental realizada. Una primera ventaja la constituye la facilidad de venta de los predios una vez estos están formalizados. Si bien aparentemente es más fácil vender sin necesidad de asumir gastos notariales y registrales, ello es fuente de innumerables problemas posteriores como los que se derivan de la informalidad de la propiedad, al caso de engorrosos procesos judiciales o administrativos.

Un elemento también frecuente en la percepción de las ventajas es el acceso a créditos. Se supone que este es mayor si se cuenta con una adecuada garantía, como es la demostración de la titularidad sobre una propiedad de bienes inmuebles. Cuando se cuenta con ella, es técnicamente más viable, para la consecución de recursos destinados a compras de herramientas y maquinaria, inversión en cultivos y mejoramiento de infraestructura. Estos créditos tienen una importancia vital para el desarrollo local: cuando un campesino invierte en mejoras en sus cultivos, las expectativas de una buena cosecha crecen y crecen así mismo las utilidades, que pueden ser gastadas o distribuidas en la adquisición de bienes y servicios del municipio. Y esto dinamiza la economía y por ende genera desarrollo en él.

Sobre lo anterior es necesario reconocer que a veces la concesión de créditos no es tan exigente como afirman los representantes de la administración pública. En nuestro estudio el

Gerente Regional del Banco Agrario de Colombia develó la relativa flexibilización que esa entidad tiene en el otorgamiento de préstamos a los campesinos, para ellos como para muchas otras instituciones del sector financiero, los tres criterios que determinan el otorgamiento de créditos son: que las actividades sean lícitas, que cuenten con viabilidad técnica y económica, y que sean ambientalmente sostenibles.

La sostenibilidad en este caso alude a la importancia de que de las intervenciones que se hagan en los predios rurales no afecten al medio ambiente. La sostenibilidad tiene que ver con la pronta recuperación de los efectos negativos que pudieran sufrir los ecosistemas, también, el uso de tecnologías y procedimientos agropecuarios limpios. Además de lo ambiental la sostenibilidad estriba en la generación de iniciativas productivas capaces de mejorar los ingresos de las familias y de aumentar sus activos y patrimonios. La responsabilidad con el entorno está conectada con un problema anexo a la existencia de los predios: los parques naturales nacionales, reservas forestales. Aunque de acuerdo con la ley estas zonas son de especial protección en el caso de Samaná – Caldas, en el Parque Nacional Natural Selva de Florencia habitan varias familias afectando ecosistemas protegidos. Si bien el uso, explotación y la formalización de la tierra contribuyen a la movilidad económica, esto no puede estar en contravía de la sostenibilidad ambiental, un desarrollo local sostenible tiene que ser por definición armónico.

10. CONCLUSIONES

- La informalidad de los predios constituye un problema tanto para los poseedores y ocupantes de los mismos como para el Estado. Facilita, por ejemplo, el desplazamiento forzado cuando éste busca la apropiación ilegal de las tierras; expone a los propietarios a pleitos por la posesión de la tierra y a dificultades para la venta de los predios por su menor valoración en el mercado; además de dificultades adicionales en cuanto a la sucesión y, la transmisión de estos problemas a los herederos. En la combinación de estas condiciones, la informalidad hace que la labor de las instituciones del Estado sea mucho más difícil de realizar en cuanto a la protección de la propiedad privada y el apoyo a proyectos productivos. Para el Estado representa una desventaja no contar con información completa o cuando menos amplia para la formulación de políticas públicas y la asignación de recursos; también resulta inconveniente por cuanto excluye del pago del impuesto predial a un porcentaje importante de la población rural.
- Uno de los principales mecanismos que el mercado ha diseñado para enfrentar algunos de los problemas que causa la informalidad en la posesión de la tierra, y que ha intentado ser emulado por el Estado, es el establecimiento del requisito de la formalización de la propiedad para el acceso a créditos. Sin embargo, uno de los principales resultados del presente estudio es que este mecanismo se ha vuelto inoperante, debido a que las entidades financieras del Estado, dada la magnitud del problema y, por tanto, la enorme presión social por parte de los propietarios

informales, han terminado por ceder y obviar el requisito de la formalización de los predios en el otorgamiento de créditos. De este modo, aunque el requisito funciona en el mercado financiero privado, los propietarios informales tienen una fuente de crédito en el sector público.

- Un obstáculo importante para el avance en el trabajo de formalización de predios en Samaná y para la ampliación del programa en otras comunidades en las que ya existe, lo constituyen los temores, prevenciones, la falta de información y en algunos casos ciertas prácticas culturales. Todo ello solo puede ser superado a través de un proceso educativo en el que gobierno nacional, departamental y municipal deberán reconocer y hacer un acompañamiento constante a las comunidades. Las transformaciones culturales más sólidas de acuerdo con la antropología contemporánea, aquellas que se decretan por el imperio de la ley, sino las que se sustentan en un trabajo educativo.
- Es necesaria una articulación y un trabajo colaborativo de las instituciones que tienen relación con el manejo y control de los predios rurales, estas instituciones deben compartir en primer lugar información. A manera de ejemplo, resultaría muy conveniente un trabajo mancomunado entre el IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, INCODER, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Gobernaciones, Alcaldías; lo que ayudaría a superar una de las objeciones más frecuentes para quienes comienzan a hacer los trámites de formalización, y esta es la dispendiosa cantidad de trámites administrativos y judiciales.

- Si bien el programa de la Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha cumplido un importante papel en el proceso de formalización de la propiedad en los últimos años, sus alcances son precarios. La permanencia de este programa, el fortalecimiento y la extensión en los niveles departamental y municipal, permitiría que tareas como la realización de un censo de predios, divulgación de información y la formalización progresiva avancen con mayor fluidez en Samaná y en otras localidades del departamento.

- La formalización contribuye al desarrollo local sostenible, en primera medida, porque una vez formalizados los predios que no lo estaban estos adquieren responsabilidades tributarias. El recaudo de este impuesto es básico para la inversión del municipio, es un soporte para la ejecución de los planes de desarrollo. Se reconoce que la formalización de los predios otorga posibilidades de acceder a créditos y subsidios; estos beneficios, ayudan en todos los casos al fortalecimiento de la actividad productiva de los campesinos y por ende a la generación de utilidades que se incorporan al flujo económico local soportando a la vez el desarrollo del municipio. Otra contribución importante tiene que ver con que contar con un conocimiento certero facilita a la asignación de recursos y subsidios a través de programas estatales.

- En este estudio quedó muy clara la imposibilidad de establecer cifras sobre el porcentaje de informalidad de la propiedad rural en el país, y en particular en Samaná. Por esta razón sorprende que autoridades nacionales como el ministro de agricultura y locales como el alcalde municipal arrojen cifras que no están sustentadas en estudios

técnicos. De hecho hasta la fecha son muy escasos los trabajos de investigación que en el país se han adelantado sobre la informalidad de la propiedad rural.

11. RECOMENDACIONES

Un problema tan complejo como la informalidad de la propiedad rural requiere ser abordado desde dos dimensiones: una académica o investigativa en la que se requiere el concurso de análisis y exploraciones (tal y como se ha realizado en esta investigación), y una de intervención en la que se sugieren acciones que, a nuestro criterio, contribuirían al mejoramiento de los problemas mencionados a lo largo de este estudio.

Sería muy pertinente una investigación comparativa que se encargara de evaluar los progresos que en desarrollo se han alcanzado en los municipios donde se ha desarrollado el Programa de Formalización de la Propiedad Rural en los últimos dos años, con relación a otros municipios con condiciones socioeconómicas similares donde no se ha adelantado este programa nacional.

Sugerimos también investigaciones sobre el origen y la destinación del impuesto predial en Samaná y en otros municipios de Caldas. Bien es sabido que este es uno de los recaudos más importantes de estas entidades territoriales y que su ejecución guarda relación estrecha con el desarrollo de esa entidad territorial.

Se considera importante que el gobierno nacional genere una política de reducción de los costos de los trámites requeridos para la efectiva tradición de los predios rurales de pequeños agricultores. Estas reducciones deben ser más agresivas en la etapa posterior a la de implementación del programa, ya que si bien todos los trámites serán gratuitos al momento de su

ejecución, con posterioridad los costos de una posible venta de los predios ya formalizados podrían hacerlos recaer en la informalidad.

Un fuerte proceso de educación evitará que el estado deba acudir a medidas coercitivas o que en el intento de convocar a la gente se encuentre con salones semivacíos. Esta educación implica el contacto directo con los habitantes de los predios rurales y el uso de herramientas pedagógicas para construir colectiva y participativamente planes de acción, y para demostrarles a los habitantes rurales las ventajas de formalizar su tierra y las desventajas de no hacerlo.

Se propone la creación en Samaná de una oficina encargada de la coordinación del Programa de Formalización de Predios Rurales, ello facilitará la puesta en funcionamiento del Programa en esa zona del país. La no existencia de esta oficina obliga a quienes desean formalizar su propiedad a desplazarse a otras ciudades y esto genera sobrecostos.

12. REFERENCIAS

12.1 Libros

Bejarano, J. A. (2007). *El despegue cafetero 1900-1928*. Biblioteca virtual Luis Ángel Arango.

Recuperado de www.banrepcultural.org

Galeano, M.E. (2004). Estrategias de investigación social cualitativa. *El giro en la mirada*. La Carreta Editores. Medellín: La Carreta Editores.

Martínez, C.C. (2006). “El método de estudio de caso. Estrategia metodológica de la investigación científica”. *Pensamiento & gestión*, 20. Universidad del Norte. Recuperado de http://ciruelo.uninorte.edu.co/pdf/pensamiento_gestion/20/5_El_metodo_de_estudio_de_caso.pdf

Pérez, S.G. (1994). *Investigación cualitativa: retos e interrogantes*. Madrid: La Muralla S.A.

Restrepo, J.C. (2011). *Política Integral de Tierras: un viraje trascendental en la restitución y formalización de la propiedad agraria*. Bogotá: Villegas Editores.

Rodríguez, P.C. (2010). *Geografía Rural: La importancia de la agricultura*. Recurado de (Rodríguez Paez, 2010).

Vélez, A. L. (2012). *Política y legislación de tierra en Colombia en los siglos XIX y XX*. Medellín: Universidad EAFIT.

12.2 Revistas

Portilla, R. M. (2003). Sinopsis. Número 8. Recuperado de <http://www.ica.int>

Trpin, (2005). *AIBR. Revista de Antropología Iberoamericana. Volumen 42*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/623/62304207.pdf>

Uribe, (2009). *Revista de Economía Institucional. Volumen 21*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41911848007>

12.3 Informes y boletines

Gil, X. (2007). La titulación de la propiedad como contribución al desarrollo. Declaraciones Congreso XXV Internacional del Notariado. Revista Escritura Pública. Recuperado de http://www.notariado.org/liferay/c/document_library/get_file?folderId=12092&name=DLFE-10572.pdf

MADR. (2006). *Desarrollo de la Fruticultura en Caldas*. Informe Plan Frutícola Nacional, Recuperado de http://www.asohofrucol.com.co/archivos/biblioteca/biblioteca_101_Pan%20Frut%20CALDA_S.pdf

Presidencia de la República. (2011). ***Formalización de la Propiedad Rural, boletín 001 agricultura. Recuperado de*** <http://wsp.presidencia.gov.co/Regiones/Noticias/2011/Paginas/111216-Boletin-Agricultura-001.aspx>

12.4 Artículos científicos

Böcker, Z. (2005, 11, 01-04). “Desarrollo económico local”. Revista Faces número 22.

Boiser. (2005). Un ensayo epistemológico y axiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimiento y valores. Santiago de Chile.

Di pietro, P. (sin fecha). Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local.

Machado, A. (2004). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Recuperado de <http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf>

Mazurek. (2003, 14-18,07). Desarrollo, territorio y ordenamientos: Replantear la relación Local – Global. 51 Congreso Internacional de Americanistas. Santiago de Chile.

Mazurek. (2006). Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social. La Paz: PIEB, IRD.

Mazurek. (2009). Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina. Actes & mémoires de l'Institut Francaise d'Études Andines, Tomo 25. Lima.

Pérez, E. C. (2004). *Nómadas. Volumen 20*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/1051/105117734017.pdf>

Trejo, S. K. (2012). *El cotidiano. Volumen 173*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32523131009.pdf>

12.5 World wide web

ACCIÓN SOCIAL. (2011). Área Potencial de Formalización Departamento de Caldas. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.

ACCIÓN SOCIAL. (2011). Área Potencial para la Formalización en Caldas. Proyecto protección de tierras y patrimonio de la Población Desplazada.

ACCIÓN SOCIAL. (2011). Parques Naturales del Departamento de Caldas. Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada.

ACCIÓN SOCIAL. (2011). Ubicación Espacial Zona de Estudio. Proyecto protección de tierras y patrimonio de la Población Desplazada.

ALCALDÍA DE SAMANÁ. (2013). Corregimientos y Veredas de Samaná Caldas. Recuperado de: <http://samana-caldas.gov.co>

ALCALDÍA DE SAMANÁ. (2014). En Samaná, la Unidad de Restitución de Tierras da sus primeros pasos. Recuperado de <http://www.samana-caldas.gov.co/noticias.sltml?apc=ccx-1-&x=1365060>

CORPOCALDAS. (2011). Plan de Acción 2007 – 2012. Recuperado de http://www.corpocaldas.gov.co/publicaciones/331/Plan%20de%20accion%202007-2012_DEF.pdf

DANE. Población y Demografía. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/poblacion-y-demografia/proyecciones-de-poblacion>

IGAC. (2012). Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia. Recuperado de http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_laevolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES

INCODER. (2012). *Noticias*, comenzó formalización de fincas cafeteras en Huila y Cauca. Recuperado de www.incoder.gov.co/Noticias_Incoder/formalizacionHuilaYCauca.aspx

MADR. (2010). *Programa de Formalización de la Propiedad Rural*, lineamientos y plan operativo preliminar. Recuperado de <http://www.docstoc.com/docs/116109383/PROGRAMA-DE-FORMALIZACION-DE-LA-PROPIEDAD-RURAL>

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Wikimedia Commons. Recuperado de

http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Republic_of_Colombia_-_Caldas.png

USAID. (2010). *Lecciones aprendidas en formalización de la propiedad rural*, examen preliminar de experiencias con proyectos pilotos apoyados por USAID. Recuperado de

<http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1007tier.pdf>