

GOBERNANZA de la tierra en Colombia

Propuesta conceptual y metodológica para su evaluación



GOBIERNO
DE COLOMBIA



MINAGRICULTURA



upra
Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria

GOBERNANZA

de la tierra en Colombia

Propuesta conceptual y metodológica para su evaluación



Iván Duque Márquez
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Andrés Valencia Pinzón
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Javier Pérez Burgos
Viceministro de Desarrollo Rural

Marcela Urueña Gómez
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Felipe Fonseca Fino
Director general

Mercedes Vásquez de Gómez
Secretaria general

Dora Inés Rey Martínez
Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Daniel Alberto Aguilar Corrales
Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural y Adecuación de Tierras

Daniel Mauricio Rozo Garzón
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Johana Trujillo Moya
Asesores



Directores temáticos

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Líder temática

Diana Marcela Cuéllar Orjuela

Autores

Iván Darío Gómez Guzmán
Iván Eduardo Matiz Sánchez
Johan Andrés Avendaño Arias
Yazmín Lucila Medina Ruiz
Alexis Vladimir Maluendas Pardo
Óscar Forero Esquivel

Revisor jurídico

Jaime Augusto Correa Medina

Corrección de texto y estilo

Sandra Marcela Sepúlveda Ortega

Diseño y diagramación

Felipe Alejandro García Barbosa
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez

Fotografías

Banco de imágenes de la UPRA
Fotografías cedidas por Andrea del Pilar Moreno Reina
Fotografías cedidas por Érika Lothes Bernal
Fotografías cedidas por Dionisio Ortiz
Fotografías cedidas por Martha Martínez

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales. Cítese así: Gómez, I.; Matiz, I.; Avendaño, J.; Medina, Y.; Maluendas, A. y Forero, Ó. (2018). *Gobernanza de la tierra en Colombia: propuesta conceptual y metodológica para su evaluación*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2016.

© UPRA, 2018

ISBN: 978-958-5552-21-0



PRESENTACIÓN



Con fundamento en el «Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra» (LGAF) y en el informe de «Mejora de la gobernanza de la tierra en Colombia», generado por el Banco Mundial, los cuales brindaron importantes elementos de análisis y evaluación en materia de marcos legales, políticas públicas y prácticas relacionadas con la tierra y su uso, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) se dio a la tarea de adaptar el LGAF para Colombia mediante la configuración de un instrumento que pudiera aplicarse con continuidad, en función de la planeación rural, económica y social del país. Como resultado, se obtuvo un conjunto de indicadores utilizado como insumo para la propuesta metodológica y estructuración de la línea base de indicadores de seguimiento y evaluación de políticas públicas relacionadas con el ordenamiento social de la propiedad rural y el mercado de tierras rurales.

Para efectos de consolidar el proceso de la línea base de indicadores y como soporte al mencionado seguimiento y evaluación de dichas políticas públicas, la UPRA buscó incluir un informe con la evaluación de la gobernanza de la tierra en el país; obtuvo una propuesta metodológica, junto con la conceptualización de la gobernanza de la tierra en Colombia, que involucró cinco categorías de análisis sobre las cuales debía basarse el proceso de evaluación en materia de ordenamiento social de la propiedad rural y el mercado de tierras rurales¹.

Cruzadas las cinco categorías de análisis de la gobernanza de la tierra en Colombia con la estructura temática e indicadores de la línea base, pudo observarse que no existía relación directa, sin desconocer la relevancia de estos indicadores en términos de contexto y como insumo de diagnóstico para las comentadas labores de seguimiento y evaluación.

Otro de los cruces realizados se dio entre la estructura temática, los indicadores de la línea base, los ejes estratégicos y líneas de acción de las «Bases para la formulación de la política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua)², incluidas las categorías de análisis

¹ Puede decirse que esta conceptualización constituye la primera en su tipo para el país.

² UPRA (2015).

de la gobernanza de la tierra en Colombia. A diferencia del cruce anterior, este ejercicio arrojó interesantes coincidencias y elementos de alineación, y dejó planteada la necesidad de avanzar en la identificación de actores y fuentes de información que permitieran la evaluación de la gobernanza de la tierra y trascendieran a una gobernanza territorial agropecuaria, extensiva tanto al ordenamiento social como al productivo de la propiedad rural.

Lo anterior, con la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo rural, mediante una renovada e integral aproximación al territorio, basada en su profundo conocimiento y en el reconocimiento de los diversos actores, sus intereses y motivaciones, además, entendiendo que el Estado y el Gobierno en sí mismos no son suficientes, incluso bajo esquemas de demostrada capacidad, eficiencia y efectividad (governabilidad).

De esta forma, el desarrollo rural con enfoque territorial y la gobernanza de la tierra exigen un Estado-gobierno y una sociedad comprometidos y articulados, que interactúan como codirectores de la organización territorial rural para identificar y diagnosticar las distintas problemáticas que aquejan el campo colombiano, priorizar en medio de las limitaciones aquellas que deben agendarse y agenciarse con premura, y definir, administrar o gestionar soluciones que se traduzcan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y las comunidades rurales.

En ese orden de ideas, se presenta la siguiente propuesta conceptual y metodológica de gobernanza de la tierra en Colombia, como punto de partida y reflexión para una planificación y transformación del campo incluyente, participativa, legítima y efectiva. La invitación es, entonces, a pensar de qué manera se logra inducir la gobernabilidad dentro de la gobernanza de la tierra, para hacer vinculantes las decisiones y acciones del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, las cuales competen a todos los actores, públicos y privados, como codirectores y constructores del territorio y el desarrollo rural.



Felipe Fonseca Fino

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--------------|----|
| RESUMEN | 8 |
| INTRODUCCIÓN | 12 |



| | |
|---------------------------------------------------------------------|----|
| 1. DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL | 14 |
| 1.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA | 15 |
| 1.1.1 Gobernanza | 15 |
| 1.1.2 Gobernanza con enfoque territorial | 20 |
| 1.1.3 Gobernanza de la tierra | 21 |
| 1.2 EL TÉRMINO GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL PARA LA UPRA | 30 |
| 1.3 REVISIÓN DEL TÉRMINO GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL PARA LA UPRA | 31 |



| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. PROPUESTA DE ESTRUCTURA TEMÁTICA Y OTROS ASPECTOS PARA ABORDAR LA EVALUACIÓN DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA | 33 |
| 2.1 ESTRUCTURA TEMÁTICA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA | 34 |
| 2.1.1 Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia (a) | 34 |
| 2.1.2 Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia (b) | 37 |
| 2.1.3 Sostenibilidad: hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia (c) | 38 |
| 2.1.4 Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia (d) | 40 |
| 2.1.5 Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia (e) | 41 |
| 2.2 REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA | 44 |
| 2.2.1 Categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y su relación con la Gestua | 44 |
| 2.2.2 Relación entre los ejes estratégicos y las líneas de acción de la Gestua, los indicadores de la estructura temática de la línea base UPRA y las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia | 51 |



| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 60 |
| 3.1 CONCLUSIONES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL | 61 |
| 3.2 RECOMENDACIONES PRODUCTO DE LA EVALUACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA Y LA INFORMACIÓN DISPONIBLE | 62 |
| BIBLIOGRAFÍA | 65 |





RESUMEN

Con el fin de realizar un seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el ámbito del ordenamiento social de la propiedad (OSP) y el mercado de tierras rurales (MT), la UPRÁ presenta la presente propuesta metodológica para realizar la evaluación de la gobernanza de la tierra.

Parte de la metodología diseñada incluye la conceptualización del término gobernanza de la tierra y su relación con el OSP y el MT, para lo cual se realiza un recuento del concepto de gobernanza a partir de los años 70, revisando las propuestas de varios académicos y analistas, de donde se puede extraer que la gobernanza es la respuesta a una nue-

va realidad política, económica y social, así como al papel de la sociedad civil y de los ciudadanos en los sistemas político-administrativos; en otras palabras, el Gobierno, en conjunto con la sociedad civil y la ciudadanía, responden a las necesidades en un marco de desarrollo que va más allá del crecimiento económico, vinculando, entre otros, los aspectos sociales, ambientales y culturales. Igualmente, se reconoce el papel de los procesos formales e informales, toda vez que constituyen una forma de gobernanza.

Dentro del análisis del concepto, y para llegar a una gobernanza de la tierra, se involucran dimensiones relevantes y pertinentes, como la del territorio y la territorialización. Estas dan al concepto el enfoque territorial del desarrollo rural, con unos actores públicos y privados articulados, codirectores de la organización territorial, capaces de diagnosticar la realidad, de definir las prioridades en medio de las restricciones, y de plantear y administrar el ejercicio de unas acciones que redundan en la dinamización de las potencialidades y satisfacción de las necesidades de los sujetos sociales.

Una vez perfilado el concepto de gobernanza y su vinculación con la que se ha denominado gobernanza territorial, se aborda el término gobernanza de la tierra, considerando fuentes como FAO y ONU, FAO y Banco Mundial, incluida la producción de la UPRA a través de la «Gestión del territorio para usos agropecuarios bases para la formulación de política pública (Gestua)» (UPRA, 2015). De esta manera se propone una definición para la consolidación de la línea base.

Esta definición propuesta de gobernanza de la tierra pretende abordar la mayor parte de sus elementos esenciales, así como de

la gobernanza territorial, en el contexto sustantivo de la UPRA, la cual fue discutida con cada uno de sus grupos temáticos de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras. A partir de la definición acordada, se plantearon las categorías de análisis para determinar una estructura temática para la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia. A continuación, se presentan las categorías extraídas:

a. Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia

Conjunto de sinergias democráticas (vínculos) entre los sectores y actores públicos y privados, es decir, el nivel de interacciones, reciprocidades, complementaciones y canales reales que —en diferentes niveles y escalas, estatales y territoriales, identificadas o puestas en marcha— propenden por el logro de un objetivo común hacia el desarrollo territorial rural en sus dimensiones humanas, colectivas, económicas, rentables, sustentables, ambientales y culturalmente ajustadas a los contextos regionales.

b. Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia

Procesos de gestión armónica (sincronizada y contextualizada a las lógicas locales), eficaces (encaminados al logro real de los objetivos y metas previstas) y eficientes (optimizando los recursos y medios disponibles para alcanzar y superar las expectativas), de los asuntos y las dimensiones que configuran el bienestar común de las áreas rurales y campesinas de Colombia, en los cuales es relevante el papel de liderazgo del Estado y el reconocimiento de las dinámicas socioterritoriales diferencia-



les, donde el juego de actores públicos y privados, legales e informales, operan en la definición de bienestar y calidad de vida, trascendiendo los preceptos únicamente económicos, en pro de garantizar amplios procesos de acceso, uso y disfrute de las tierras rurales.

c. Sostenibilidad: hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia

En el referente del desarrollo territorial sostenible, no solamente desde la garantía y la conservación actual de los recursos de la biósfera para lograr su disfrute por parte de las futuras generaciones, sino también encaminada al reconocimiento de las prácticas y dinámicas territorialmente diferenciales y organizadas en el acceso, uso y disfrute de las tierras rurales por parte de sus actores locales, como mecanismos legítimos y alternativos de la armonización de las relaciones sociedad-medio natural.

d. Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

Conjunto de procesos, mecanismos e instrumentos formales (políticas y normas) e institucionalidad pública territorializada. Herramientas e instancias estatales misionalmente dispuestas para los procesos de identificación, formulación, asignación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las recomendaciones, lineamientos y políticas públicas de la planificación territorial y del acceso, goce y disfrute de las tierras rurales, bajo el precepto de bienestar y calidad de vida.

e. Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia

Conjunto de mecanismos, procesos e instrumentos informales o de institucionalidad privada e individual, contruidos y transados por las diversas formas y expresiones de la organización social y colectiva, territorialmente dispuestos, que, sin mediar necesariamente en los ámbitos estatales, jurídicos y públicos, configuran organizaciones del espacio geográfico rural, tomando como base los códigos culturales y las relaciones, las tensiones y los conflictos socialmente vividos, así como los valores, las prácticas y las costumbres sociales de los pobladores que habitan los ámbitos rurales.

Se evaluó la relación de las categorías señaladas con la estructura temática de la línea base de indicadores elaborada por la UPRA, de modo que se pudiera emplear, junto con la información de sus indicadores, en la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia. Sin embargo, una vez realizado dicho cruce, se determinó que no existe una relación directa de los niveles, temas y subtemas de la mencionada estructura, incluidos sus indicadores, con las categorías definidas en materia de gobernanza.

Ante este escenario, se realizó un segundo ejercicio para establecer la correspondencia de la estructura temática de la línea base de indicadores elaborada por la UPRA con los ejes estratégicos y líneas de acción de la versión más reciente de la Gestua y qué tanto esos indicadores, especialmente los priorizados y calculados (2015), servirían de apoyo para el análisis de las categorías definidas para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia.

Al revisar los resultados de los dos ejercicios se concluyó que, si bien los indicadores priorizados representan un importante acervo de información, no logran cubrir todos los aspectos relevantes de la evaluación de la gobernanza de la tierra, puesto que muchos no han podido ser calculados por inconvenientes relativos a la disposición y acceso de la información que exigen. En ese orden de ideas, se hace necesario identificar la información faltante, las fuentes o actores de los que se puede obtener y la consecuente definición y elaboración de los instrumentos para su recolección.

Palabras clave: gobernanza, gobernanza de la tierra, gobernanza de la tierra rural, estructura temática, sinergia positiva, gestión para la gobernanza, sostenibilidad, estatalidad e institucionalidad, colectividad social y redes, Gestua, acceso a la tierra, uso sobre la tierra, seguridad jurídica, ordenamiento social de la propiedad, regularización, ordenamiento territorial, medioambiente, mercado de tierras.





INTRODUCCIÓN

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) identifica la necesidad de evaluar la gobernanza de la tierra rural en Colombia, con el objetivo de realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el ordenamiento social de la propiedad (OSP) y el mercado de tierras rurales (MT).

En el presente documento, se realizó una aproximación conceptual al término gobernanza de la tierra mediante la previa revisión de los conceptos gobernanza y gobernanza territorial; como resultado, se obtuvo una definición, adaptada al quehacer misional de la UPRA, la cual consideró los avances consignados en el documento «Bases para la formulación de la política pública de gestión del territorio para usos agropecuarios» (Gestua) (sección 1).

A partir de dicha definición, el equipo técnico de gobernanza planteó las categorías de análisis base, con el fin de determinar una estructura temática para la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia. Las categorías se enlistan a continuación:

- a) Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- b) Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- c) Sostenibilidad: hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- d) Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- e) Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia.

Posteriormente, el equipo técnico de gobernanza diseñó una matriz donde se relacionaron las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y los ejes estratégicos y líneas de acción de la Gestua. En un segundo ejercicio, se tomaron los ejes estratégicos y sus líneas de acción establecidos en la Gestua y se identificó su relación con los indicadores de la estructura temática de la línea base elaborada por la UPRA. A partir de esto, se determinó con qué categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia los señalados indicadores guardaban una correlación directa o indirecta.

Como resultado de esta actividad, se logró establecer la correspondencia de la estructura temática de la línea base de indicadores elaborada por la UPRA con los ejes estratégicos y líneas de acción de la Gestua, y cuáles de los indicadores, especialmente los priorizados y calculados (2015), servirían de apoyo para el análisis de las categorías definidas para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia (sección 2).

Finalmente se presenta una revisión de los principales resultados y se exponen las consideraciones del caso para continuar con el ejercicio de evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia (sección 3).





1. DEFINICIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL

- 1.1. Aproximación conceptual de la gobernanza de la tierra
- 1.2. El término gobernanza de la tierra rural para la UPRA
- 1.3. Revisión del término gobernanza de la tierra rural para la UPRA

El diseño de la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia requiere una revisión conceptual del término y un posterior ejercicio de contextualización, con el objetivo de asegurar que la definición empleada en la evaluación sea conceptualmente sólida y útil para los fines de política. Tomando en cuenta lo anterior, esta sección se divide en dos partes: la primera es una revisión conceptual del término gobernanza de la tierra, para lo que se hace necesario precisar los términos i) gobernanza, ii) gobernanza con enfoque territorial y iii) gobernanza de la tierra propiamente dicha. La segunda parte incorpora la definición adaptada al quehacer misional de la UPRA, considerando los avances consignados en el documento «Gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua): bases para la formulación de política pública» (UPRA, 2015) y define el concepto de gobernanza de la tierra rural que será empleado para la evaluación.

1.1 APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA

1.1.1 Gobernanza

Haciendo un recuento del concepto gobernanza, Dallabrida (2003, p. 67) señala que su origen está en el concepto de gobernar. Menciona que el término gobernanza «es una traducción para la lengua portuguesa [también usada en la lengua española], del término en inglés *governan-*

ce y en francés *gouvernance*». Agrega que el término se empleó por primera vez en 1937, por parte de Ronald Coase, en su artículo «The Nature of the Firm», aludiendo al mundo de las empresas, y fue retomada en los años 70, bajo la misma perspectiva, por Oliver Williamson³. Indica que del mundo de las empresas fue importado al mundo del poder y de las organizaciones a finales de los años 80. Una de las primeras citas se dio en 1984, cuando el Banco Mundial, en uno de sus informes, hizo referencia a la mala gobernanza de los países en vía de desarrollo para justificar los fracasos de los programas de ajuste estructural.

En alusión a la vinculación del concepto de gobernanza al enfoque de desarrollo, Dallabrida (2003, p. 68) describe tres momentos:

Hasta la década del 70 predominaban los enfoques orientados hacia la «acción de gobierno», que veían en la actuación del sector público el motor del proceso de desarrollo. En la década del 80, esa comprensión se amplió y pasó a estar focalizada en la «administración del desarrollo», incorporando la evaluación de la capacidad del Estado para integrar y liderar a la sociedad. En la década del 90, el enfoque se amplió aún más, focalizándose tanto en la capacidad del Estado como de la iniciativa privada y de la sociedad civil como actores del desarrollo.

Se puede decir que hasta los años 70 se tuvo un enfoque de gobierno asimilable con algo estático, con un aparato orgánico y unas competencias o funciones predefinidas, así como con unas acciones poco efectivas de corte vertical. El siguiente peldaño de la evolución (70 y 80) derivó en un enfoque de gobierno con capacidades y en acción, basado en resultados, con impacto en la sociedad civil y la ciudadanía dirigida, también conocido como gobernabilidad.

³. Cuando el término gobernanza se utilizó para designar los dispositivos operacionalizados por la firma para conducir coordinaciones más eficaces (Williamson, O., 1970, citado por Dallabrida, V., 2003).

De acuerdo con Aguilar (2010),

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad, no la gobierne [...].

El enfoque de la gobernabilidad es estrictamente gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del Gobierno (p. 24).

Refiriéndose a gobernabilidad, Camou (2001, p. 36, en Mayorga y Córdova, 2007) la asocia como «un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (Estado/Gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz» (p. 1).

A finales de los años 80 y en la década de los 90 toma forma el enfoque de la gobernanza con menciones y definición del Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y autores como Kooiman. Algunas perspectivas más recientes, como la del enfoque alternativo de Hufty y la de Aguilar, matizan posturas menos reduccionistas que las de organismos como el Banco Mundial o PNUD. A continuación, se citan estas definiciones de gobernanza para resaltar la evolución y las diferencias conceptuales:

Instituto del Banco Mundial (WBI):

Conjunto de las tradiciones e instituciones por las cuales el poder se ejerce en un país con objetivo del bien de todos. Incluye i) los métodos por los cuales los titulares del poder son elegidos, controlados y reemplazados, ii) la capacidad del Gobierno de administrar eficazmente los recursos y aplicar políticas sólidas, y iii) el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que regulan las

interacciones económicas y sociales que se producen entre ellos (Hufty, 2008, pp. 2 y 3).

PNUD:

Marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas (PNUD, citado en Prats i Catalá, 2005, p. 164).

Kooiman:

Patrón o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como resultado común de las intervenciones interactivas de todos los actores involucrados, patrón que no puede ser reducido a un actor o grupo de actores en particular, toda vez que ninguno de ellos tiene todo el conocimiento y la información requeridos para resolver problemas complejos, dinámicos y plurales (Kooiman, citando a Canto, 2012).

Los promotores del marco analítico de la gobernanza, enmarcados en un enfoque alternativo, la conciben como «los procesos colectivos, formales tanto como informales, que determinan en una sociedad, cómo se toman decisiones y se elaboran normas sociales con relación a asuntos públicos» (Hufty, 2008, p. 7).

Aguilar (2010):

Conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción del gobierno, pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales [...].

Se denomina gobernanza en sentido estricto o «nueva gobernanza», moderna, al proceso en el que la definición del sentido de dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como actor único o dominante, sino que es el resultado

de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad – cogobierno – asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (sic) (pp. 28, 41 y 42).

De las mencionadas definiciones se puede extraer que la gobernanza es la respuesta a una nueva y diferente realidad política, económica y social, así como al papel de la sociedad civil y de los ciudadanos en los sistemas político-administrativos; en otras palabras, el Gobierno, en relación con la sociedad civil y la ciudadanía, respondiendo a las necesidades en un marco de desarrollo que va más allá del crecimiento económico, vinculando los aspectos sociales, ambientales y culturales, entre otros.

En esa interacción de lo público y lo privado, representada en la gobernanza, lo privado y lo social son partícipes relevantes en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas o los procesos decisorios. Esto conlleva a la búsqueda de mecanismos efectivos de representación y participación, más allá de los tradicionales, derivados de las democracias participativas o de partidos. Es el reconocimiento y la

viabilización de otras organizaciones que representan lo privado, esto es, la sociedad civil y los ciudadanos⁴, junto con sus intereses.

Como se desprende de Aguilar (2010), los gobiernos democráticos en proceso de consolidación, como sucede con buena parte de los latinoamericanos, poseen una serie de dificultades endógenas y exógenas que obstaculizan su capacidad de dirección. Las primeras tienen que ver con aspectos políticos, normativos, fiscales y administrativos; las segundas están referidas a cambios estructurales, como los económicos de los últimos 30 años, que han generado la liberalización de los mercados y la globalización. También están los cambios sociales, con el surgimiento de nuevas formas de participación y de organizaciones civiles y sociales, y los cambios y avances en las tecnologías, especialmente de la comunicación.

Autores como Alzate y Romo (2014, citando a Alzate, 2011, p. 482), señalan que en sociedades como las de Latinoamérica, con poca tradición de socios o tendencia a la asociación:

Los postulados de cooperación y voluntarismo entre los distintos estamentos no son fácil ni necesariamente traducibles y trasladables a sus actuales marcos institucionales y de gobierno. Lo que desdice la existencia de un escenario de prácticas público privadas de cooperación y trabajo solidario en defensa del bienestar general. Frente a lo cual, se requeriría de la ampliación normativa y de andamiaje institucional que procure tal cambio equilibrado [sic].

Más adelante, con referencia al modelo tradicional del manejo de lo público en el contexto europeo con relación al latinoamericano, agregan que:

Esta condición contrasta con la de aquellas sociedades que han vivido conflictos de distinto orden, y donde el día a día de la mayoría de

4. «Estamos hablando de un actor que tendrá que ser indispensablemente homogéneo y más móvil que nunca. Aunque un sujeto informado, activamente político y con disposición y condiciones para la participación desde su condición de ciudadano en la vida pública.

Este sujeto político hipermoderno tratará desde esta condición con el funcionario de la burocracia, el cual se verá obligado a funcionar con la estructura del tipo ideal weberiano, pero tendrá que hacer ajustes con mayor rapidez, y observando siempre la opinión y presión del primero [...].

Por otra parte, las herramientas tecnológicas con que ahora cuentan los ciudadanos, organizados en coaliciones o no, para su relación con los asuntos públicos, obligan a que la velocidad en la relación cambie, con lo que las formas burocráticas tradicionales se van a ver constantemente puestas en duda» (Alzate y Romo, 2014, p. 488).

las personas ha estado rodeada de privaciones materiales y civiles que para su solución requerirán de robustos procesos de trámite institucional y la invocación a la emergencia de la interacción e interdependencia de los actores públicos y privados, dentro de un marco institucional que no se tiene, y que ha sido precariamente gestionado por parte del Estado (p. 490).

De acuerdo con Aguilar (2010), en la gobernanza no basta un Gobierno capaz o eficiente para dirigir la sociedad (governabilidad). Un Gobierno con gobernabilidad en el mundo contemporáneo es insuficiente frente al reto que implica la labor directiva. Esto no significa que la acción estatal o del Gobierno no sea necesaria, pues en efecto lo es⁵; se trata de crear un nuevo proceso de gobernar, incluyendo la acción del Gobierno, y también, de forma armónica, relacional, eficiente y efectiva, la de la sociedad civil y de los ciudadanos. En otras palabras, es la integración de las capacidades de lo público y lo privado.

Como lo cita Canto (2012), a partir de las definiciones de gobernanza de Rhodes y Kooiman, existen algunos elementos que traducen el uso más generalizado que hoy se le da a la gobernanza, como los que se enseñan enseguida:

- No solo el Gobierno gobierna; las redes autoorganizadas y los mercados, en tanto estructuras de gobierno, también gobiernan. El Gobierno no ha perdido el monopolio de la función de gobernar.
- Las redes son el espacio privilegiado del gobierno de los actores. Los actores son «cualquier unidad social que posee agencia o poder de acción. Esto incluye a individuos, asociaciones, líderes, firmas, departamentos y organismos internacionales» (Kooiman et al., 2008).

La responsabilidad y la rendición de cuentas de las intervenciones se extienden a actores públicos y privados, en tanto que comparten la función de gobernar.

5. «La gobernanza no elimina la necesidad de los gobiernos, aunque replantea sus roles, formas organizativas y procedimentales, los instrumentos de gestión pública, las competencias de los funcionarios y las capacidades de dirección política de la Administración» [sic] (Prats, 2005, p. 424; en Alzate y Romo, 2014, p. 488).



Parafraseando a Aguilar (2010), la gobernanza puede concebirse como la acción y efecto de gobernar o proceso de gobernar o dirigir a la sociedad, donde el Gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos de intereses y valor común, así como acordar y definir las formas de organización, los recursos y las acciones que consideran necesarios y conducentes para lograr los objetivos.

El autor asegura que la gobernanza implica valores, instituciones, leyes, reglamentos y tradiciones. El sistema establece la forma y límites del poder público, las vías de acceso de la sociedad civil y de los ciudadanos para participar en las decisiones públicas, las reglas, la interlocución, etcétera, con el propósito de resolver diferencias, negociar y llegar a acuerdos públicos sobre los objetivos por alcanzar, los problemas públicos por resolver y los servicios públicos por suministrar al conjunto de la sociedad. También implica conocimientos técnicos y tecnologías, fundamentalmente para conocer los problemas y proponer las soluciones.

Alzate y Romo (2014, citando a Kooiman, 2005; Peters, 2005, y Mayntz, 2001), aseveran que:

La gobernanza se ha propuesto desde el ámbito académico como un planteamiento novedoso del relacionamiento e interacción interdependiente entre las esferas pública y privada, los grupos de interés y los ciudadanos en la tramitación de los grandes problemas sociales y/o en la búsqueda de un desarrollo económico y social equilibrado [sic] (p. 481).

Para algunos, como señala Canto (2012, citando a Rhodes, 1996), el término gobernanza es muy popular en la teoría y práctica de la administración y las políticas públicas en América Latina, pero es impreciso y sigue requiriendo un esfuerzo de definición previo

a la utilización del mismo. Rhodes describe seis usos comunes del término gobernanza: «[...] como estado mínimo, como gobierno corporativo, como nueva gestión pública, como buen gobierno, como sistema sociocibernético y como redes autoorganizadas». Con base en algunos de estos elementos, Rhodes propone la siguiente definición: «Gobernanza se refiere a redes interorganizacionales autoorganizadas, que complementan a las jerarquías y a los mercados como estructuras de gobierno en la asignación autoritativa de recursos, con ejercicio de control y coordinación» (p. 334).

Por su parte, Hufty (2008, pp. 1 y 2) afirma que «no existe una definición consensual y estable de la gobernanza», pero por su uso, pueden distinguirse tres grupos de enfoques: «la gobernanza como: i) sinónimo de gobierno; ii) un marco normativo; iii) un marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos». Frente al primer enfoque, menciona que este uso no representa valor agregado; por el contrario, genera confusión. Respecto al segundo, asegura que es comúnmente empleado por organismos como el Banco Mundial, cuya aplicación termina en un uso que juzga lo que debiera ser y no lo que es. En el tercero, cita tres corrientes: *corporate governance*, aquella con la que se empleó por primera vez el término (1937), en el mundo empresarial; «la gobernanza global», vinculada a las relaciones internacionales (1980), con acuerdos para solucionar problemas de coordinación fuera de la autoridad centralizadora de un Estado, como una de sus aplicaciones prácticas, y «la gobernanza moderna» ya definida.

El autor considera limitados estos grupos, por lo que propone un enfoque alternativo. Hufty (2008) supone la existencia de unos hechos sociales, unos procesos colectivos, formales o no, que en una sociedad deter-

minan la forma como se toman las decisiones y se elaboran las normas sociales frente a los asuntos públicos (p. 7). Debe tenerse claro que la gobernanza no es intrínsecamente buena ni mala; adicionalmente, que cada sociedad tiene «sus modos de gobernanza, sus sistemas de toma de decisión o de resolución de conflictos entre sus miembros, sus normas e instituciones» (p. 8).

Huffy finaliza con la enunciación de las cinco categorías del marco analítico: i) problemas, «lo que está en juego»; ii) actores, «individuos o grupos»; iii) puntos nodales, espacios físicos o virtuales donde se pueden observar sus interacciones y «convergen los problemas, procesos, actores y normas»; iv) normas, donde la acción colectiva de los actores conduce a la formulación de normas o reglas; y v) procesos, «sucesiones de estados por los cuales pasan la interrelación entre actores, normas y puntos nodales».

Hasta este punto se ha podido observar que el término gobernanza, con origen en el concepto de gobierno, ha pasado por unos estados evolutivos, de un empleo en el mundo de las empresas a uno en los ámbitos del poder y las organizaciones; y que la transformación del gobierno y sus enfoques, asociados al desarrollo, también ha envuelto un proceso transformador, que, de una postura estática, reactiva y vertical, ha trascendido hacia la gobernabilidad y luego a la gobernanza.

La gobernanza no es solo gobierno o gobernabilidad, como tampoco es únicamente sociedad civil, ciudadanos y sector privado; son los dos, lo público y privado, gestionando de manera coordinada los problemas que les atañen y sus soluciones, en medio de una nueva realidad política, económica, social y ambiental, así como de nuevas formas y roles de la sociedad en la gestión

de las necesidades (especialmente las colectivas) y el desarrollo. Igualmente, se reconoce que al lado de los procesos formales están los informales, que no pueden ser ignorados, puesto que constituyen una forma de gobernanza. De ahí, la necesidad de juzgar partiendo de lo que son las cosas y no de lo que deberían ser, para entender los problemas y buscar, de manera colectiva, entre lo público y privado, lo formal e informal, las soluciones más acordes con eficiencia y efectividad.

1.1.2 Gobernanza con enfoque territorial

Luego de la aproximación al concepto, la gobernanza territorial emerge como un paso intermedio para comprender los niveles de la gobernanza de la tierra, al involucrar dimensiones relevantes y pertinentes para el análisis, como territorio y territorialización, y la definición en sí misma de gobernanza territorial. Sobre estas categorías, Dallabrida (2003, p. 66) propone las siguientes definiciones:

Territorio

Fracción del espacio históricamente constituida a través de las interrelaciones de los actores sociales, económicos e institucionales que actúan en este ámbito, apropiada a partir de relaciones de poder, sustentadas en motivaciones políticas, sociales, ambientales, económicas, culturales o religiosas, enmarcadas del Estado, de grupos sociales o corporativos, instituciones, o individuos.

Territorialización

Resultante del concepto territorio, territorialización es el proceso de apropiación del espacio, sea a través de una acción del sector público o privado [...]. El proceso de territorialización-des territorialización es parte constitutiva del proceso de producción de espacio, después del proceso de desarrollo.

Entre muchos significados atribuidos a la gobernanza, Dallabrida (2003, p. 70), introduciendo el aspecto territorial, la define así: «capacidad de una sociedad organizada territorialmente para administrar los asuntos públicos a partir del compromiso conjunto y cooperativo de los actores sociales, institucionales y económicos». Partiendo de esa definición y llevando sus elementos estructurales a la gobernanza territorial, plantea lo siguiente:

ejercicio del poder y autoridad, por parte de los ciudadanos o grupos debidamente articulados en sus instituciones y organizaciones, incluidos todos los procesos y estructuras, con el objeto de diagnosticar la realidad, definir prioridades, plantear y administrar la implementación de las acciones y así determinar cómo los recursos financieros, materiales y humanos deben ser designados para la dinamización de las potencialidades y superación de los desafíos, procurando el desarrollo territorial.

Una gobernanza territorial debe ser considerada con una visión del territorio donde se reconozcan los distintos actores (sociales, económicos e institucionales), sus intereses y motivaciones. En consecuencia, el enfoque territorial del desarrollo rural amerita una gobernanza territorial con actores públicos y privados articulados, codirectores de la organización territorial, capaces de diagnosticar la realidad, definir las prioridades en medio de las restricciones, y plantear y administrar el ejercicio de unas acciones que redunden en la dinamización de las potencialidades y satisfacción de las necesidades de los sujetos sociales.

1.1.3 Gobernanza de la tierra

En 2009, personal de la FAO y ONU Hábitat buscó definir la gobernanza de la tierra resaltando la importancia de esta en un

contexto marcado por el cambio climático, la rápida urbanización, el aumento de la demanda de recursos naturales, la inseguridad alimentaria, hídrica y energética, las catástrofes naturales y los conflictos violentos. En este contexto, se presenta un acceso desigual a la tierra, una marcada inseguridad de la tenencia, un uso insostenible del recurso e instituciones débiles para la resolución de las disputas y conflictos sobre la tierra (Palmer *et al.*, 2009, p. 1).

Antes de definir la gobernanza de la tierra, Palmer *et al.* (2009, pp. 8-10) se refieren por separado a los términos tierra y gobernanza. Al primero lo asimilan como «el territorio físico, así como los recursos naturales asociados» (agua, bosques, petróleo, gas natural y minerales, entre otros). En el marco de la gobernanza de la tierra, destacan cinco características relevantes:

- i) «La tierra es algo más que un simple recurso», característica relacionada con la identidad, historia y cultura de las personas, sin perjuicio de ser a la vez una fuente de subsistencia, y para algunos la única forma de seguridad social.
- ii) «Diferentes personas o grupos pueden tener derechos múltiples sobre la misma parcela», referida al derecho a venderla, usarla, a cruzarla, entre otros.
- iii) «Los derechos, restricciones y responsabilidades relativos a la tierra se expresan a través de un sistema de tenencia de la tierra creado por la sociedad», relaciones entre las personas con respecto a la tierra y sus recursos, normas de tenencia que definen la asignación de los derechos y el acceso (uso, control y transferencia de la tierra), y las

responsabilidades y restricciones relacionadas.

- iv) «Los derechos sobre la tierra pueden tener diferentes fuentes de legitimidad», referida a que algunas reivindicaciones sobre la tierra pueden estar reconocidas en la ley y otras no.
- v) «El sistema de tenencia constituye en sí mismo una institución con su propio marco institucional», instituciones definidas como las reglas de juego de una sociedad, con normas de tenencia como las que regulan el uso y control de la tierra.

Frente a la gobernanza, afirman que posee cuatro características comúnmente aceptadas:

- i) «El concepto de gobernanza es más amplio que el de gobierno»: un enfoque inclusivo es fundamental.
- ii) «La gobernanza privilegia los procesos e instituciones»: los procesos definen la forma y, desde lo institucional, la gobernanza alude a las normas y estructuras «que regulan e impulsan las relaciones, la adopción de decisiones y la ejecución».
- iii) «La gobernanza reconoce la importancia de las políticas y el poder»: las políticas y las relaciones de poder inciden en la comprensión del contexto o cuestión y en el ejercicio de los planteamientos de la reforma.
- iv) «La gobernanza es conceptualmente neutral»: puede ser buena o deficiente, mejorar o empeorar; lo importante es evaluar los procesos y los resultados.

Con fundamento en las señaladas características sobre la tierra y la gobernanza, Palmer *et al.* (2009, p. 11) proponen la siguiente definición de gobernanza de la tierra:

Normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra.

La gobernanza de la tierra integra instituciones estatutarias, consuetudinarias, religiosas e informales. Incluye estructuras del Estado como organismos responsables de las tierras, tribunales, y ministerios y municipios con competencias sobre la administración de la tierra. También integra promotores inmobiliarios irregulares y órganos tradicionales. La gobernanza de la tierra cubre el marco legal y normativo para la tierra, así como prácticas tradicionales que rigen las transacciones de tierras, la herencia y la resolución de disputas. En resumen, abarca todas las instituciones pertinentes del Estado, la sociedad civil y los sectores privados.

La gobernanza de la tierra está relacionada fundamentalmente con el poder y la economía política de la tierra. ¿Quién se beneficia del actual marco legal, institucional y normativo para la tierra? ¿Cómo se relaciona este marco con las autoridades tradicionales y sistemas informales? ¿Qué estructuras de incentivos y qué limitaciones tienen las diversas partes interesadas en la tierra? ¿Quién ejerce qué grado de influencia en la forma en la que se adoptan las decisiones relativas a la tierra? ¿Cómo se imponen las decisiones? ¿Qué recursos existen para gestionar las reclamaciones?

En consecuencia, en 2012, el Comité ONU sobre Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) aprobó las directrices voluntarias de lo que

se estima que es una gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, pesca y los bosques. Las directrices están contenidas en siete grandes apartados: i) postulados preliminares; ii) asuntos generales; iii) reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia; iv) transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia; v) administración de la tenencia; vi) respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia, y vii) promoción, ejecución, seguimiento y evaluación. A continuación, y a título descriptivo, se realiza una reseña, no completa, de algunos de los contenidos y mensajes de las comentadas directrices.

En el apartado «asuntos generales», se presentan los principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia, divididos entre generales, a cargo de los Estados, y los de aplicación. Dentro de los primeros se encuentran: i) el reconocimiento y respeto de todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia; ii) la salvaguarda de los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones de amenaza e infracción; iii) la promoción y facilitación del goce de los derechos legítimos de tenencia; iv) la promoción del acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia, y v) la prevención de las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Se agrega que los actores no estatales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia (FAO, 2012, pp. 3-5). En los principios de aplicación, se registran la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y justicia, la igualdad de género, un enfoque holístico y sostenible, la consulta y participación, el Estado de derecho, la transparencia, la rendición de cuentas y la mejora continua (FAO, 2012, p. 5).

Luego de la mención de los principios, la FAO (2012, pp. 5 y 6), en cuanto a los derechos y responsabilidades relacionados con la tenencia, resalta que los Estados deberían asegurar la gobernanza responsable de la tenencia,

porque la tierra, la pesca y los bosques son fundamentales para la realización de los derechos humanos, la seguridad alimentaria, la erradicación de la pobreza, la sostenibilidad de los medios de vida, la estabilidad social, la seguridad de la vivienda, el desarrollo rural y el crecimiento social y económico.

La gobernanza de la tenencia de la tierra, en función de los derechos humanos, debería considerar los derechos de acceso y uso de la tierra, la pesca y los bosques, así como los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Los Estados deberían proporcionar acceso a mecanismos para la solución de controversias sobre los derechos de tenencia, mediante órganos judiciales y administrativos preestablecidos. Asimismo, facilitar la participación de los usuarios de la tierra, la pesca y los bosques, en un proceso participativo de la gobernanza de la tenencia, «que incluya [...] la formulación y aplicación de políticas y leyes y de decisiones sobre el desarrollo territorial» (pp. 6 y 7).

En este sentido, los Estados deberían crear y mantener «unos marcos [...] que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques», ajustados a las obligaciones derivadas del derecho nacional e internacional, y que reconozcan y respeten los derechos legítimos de tenencia. Finalmente, los Estados deberían reconocer que «las políticas y leyes sobre derechos de tenencia funcionan en un contexto político, jurídico, social, cultural, religioso, económico y ambiental ampliado» (FAO, 2012, pp. 7-9).

A fin de cumplir con lo enunciado anteriormente, los Estados deberían «asegurar que los organismos de ejecución y las autoridades judiciales dispongan de adecuadas capacidades humanas, físicas, financieras y de otro tipo para aplicar las políticas y leyes de manera oportuna, eficaz y con sensibilidad ante las cuestiones de género». Los servicios brindados por el Estado deberían cubrir, en términos de oferta y realización, a toda la población (con rapidez y eficiencia y de forma simplificada, sin comprometer la tenencia de la tierra). Se debería fomentar el intercambio de información espacial y cualquiera otra relacionada con la tenencia de la tierra, para ser usada por el Estado y demás actores sociales. También deberían, el Estado y los demás actores, promover medidas adicionales para el apoyo a los grupos vulnerables o marginados, así como fomentar un servicio y comportamiento ético, controlado a través de asociaciones profesionales (pp. 9 y 10).

En el siguiente apartado, «reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia», la FAO (2012), plantea la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en función del reconocimiento de los derechos de la tenencia de los indígenas y otras comunidades, así como de los derechos de tenencia informales y de los que están en cabeza de lo público. Para ello, se habla en un primer momento de las salvaguardas, con miras a la protección de los derechos de tenencia; al reconocimiento y asignación de derechos y deberes de tenencia; a la participación en los procesos de consulta por parte de los indígenas, otras comunidades, pequeños agricultores y cualquier otro actor, en el momento en el que el Estado proponga reconocer y asignar derechos de tenencia⁶; a la igualdad entre hombres y mujeres, respecto del goce de los derechos de tenencia; a que

las personas tengan pleno conocimiento de sus derechos y obligaciones y, finalmente, a impedir, como Estado, los desalojos forzosos (pp. 11-12).

Para cerrar el apartado de reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia, la FAO (2012) hace alusión a la tenencia informal; sobre el particular, establece que debería ser reconocida para que se respeten los derechos formales vigentes y se reconozca la realidad de la situación, además del fomento del bienestar social, económico y medioambiental. En ese sentido, insta a los Estados a promover políticas y legislaciones a fin de reconocer la tenencia informal a través de procesos participativos⁷, con apoyo técnico y jurídico para las comunidades y sujetos afectados, por lo cual no debería fomentar la tenencia informal, como consecuencia de la complejidad y exceso de requisitos legales y administrativos (pp. 17-18).

En el apartado «transferencias y otros cambios en los derechos y deberes», se sugiere que los Estados deberían reconocer y facilitar mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento para la transferencia de los derechos de uso y propiedad de la tierra, pesca y bosques, con lo cual se facilite su funcionamiento eficaz y transparente, para promover la participación en igualdad de condiciones y oportunidades⁸. Asimismo, se deberían establecer políticas, leyes, sistemas y órganos que regulen el mercado en función de la transparencia y

6. Sin perjuicio de la previa identificación de los derechos y titulares existentes, registrados o no.

7. Incluido el enfoque de género.

8. Lo cual deriva en beneficios, en términos de transferencias mutuamente beneficiosas de derechos de tenencia, que aminora la incidencia de los conflictos, crea incentivos para el uso sostenible de la tierra, etc.

eficiencia en las operaciones de los mercados, de manera que pueda contrarrestarse el acceso discriminatorio y las prácticas contrarias a la competencia (FAO, 2012, pp. 19-20).

En las disposiciones sobre inversiones, los Estados deberían contemplar todas las formas de transacción de derechos de tenencia y promover los acuerdos de adquisición y asociación con aquellos que puedan resultar afectados en sus derechos de tenencia; adicionalmente, informar a estas personas y prestarles asistencia para el desarrollo de la capacidad de consulta y participación. Para inversiones con transacciones a gran escala de derechos de tenencia, los Estados deberían promover evaluaciones que contengan las repercusiones de las inversiones⁹. También deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes no se vean comprometidos por las inversiones.

En lo que respecta a restitución, se señala que los Estados deberían considerar esa posibilidad por la pérdida de los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, es decir que las parcelas o propiedades originales sean devueltas a quienes han sufrido su pérdida o a sus herederos, por resolución de las autoridades nacionales competentes. En su defecto, que pueda otorgarse una compensación rápida y justa en dinero o propiedades alternativas. En temas de restitución, las políticas y leyes deberían considerar los temas de gé-

nero. De manera previa y en el desarrollo de las actividades de restitución y reparación, los reclamantes deberían recibir asistencia, incluida la técnica y jurídica, y tener garantías de celeridad en el desarrollo de las demandas. A los reclamantes atendidos se les debería dar asistencia para que disfruten de sus derechos de tenencia y cumplan sus obligaciones (p. 25).

En cuanto a las reformas redistributivas, la FAO (2012) asegura que estas pueden «facilitar el acceso amplio y equitativo a la tierra y un desarrollo rural integrador» para hombres y mujeres. En este sentido, los Estados pueden revisar la procedencia de «asignación de tierra pública, mecanismos voluntarios y basados en el mercado y la expropiación de tierra, pesquerías o bosques privados para fines de interés general». Las reformas redistributivas procederían, por motivos de orden social, económico y ambiental, «entre otros, en aquellos casos en que una alta concentración de la propiedad se combine con una gran pobreza rural atribuible a la falta de acceso a la tierra, la pesca y los bosques», con respeto por los derechos de los titulares de derechos legítimos de tenencia (pp. 25-26). Las políticas deberían ser objeto de evaluación, de acuerdo con los principios de consulta y participación, para introducir mejoras. Las reformas redistributivas deberían estar acompañadas de todas las formas de apoyo posibles, como «acceso al crédito, a los seguros de cosechas, a los insumos, a los mercados; a la asistencia técnica en extensión rural, al desarrollo de explotaciones y a la vivienda», entre otros¹⁰ (pp. 26-27).

La FAO (2012) estima que la expropiación y compensación únicamente deberían darse cuando los derechos a la tierra, la pesca o los bosques sean necesarios, en razón del interés general, que debería estar clara-

⁹. En los derechos de tenencia, la seguridad alimentaria y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, los medios de vida y el medioambiente.

¹⁰. Los costos totales de las reformas agrarias deberían determinarse anticipadamente e incluirse en los presupuestos pertinentes.

mente definido¹¹. La planificación y los procedimientos para la expropiación deberían ser transparentes y participativos¹². En los casos en los que proceda la expropiación, los Estados deberían garantizar una valoración justa y una indemnización rápida. Las compensaciones pueden ser en dinero, en derechos en otras zonas o la combinación de las dos anteriores. Si la tierra, la pesca y los bosques expropiados no resultan necesarios, se debería dar prioridad a los titulares iniciales para readquirirlos. Los desalojos deberían ser una opción extrema, no afectar a las personas y no vulnerar los derechos humanos (pp. 27-28).

En el apartado «administración de la tenencia», la FAO (2012) alude a los registros de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación, el ordenamiento reglamentado del territorio, la solución de controversias sobre la tenencia y los asuntos transfronterizos. Con relación a los registros de los derechos de tenencia, se dice que los Estados deberían poner en marcha unos sistemas como el registro, el catastro y los sistemas de licencias para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia, de modo que pueda aumentarse su seguridad¹³. Los Estados habrían de buscar la transparencia y compatibilidad de los registros con otras fuentes de información para la ordenación territorial y otros fines¹⁴. A su vez, deberían tratar de garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtener información con procesos y procedimientos simplificados y tecnologías adecuadas. La exactitud de las mediciones espaciales debería responder a parámetros suficientes para lograr la identificación de las parcelas y otras unidades territoriales, según las necesidades locales. Los registros de tenencia tendrían que estar a disposición del público, incluidas las entidades u organismos del Estado, con facilidad para la consulta y el

acceso a la información (respetado la privacidad). Se deberían promover medidas para impedir la corrupción en los registros de derechos de tenencia con la difusión de los procesos, tasas, exenciones y plazos de respuesta (pp. 29-30).

En torno a la valoración, la FAO (2012) resalta la necesidad de emplear sistemas apropiados para garantizar valores justos y oportunos de los derechos de tenencia «con fines específicos, como el funcionamiento de los mercados, la garantía de préstamos, las transacciones de derechos de tenencia como resultado de inversiones, la expropiación y la recaudación de impuestos»¹⁵.

11. Los Estados deberían respetar a todos los titulares legítimos de derechos de tenencia, especialmente a los grupos vulnerables y marginados. Se deberían adquirir los recursos mínimos y necesarios para ofrecer con prontitud una compensación justa.
12. Las personas que puedan verse afectadas deberían ser contactadas, informadas y consultadas en las etapas de la expropiación. Las consultas deberían proporcionar información sobre las vías alternativas para la consecución del fin de interés general, para reducir al mínimo las perturbaciones en los medios de vida.
13. Titularidad pública, privada y de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, para facilitar el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados. Los sistemas deberían registrar, mantener y difundir derechos y deberes de tenencia, así como los titulares de los derechos y deberes, las parcelas o explotaciones de tierra, pesquerías o bosques, con sentido de integración.
14. Partiendo de la vinculación de los derechos, titulares de estos y unidades territoriales a las que refieren los mismos, así como la disposición, acceso y uso de la información.
15. Los sistemas deberían promover objetivos sociales, económicos, ambientales y de desarrollo sostenible. En las políticas y leyes relativas a la valoración, deberían buscar asegurarse de que los sistemas de valoración tengan en cuenta valores no comerciales como los de carácter social, cultural, religioso, espiritual y medioambiental, cuando sean aplicables.

Según la FAO (2012), a partir de la tributación, los Estados pueden ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales más generales¹⁶. «Los Estados deberían tratar de elaborar políticas, leyes y marcos organizativos que regulen todos los aspectos correspondientes a la tributación de los derechos de tenencia»; también deberían administrar los tributos de forma eficiente y transparente, con procesos de valoración y bases imponibles objetivas y públicas y valores justos. Los contribuyentes deberían tener el derecho a presentar recursos contra las valoraciones que consideren improcedentes (p. 31).

La ordenación reglamentada del territorio afecta los derechos de tenencia al restringir legalmente su uso (FAO, 2012). «Los Estados deberían realizar una ordenación reglamentada del territorio y supervisar y hacer cumplir los correspondientes planes, los cuales deberían comprender un desarrollo equilibrado y sostenible de los territorios»¹⁷. Además, deberían considerar los temas de género en la ordenación territorial, así como los métodos de ordenación y desarrollo territorial empleados por pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia (p. 32). El público debería

estar suficientemente involucrado en la elaboración de las propuestas y el examen de los borradores de los planes de ordenación del territorio, con el propósito de que se asegure el reflejo de las prioridades e intereses «de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas y las comunidades productoras de alimentos»¹⁸.

En lo relativo a la solución de controversias sobre derechos de tenencia, de acuerdo con la FAO (2012), los Estados deberían proporcionar acceso judicial o administrativo imparcial a mecanismos que ayuden a resolver oportuna (en el mejor de los casos, preliminarmente), asequible (para hombres y mujeres) y eficazmente controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones y los recursos respectivos. Los Estados podrían analizar el establecimiento de tribunales u órganos especializados para resolver únicamente las disputas sobre los derechos de tenencia¹⁹, con apoyos técnicos especializados para tal fin, incluyendo el suministro de la asistencia jurídica a las personas vulnerables y marginadas para garantizar el acceso a la justicia sin discriminaciones (p. 33).

En cuanto a los asuntos transfronterizos, el último tema del apartado, la FAO (2012) alude a la cooperación en función de los mecanismos y con la participación de los afectados respecto al tratamiento de las cuestiones que superen las fronteras nacionales, conforme con las normas y obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional. Hasta donde resulte posible, «los Estados deberían armonizar las normas legales de gobernanza de la tenencia de acuerdo con las obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional», armonización que debe extenderse a los órganos regionales pertinentes y con las partes afectadas (pp. 33-34).

16. A fomentar la inversión o impedir los efectos no deseables que puedan producirse, como los derivados de la especulación y la concentración de la propiedad o de otros derechos de tenencia. La tributación debería fomentar los comportamientos social, económica y ambientalmente deseables, tales como el registro de las transacciones o la declaración de su valor comercial total.

17. La ordenación territorial debería reconciliar y armonizar diferentes objetivos del uso de la tierra, la pesca y los bosques.

18. Se debería dar a conocer la forma en que han quedado reflejados los aportes del público.

19. Además del ordenamiento del territorio, levantamientos prediales y valoración.

En el apartado «respuesta al cambio climático y a situaciones de emergencia», además del cambio climático, la FAO (2012) involucra los desastres naturales y los conflictos. Frente al primer tema, se dice que los Estados deberían:

Velar por que se respeten y protejan a través de leyes, políticas, estrategias y medidas los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, en especial los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático y de dar respuesta a dichos efectos, de acuerdo con las obligaciones respectivas aplicables recogidas en los acuerdos marco pertinentes sobre el cambio climático (p. 35).

Se manifiesta que, en la medida de lo posible, «los Estados deberían tratar de preparar y aplicar estrategias y acciones en consulta y con la participación de todos aquellos, mujeres y hombres, que puedan verse desplazados con motivo del cambio climático»²⁰ (p. 35). En materia de desastres naturales, los Estados deberían tratar los temas de prevención y preparación para casos de desastre, en lo que a la tenencia de la tierra concierne²¹; deberían delimitar las zonas destinadas al reasentamiento temporal de personas producto de los desastres naturales y proporcionar seguridad en la tenencia en tales zonas. La información sobre los derechos de tenencia y sobre sus usos no autorizados debería ser divulgada a todas las personas afectadas (p. 36).

En caso de desplazamiento temporal, debería haber asistencia para el retorno voluntario, seguro y digno. Igualmente, deberían proveerse los medios para resolver las disputas sobre los derechos de tenencia; cuando deban establecerse nuevamente los límites de los inmuebles, debería hacerse con base

en los principios de consulta y participación. En el caso que no sea posible el retorno de las personas, deberían ser reasentadas en otros lugares, previa negociación con las comunidades de acogida (p. 36). Como tema final del apartado «respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia», están los conflictos en relación con la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, que para los propósitos del presente marco conceptual no se reseñarán (pp. 37-38).

Finalmente, la FAO (2012) resalta el papel de los Estados, dado el carácter voluntario de las directrices, en el sentido de responsabilizarse de su ejecución, seguimiento y evaluación, para lo cual se puede contar con diversos apoyos, especialmente de orden internacional (pp. 39-40).

Con respecto a las herramientas de diagnóstico y evaluación, el Banco Mundial desarrolló el «Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra» (LGAF, por sus si-

20. Ninguna entrega de tierras, pesquerías, bosques y medios de vida alternativos para desplazados debería poner en riesgo los medios de vida de terceros. Los Estados deberían facilitar la participación, de acuerdo con los principios de consulta y participación de las directrices, de todos los individuos, comunidades o pueblos que sean titulares de derechos legítimos de tenencia, en particular de los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, en las negociaciones y la aplicación de programas de mitigación y adaptación.

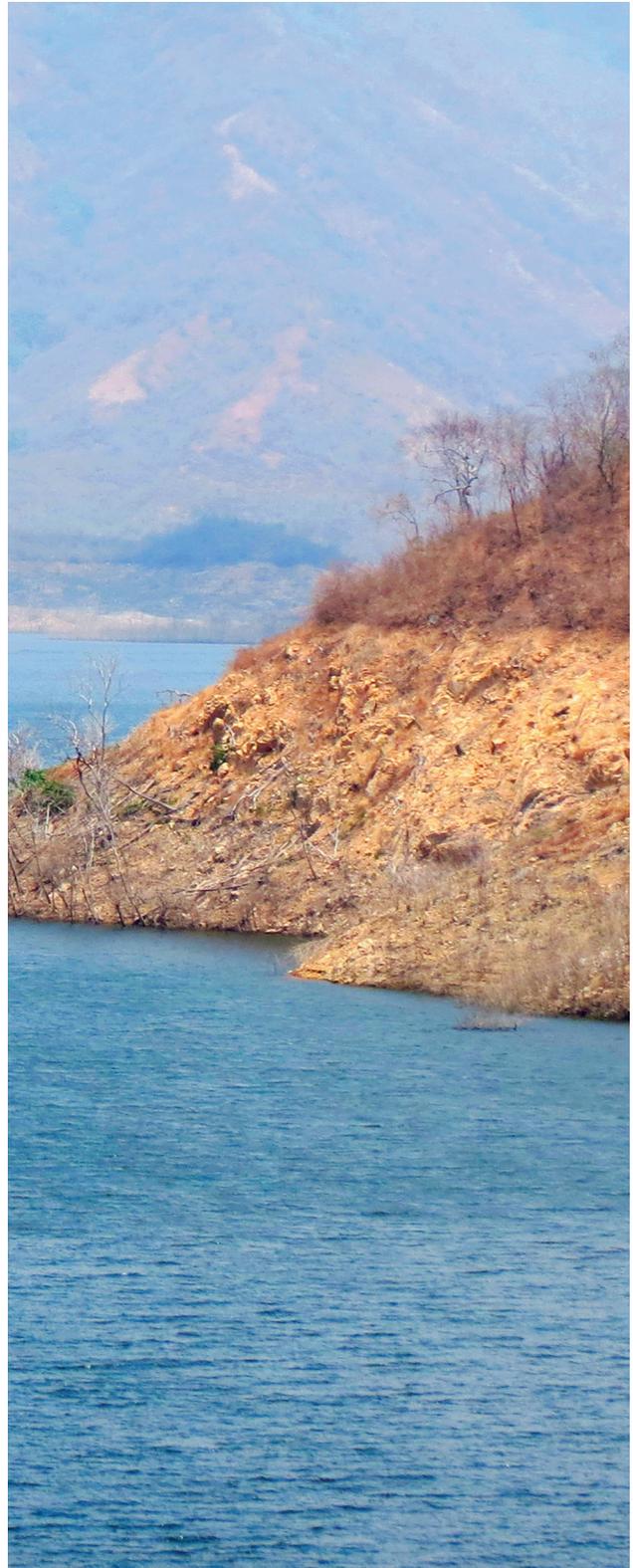
21. La información sobre los derechos legítimos de tenencia debería recopilarse para las zonas que puedan verse afectadas a través de un proceso que se ajuste a los principios de consulta y participación de estas directrices. Los sistemas de registro de los derechos legítimos de tenencia deberían ser a prueba de desastres naturales, por ejemplo, con almacenamiento de archivos en lugares alejados, a fin de permitir que los titulares demuestren sus derechos de tenencia y lleven a cabo la reubicación de sus parcelas y otras unidades territoriales.

glas en inglés)²². El LGAF es una herramienta de diagnóstico a nivel nacional, para evaluar las políticas públicas, los marcos legales y las prácticas relacionadas con la tierra y su uso. Consiste en una revisión del material teórico y empírico relativo a la gobernanza de la tierra, esencialmente en cinco áreas temáticas: i) marco jurídico e institucional; ii) planificación del uso de la tierra, gestión y tributación; iii) gestión de las tierras públicas; iv) publicidad de la información sobre las tierras; y v) información pública sobre tierras y resolución de controversias y gestión de conflictos. Adicionalmente, están los módulos de adquisición de derechos sobre la tierra a gran escala y el forestal.

Cada área temática dispone de una serie de indicadores con dimensiones específicas, las cuales tratan los aspectos objeto de investigación, cálculos cuantitativos y evaluación cualitativa, para la evaluación de la gobernanza de la tierra. Con los resultados de los indicadores se busca identificar las áreas que requieren reformas de políticas, cambios legales o procedimentales, para el mejoramiento de la gobernanza.

Si bien, la definición presentada en la primera parte de esta sección contemplaba la gobernanza de la tierra como un ejercicio de comprensión y decisión sobre el territorio en el que son actores igualmente importantes el Gobierno y el sector privado, el uso y aplicación que tradicionalmente le ha dado el Banco Mundial a la gobernanza de la tierra se ha limitado generalmente al Gobierno y sus capacidades (governabilidad). De una u otra manera, el LGAF es el reflejo de ese uso y aplicación, con una evaluación en-

²². Sin perjuicio de las demás menciones formuladas respecto del Banco Mundial y su contribución a la gobernanza.



focada esencialmente a las capacidades técnicas del Gobierno o al funcionamiento de sus instituciones, tomando como referencia las políticas, marcos normativos y procesos predefinidos por el mismo estamento.

Como lo menciona Méndez (2009), esa visión de gobernanza parece centrarse en el Estado, así como considerar al Gobierno el centro de poder, capaz de dirigir unilateralmente al conjunto de la sociedad, alejándose de la perspectiva que pone a la sociedad en el centro del nuevo gobernar. La mayoría de trabajos relativos a la gobernanza se fundamentan en las definiciones conceptuales utilizadas por el Banco Mundial y el PNUD, porque están referidas a problemas relativos a la implementación e impacto de políticas públicas y, en esa medida, existe un énfasis en aspectos sectoriales (Mayorga y Córdova, 2007, p. 8), por lo que este enfoque termina siendo limitado para cumplir el objetivo del presente documento.

1.2 EL TÉRMINO GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL PARA LA UPRA

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) define la gestión del territorio para usos agropecuarios (Gestua) como un conjunto de «estrategias, instrumentos y acciones planificadas tanto sectoriales como territoriales y de gestión intersectorial orientadas a lograr el uso eficiente del suelo rural agropecuario en los distintos ámbitos territoriales de la gestión pública: nacional, departamental, metropolitana y municipal» (UPRA, 2015, p. 177).

En el literal *f* de la misión y en el *e* de la visión del documento, se habla de fortalecer la capacidad de gobernanza democrática de las tierras y tener un país rural con un alto nivel de gobernanza democrática de la tie-

rra, respectivamente. Se busca una «institucionalidad que brinde elementos integrales para la consolidación de modelos alternativos comunitarios reconociendo la autogestión de las comunidades y la formalización del empleo rural como elementos que sustentan el desarrollo del campo, superando los modelos de subsistencia y asistencialismo» (p. 56).

En el eje octavo del documento, referido a la gestión intersectorial, punto 8.4 (fortalecimiento de capacidades institucionales), se hace un recuento de los conceptos que dieron lugar al de gobernanza; para este último se cita a Palmer *et al.* (2009) y se manifiesta que, en el contexto de la Gestua, las capacidades institucionales se entienden en la doble dimensión de «capacidad administrativa y de gobernanza democrática».

La gobernanza de la tierra se entiende como el conjunto de normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra (Palmer y otros, 2009). Son elementos centrales de la gobernanza de tierras el tejido social y redes de cooperación territoriales, la naturaleza, mecanismos y métodos de participación social y de solución de conflictos; la institucionalidad para el desarrollo y ordenamiento territorial rural y las alianzas estratégicas entre productores, sociedad civil e instituciones públicas (p. 178).

De acuerdo con todo lo anterior, la UPRA (2015) propone el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la gobernanza democrática de la tierra, partiendo de los siguientes objetivos (p. 144):

- A. Fortalecer la capacidad de gestión administrativa de las entidades territoriales y administrativas del sistema de Gestua.

- B. Impulsar formas democráticas y transparentes de gobernanza de tierras mediante mecanismos y métodos de participación social y de solución de conflictos, la conformación de redes territoriales de cooperación y alianzas estratégicas equitativas entre productores, sociedad civil e instituciones públicas.
- C. Promover la descentralización de la Gestua y el fortalecimiento de las capacidades endógenas de las comunidades locales y los actores departamentales en los procesos de planificación y gestión territorial agropecuaria.

1.3 REVISIÓN DEL TÉRMINO GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL PARA LA UPRA

El desarrollo conceptual de gobernanza de la tierra rural tiene un doble propósito u objeto, en el marco del presente trabajo:

- Construir y acotar un concepto de gobernanza de la tierra rural para Colombia, acorde con la función sustantiva de la UPRA.
- Determinar una estructura temática para el análisis y la evaluación de la gobernanza de la tierra rural para Colombia²³, alineada en lo posible con la desagregación de la estructura temática de la línea base de indicadores elaborada por la UPRA, de forma que pueda concretarse el alcance de la intervención inicialmente propuesto, de ser el caso.

Para ello, el citado marco conceptual fue socializado con cada uno de los grupos temáticos de la UPRA. Particularmente la propuesta de definición de gobernanza de



²³. Sin que ello implique sacrificar otros niveles de análisis más puntuales, como los que emergen de los principios generales a cargo de los Estados y los de aplicación, citados en las directrices voluntarias de la gobernanza responsable de la tenencia por la FAO (2012). Generales: i) el reconocimiento y respeto de todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia; ii) la salvaguarda de los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones de amenaza e infracción; iii) la promoción y facilitación del goce de los derechos legítimos de tenencia; iv) la promoción del acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia y v) la prevención de las disputas relacionadas con la tenencia, los conflictos violentos y la corrupción. Se agrega que los actores no estatales tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. De aplicación: i) la dignidad humana; ii) la no discriminación; iii) la equidad y justicia; iv) la igualdad de género; v) un enfoque holístico y sostenible; vi) la consulta y participación; vii) el Estado de derecho; viii) la transparencia; ix) la rendición de cuentas y x) la mejora continua (FAO, 2012, pp. 3-5).

la tierra rural consideró en su estructura los elementos esenciales de la misma: la gobernanza territorial (dado el enfoque territorial del desarrollo rural²⁴) y la de la tierra. Como resultado, la definición de gobernanza de la tierra consolidada y concordada es la siguiente:

Generación de sinergias e interacciones democráticas de lo público y lo privado, para la gestión armónica, eficiente y eficaz de los asuntos de bienestar común, particularmente los relativos al acceso y uso de la tierra rural en Colombia, procurando el desarrollo territorial sostenible mediante procesos, mecanismos e instrumentos formales e informales, construidos

²⁴. Apuesta actual del Gobierno nacional para el ámbito rural.

por la sociedad territorialmente organizada, a partir de valores, tradiciones y costumbres, políticas y normas, así como de instituciones públicas y sociales.

En el marco del concepto propuesto, debe entenderse que la perspectiva territorial reconoce la heterogeneidad, la multiescalaridad, la divergencia de intereses y significados, la perspectiva dinámica de los procesos, así como la persistencia de actores y acciones formales e informales, legales e irregulares. Desde este punto de vista, la gobernanza de la tierra rural buscará la articulación, los consensos, la convergencia y la armonización entre los intereses de cada uno de los actores (públicos y privados), factores y elementos que configuran la lógica territorial.





2. PROPUESTA DE ESTRUCTURA TEMÁTICA Y OTROS ASPECTOS PARA ABORDAR LA EVALUACIÓN DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA

- 2.1 Estructura temática para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia
- 2.2 Revisión de la información disponible para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

La definición de gobernanza de la tierra, de la sección anterior, contempla la mayor parte de los elementos esenciales: la territorial y la de la tierra, en el contexto sustantivo de la UPRA, trascendiendo los ámbitos estatales, sin que estos pierdan su rol central. En esta sección, se establecen las categorías de análisis de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y su relación con la Gestua.

2.1 ESTRUCTURA TEMÁTICA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA

A partir de la definición de gobernanza de la tierra rural de la sección anterior, se han extraído y planteado las categorías de análisis que determinarán la estructura temática para el estudio y evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia. La desagregación de estas categorías permitirá construir escalas y mecanismos de medición, no solo como un constructo conceptual descontextualizado, sino como un conjunto de condiciones multidimensionales. A partir de ahí, se podrá conocer tanto el alcance actual como la necesidad de ampliar, profundizar y fortalecer aquellos ámbitos en que el nivel de desarrollo de la gobernanza es aún primario. A continuación, se presentan las categorías:

- Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- Sostenibilidad: hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia.
- Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia.

2.1.1 Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia (A)

La perspectiva de la sinergia positiva es contextualizada en la teoría general de sistemas (TGS), planteada por Ludwig von Bertalanffy, quien propuso a la TGS como una «orientación hacia una práctica estimulante para formas de trabajo transdisciplinarias» (Arnold y Osorio, 1998), para exponer y comprender las maneras complejas, no lineales ni reduccionistas, de los fenómenos por estudiar. En este sentido, la gobernanza de la tierra rural es quizá una de las mejores expresiones que se pueden plantear, dada la orientación de multiescalaridad horizontal y vertical que la identifica. De la TGS se acude a la noción de sinergia para caracterizar el gran conjunto de vínculos y diversas maneras de cooperación necesarias para el logro de un objetivo común, que en este caso es el del desarrollo rural con enfoque territorial.

Si se ha asumido al territorio como un producto y una construcción social que trasciende la perspectiva de ser un espacio o una entidad meramente contenedora, es de esperarse que sus elementos constitutivos, materiales e inmateriales, se encuentren en permanente intercambio de flujos, como uno de los mecanismos para los constantes procesos de construcción, deconstrucción y resignificación del espacio (Santos, 2010). Es allí donde la sinergia se hace evidente, tanto por la interacción entre los autores territo-

riales que se alistan en torno a un fin, como por el caso opuesto, donde la ausencia de vínculos se convierte en el principal obstáculo para el logro de consensos y, por qué no, de las formas de desarrollo.

El territorio rural, como un todo, no es la simple delimitación de un espacio con uso agrícola o pecuario: es un producto histórico, político, ambiental, económico y social en donde sus interacciones, además de vínculos, generan tensiones por resolver (acceso, distribución, uso, explotación, aprovechamiento), para lo cual se hace necesario disponer de diversos canales que permitan la puesta en marcha de unos mismos fines, así como de la asignación de roles, responsabilidades y funciones. Esa es la representación de la sinergia positiva, la de evidenciar interacciones y complementaciones hacia la gobernanza de la tierra rural.

La sinergia no implica en sí misma el desvanecimiento de las tensiones y los conflictos. Es la estrategia para la generación de lenguajes comunes y alternativas posibles, mediadas por la negociación y el aporte. Son las formas de convergencia multiescalar —población, sectores económicos, gremios, organizaciones, Gobierno, etc.— con los ámbitos locales, municipales, regionales y nacionales. Todos ellos integrados, no sumados, para la generación de alternativas de territorios rurales posibles, respetando la diversidad y pluralidad, sin imponer visiones ni anular las divergencias.

En ese sentido, es necesario hablar de diversos ámbitos de las sinergias. Uno de ellos es la sinergia para la planeación o dirección, entendida como el conjunto de mecanismos, contextualmente situados a las condiciones sociales, que garantizan los canales de entendimiento, consenso, ejecución y seguimiento del fin acordado. Dadas las

condiciones, los agentes estatales han de asumir el liderazgo inicial, en el entendido de que poseen un mayor despliegue institucional y económico para convocar a cada uno de los actores, pero no con el fin de imponer un proyecto de gobierno, sino de generar el reconocimiento de los demás sujetos territoriales y así dar paso a la construcción de acuerdos, pasos, instrumentos y compromisos.

Un segundo tipo de sinergias hace referencia a los aportes, niveles de participación o inversión que uno y otros actores han de asumir. No solamente se reduce a la disponibilidad presupuestal: son todos aquellos recursos financieros, físicos, operativos o fungibles, así como de participación intelectual y profesional, necesarios para el logro de los objetivos comunes. Ejemplos de ello son los proyectos de cofinanciación, de tecnificación o de cooperativismo logrados entre ciertos sectores sociales, económicos y estatales, en torno a algún aspecto del desarrollo rural.

El tercer y último nivel de sinergias son las relacionadas con las dimensiones operativas o logísticas, es decir, el grupo de condiciones, funciones, roles, actividades y procesos necesarios para materializar el cumplimiento de los objetivos consensuados. Allí tienen cabida, por ejemplo, la definición de espacios de encuentro, infraestructuras, pasos y metodologías que cada uno de los actores lleva a cabo para el logro real de la meta prevista en el marco del desarrollo territorial rural.

Tal como se ha mencionado, la sinergia positiva es la perspectiva organizada y estructurada de los vínculos plurisectoriales; permite la conciliación de un futuro posible, que incluye las potencialidades de cada segmento, así como las verticalidades y horizontalidades de las estructuras sociales, territoriales, culturales y económicas.

En este orden de ideas, la noción de sinergia acá propuesta no puede ser confundida con la de convergencia territorial (Avendaño, 2007), es decir que el fin consensuado y el esfuerzo de las sinergias no es el de buscar la igualación de las tasas de crecimiento y del ingreso económico per cápita por regiones (Moncayo, 2003); por el contrario, sin desconocer la importancia de los ámbitos económicos en el desarrollo territorial rural, la apuesta de la gobernanza ha de trascender la búsqueda a ultranza de los beneficios materiales y centrarse en la posibilidad de un bienestar y desarrollo humanos que potencien las capacidades locales, las divergencias regionales, así como la pluralidad de modos y mecanismos de organización espaciotemporal, a la

luz de las trayectorias históricas y sociales particulares.

Solo a manera de ejemplo, para concluir, pueden traerse a colación maneras de sinergismos positivos en Colombia. Con relación a la dinámica de la ruralidad, el conjunto de acciones que configura la Federación Nacional de Cafeteros, en donde la convergencia de los sectores sociales (cultivadores campesinos), las asociaciones, las redes de comercializadores y la institucionalidad regional y nacional, así como la delegación de agentes estatales del orden central (pese a los limitantes propios de la convergencia de intereses diversos) dan muestra de la posibilidad real de configurar mecanismos y canales orientados hacia la sinergia.



2.1.2 Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia (B)

Partiendo de la diferenciación clara entre gestión territorial (*policies*) y gestión pública (*politics*) (Vargas, 2001), para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural se asume que la gestión hace referencia a ese conjunto de acciones, actividades y estrategias orientadas al logro del bienestar común de las áreas rurales y campesinas de Colombia. Esto implica reconocer que esa agrupación de procesos corresponde a un contexto situado, con características culturales y sociales diferenciales, por lo que no es posible asumir una única perspectiva de gestión, más aún cuando es un proceso profundamente ligado con las dinámicas territoriales.

Así, la gestión territorial como componente de la gobernanza de la tierra rural ha de visualizarse en diferentes escalas, tanto espaciales (locales, municipales, regionales, nacionales) como administrativas y sociales. En ese sentido, el geógrafo Guhl (2000), llegó a proponer que la gestión podría ser entendida así:

manejo participativo de las situaciones de una región por parte de los diversos actores, mediante el uso y la aplicación de instrumentos jurídicos, de planeación, tecnológicos, económicos, financieros y administrativos, para lograr el funcionamiento adecuado de los ecosistemas y el mejoramiento de la calidad de vida de la población dentro de un marco de sostenibilidad.

De allí que esta noción sea mucho más que simples procesos e incluya la responsabilidad de la interacción de los diversos actores (sinergia) para el logro armónico (sincronizado y contextualizado con las lógicas locales), eficaz (encaminado al logro real de los objetivos y metas previstas) y eficiente (optimizando los recursos y medios disponibles

para alcanzar y superar las expectativas) de los objetivos propuestos.

La gestión para la gobernanza de la tierra rural comprende cada uno de los procesos de intervención encaminados al logro de la armonización de las relaciones medio natural-sociedad con «independencia de los programas concretos que utilice para ello y, por lo tanto, con independencia de que los instrumentos gestores pertenezcan a la economía, a la política, a la ciencia, al derecho o a la administración» (Serrano, 1997). Por lo tanto, el juego de actores públicos y privados, legales e informales, han de gestar y proponer su propia definición de bienestar y calidad de vida, trascendiendo los preceptos únicamente económicos, en pro de garantizar amplios procesos de acceso, uso y disfrute de las tierras rurales.

Parafraseando a Muriel (2006), la gestión como proceso está íntimamente ligada a las funciones de planificación, ejecución y control, entendiendo que el marco de la planificación orienta el tipo de planes, programas, proyectos, estrategias y metas deseadas. Según el modelo asumido, la gestión es fundamental para el desarrollo de las actividades previstas, en donde la definición de roles y funciones debe estar claramente establecida. Lo importante es comprender que al hablar de la relación entre gestión y planificación no se ha de reducir únicamente a las perspectivas administrativas o financieras; por el contrario, está abierta igualmente a todas esas otras formas de pensar y de estructurar los vínculos territoriales, que trasciende lo formal, estatal e institucional.

En ese sentido, la gestión también incluye todo aquel conjunto de procesos socioterritoriales que parten de la orientación de valores, costumbres, normas y consensos,

muchos de ellos implícitos, y se convierten en las formas de organización para el logro de un fin específico, que le permite a la población la superación de situaciones socialmente problemáticas, sin esperar que sea una supraestructura, como el Estado, la que provea los medios de solución.

Por esta razón no es posible asociar el reconocimiento de las dinámicas sociales únicamente con los mecanismos planos de participación. Por ejemplo, la consulta previa, a las comunidades sobre la aprobación de algún tipo de intervención en su territorio, es apenas una instancia, mas no una forma táctica de gestión. De hecho, la Organización Internacional del Trabajo definió que «deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad» (OIT, Convenio 169, art. 17, 1989)²⁵.

Sea la perspectiva institucional-estatal o privada, como la comunitaria territorial, la gestión no deja de girar en torno del logro de los objetivos previstos, pues unas y otras asumen la asignación de funciones y actividades específicas, la determinación de horizontes espaciotemporales esperados, desviaciones toleradas, grados de inversión, así como metas y objetivos. Sea formal o no, dentro de los procesos de gestión se determinan incluso mecanismos de control o puntos de paso que permiten verificar los niveles de avance hacia el horizonte deseado.

Es por ello que, sin ser exclusivo de las organizaciones institucionalizadas, la gestión en el marco de la gobernanza de la tierra rural asume como uno de sus objetivos el logro indistinto de la armonización de las relaciones medio natural-organizaciones sociales, de tal manera que como resultado se obtenga

el incremento sostenido de mejores condiciones de vida y bienestar para los actores sociales vinculados.

2.1.3 Sostenibilidad: hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia (C)

Tanto la noción de sostenibilidad como la de sustentabilidad se han ido posicionando en los discursos y las metas mismas del desarrollo, principalmente de los ámbitos estatales, con el fin de armonizar los tipos de relaciones existentes entre las esferas socioeconómica y tecnológica con la naturaleza. Así, la gobernanza de la tierra rural ha de asumir sus preceptos para dar soporte al desarrollo territorial, no solamente desde la garantía y la conservación actual de los recursos de la biósfera para el disfrute por generaciones futuras, sino también encaminada al reconocimiento de las prácticas y dinámicas territorialmente diferenciales y organizadas, en el acceso, uso y disfrute de las tierras rurales por parte de sus actores lo-

²⁵. Otros artículos de interés del Convenio 169 de la OIT, promulgado en 1989. Art. 6, numeral 1: «Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente [...] con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas». Art. 22, numeral 3: «Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden».

cales, como mecanismos legítimos y alternativos de la armonización de las relaciones sociedad-medio natural.

En este sentido, el ambiente ha de ser entendido desde una perspectiva mucho más amplia como el conjunto de elementos físicos, biológicos, sociales y culturales que interactúan entre sí, influenciando la actuación humana, donde los sujetos son actores y elementos constitutivos del mismo. Santos (2000) ha reflexionado que no es posible hablar de esos denominados espacios prístinos (no intervenidos por el hombre), idealizados como ambiente, donde la naturaleza florística y faunística es el marco único de referencia. Por el contrario, esa visión dual de un allá natural y un acá antropizado es la que ha llevado al sentirse excluido y sin responsabilidad de la interacción.

La orientación es la de sumarse a la noción de una segunda naturaleza (Santos, 2000), es decir, la de un ambiente entendido como ese conjunto de espacios socialmente contruidos a través de los procesos de apropiación relacional de las dinámicas humanas y los demás elementos de la biósfera.

A partir de lo anterior, se asume que las distintas formas de presión sobre los elementos de la biósfera, quizá a partir de la necesidad de mayores rendimientos, han configurado tensiones con expresiones claras en el territorio. Evidentemente, los efectos de las dinámicas demográficas (tasa de natalidad, movilidad poblacional), así como el incremento de la demanda de servicios, espacios y alimentos, ha de llevar a cuestionarse sobre el uso inadecuado de los elementos de la biósfera (suelo, agua, vegetación) por parte de las organizaciones sociales en el ideal de un tipo de desarrollismo deseado, pues de una manera u otra, son los detonadores de esos grandes desequilibrios que

están poniendo en riesgo la relación armónica deseada.

De hecho, Escobar (1984, p. 19) afirma que ese desenfreno del desarrollo, con todos los efectos y desequilibrios generados, enmascara otro tipo de análisis, pues

Al buscar progreso, realmente se está dando dar respuesta más bien a una tecnología política cuyo propósito es el manejo, y más aún, la creación sistemática del tercer mundo, y cuyo objetivo final es el de mantener ciertas formas de explotación y dominación.

Por lo tanto, resulta necesario abordar la noción de desarrollo de manera crítica, impulsando la expresión endógena de las comunidades, para que se permita la proyección de un desarrollo local diferenciado según la cultura y el conocimiento de cada región, municipio o entidad territorial. En otras palabras, cualquier intervención diseñada en el marco de la gestión territorial debe permitir que las distintas comunidades locales encuentren, recuperen, creen o se les reconozca su propia noción de territorio, así como el planeamiento autónomo de su devenir.

Aun cuando se lleven a cabo proyectos donde el Estado argumente intereses nacionales por encima de las dinámicas locales, este tipo de tensiones han de surtir las conciliaciones con las comunidades, de tal manera que se ponderen no solo los beneficios económicos, sino también los impactos y las externalidades que ello llegase a generar (art. 15, OIT, 2014):

En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos

serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras.

En ese orden de ideas, la materialización de la sostenibilidad aplicada a la evaluación de la gobernanza de la tierra rural ha de incluir dos perspectivas no excluyentes entre sí (Muriel, 2006):

- El grado de utilización de materiales y energía a través del sistema económico, en la perspectiva ecologista-sistémica.
- El reconocimiento de la necesidad de diversos niveles de intervención humana (pública, privada, social, individual), en el entendido que sea posible responder a las externalidades negativas existentes; esto significa que no es posible pensar una sostenibilidad sin una alta dosis de intervencionismo, en primera instancia, gubernamental y en segunda instancia, de los consumidores y grupos de interés.

2.1.4 Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia (D)

El presente análisis de gobernanza de la tierra rural parte del supuesto de que uno de sus componentes significativos, sin ser sinónimos, es la noción de estatalidad, la cual se expresa y se materializa en la estructura y la institucionalidad que ha demarcado el Estado para llevar a cabo sus fines misionales (Oszlak y O'Donnell, 1976). Esto implica que, más allá de abstracciones, es posible identificar instancias, procesos, mecanismos e instrumentos que dimensionan el quehacer del Estado en el contexto de lo público.

La unión principal entre estos se da, entonces, a través de las políticas públicas, que son el conjunto sucesivo de iniciativas, decisiones, agentes, normas, valores y acciones del régimen político imperante, el cual, frente a situaciones problemáticas, pretende dar soluciones o llevarlas a un nivel manejable (Vargas, 2009), al ser incluidas en la agenda estatal cuando son posicionadas como situaciones socialmente problemáticas.

Esta unión entre estatalidad, institucionalidad y políticas públicas orienta a que una de las perspectivas de evaluación y caracterización de la gobernanza de la tierra se dirija hacia el análisis mismo de las políticas en un régimen político establecido, más allá de los límites de la normatividad y las leyes previstas, así como de las restricciones de los periodos político-administrativos (Duverger, 1990).

La institucionalidad y la política pública no son únicamente, sin ser excluyentes, los aspectos legislativos o las posturas de los gobernantes de turno, por lo que si bien es necesario realizar análisis jurídicos, la riqueza reflexiva se logra al comprender el conjunto de acciones de identificación, formulación, asignación, gestión, ejecución, seguimiento y evaluación de las recomendaciones y lineamientos que, para el caso de la gobernanza, orientan la planificación territorial estatal hacia el acceso, el goce y disfrute de las tierras rurales, bajo el precepto de bienestar y calidad de vida.

Es necesario reconocer que los aparatos estatales son espacios de conflictos políticos, no instancias neutrales (Vargas, 2009). Por eso es un error reducirlo, así como a sus políticas públicas, a la noción de eficacia económica o de documentos legislativos.



La gobernanza implica asumir que en su interior hay un conjunto de actores que representan intereses diversos, por lo cual su análisis se hace mucho más complejo. En ese contexto, la caracterización de la estatalidad para la gobernanza puede realizarse para dar una orientación metodológica, a través del estudio de las políticas públicas, por ejemplo, en sus diversos momentos, a saber (Roth, 2006):

- **Formulación:** relacionada con el proceso que precedió la definición del objetivo que se persigue, el cual dio paso a la definición de la finalidad, las metas y las fases previstas.
- **Proceso de construcción:** instancias en las cuales surge como tal la política pública, caracterizadas por condiciones particulares de los regímenes políticos, en donde es indispensable verificar cuáles fueron los factores influyentes (internos, externos, actores políticos, so-

ciales) que condicionaron las orientaciones, la asignación de recursos y las prioridades de la intervención.

- **Formalización de la política:** momento en que se ha tomado la decisión política para intervenir la situación socialmente problemática, caracterizado por la expedición de actos jurídicos (formas y tratamientos legales) y documentos de orientación (análisis de factibilidad, coherencia y estrategia).
- **Implementación:** materialización misma de las decisiones políticas, momento en el cual se da la ejecución presupuestal y la conformación de la institucionalidad.
- **Seguimiento y evaluación:** verificación analítica del desarrollo de las políticas, sus limitantes, modificaciones y reajustes.

Es posible que existan otras maneras de analizar y caracterizar las dinámicas de la institucionalidad y las políticas públicas; la orientación acá propuesta permite delimitar metodológicamente los pasos por seguir para verificar la participación de la institucionalidad en los avances de la gobernanza de la tierra rural.

2.1.5 Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia (E)

Las nociones de colectividad social y redes se encuentran relacionadas en el rol que cumplen los actores sociales, constructores y configuradores de las dinámicas territoriales locales. En este sentido, más allá de protagonizar las relaciones en ciertos paisajes, este conjunto se entiende bajo la dispo-



sición de autor, no solo del moldeamiento material de cierta estructura espacial, sino también como un escultor de las dimensiones y cualificaciones no materiales del mismo (Lazarrotti, 2006).

Son entonces autores de un tipo propio de organización y ordenamiento del territorio y todas sus dinámicas conexas; por el hecho de no estar en las lógicas estatales institucionalizadas, no implica que no sean en sí mismos maneras de configuraciones estructurales que no deban ser reconocidas o incluso valoradas como alternativas de solución a las situaciones socialmente problemáticas.

En sí, es necesario asumir que los autores de las colectividades sociales, en sus distintas maneras de organización y expresión, se ubican quizá en el mismo nivel de los agentes

estatales o del sector económico privado, como sujetos centrales para la comprensión y verificación de la gobernanza de la tierra rural, independientemente de la formalidad o no de sus actos, de la legalidad o irregularidad de sus mecanismos.

No sería posible hablar de gobernanza si no se diera prioridad al rol de las dinámicas sociales, individuales o colectivas, pues de lo contrario se estaría hilando de nuevo en la perspectiva de una gobernabilidad concentrada en los alcances de una institucionalidad estatal. El rechazo a la inclusión de este tipo de actores/autores radica posiblemente en que se ubican diametralmente distantes de las lógicas racionalistas y reduccionistas de la planificación funcional. Sin embargo, estando las dinámicas rurales aún inevitablemente permeadas de los efectos

de este tipo de perspectivas, es evidente que las prácticas situadas en los lugares y espacios de vida son una fuente de alternativas, apuestas y metodologías propuestas para configurar diversas maneras, quizá más armónicas, de llevar a cabo la relación sociedad-medio natural.

En tal sentido, la prevalencia de este conjunto de autores/actores se encuentra principalmente en la dinamización de sus códigos culturales, valores, prácticas y costumbres, que median tanto las relaciones como las tensiones y los conflictos socialmente vividos. Fernández (2004, p. 3) acuña el término de conflictualidad para intentar comprender y relacionar los procesos sociales rurales con la búsqueda de objetivos colectivos de bienestar propio y, por ende, en su ausencia, la persistencia de tensiones:

La cuestión agraria nació de la contradicción estructural del capitalismo que produce simultáneamente concentración de riqueza y expansión de la pobreza y de la miseria. Esa desigualdad es resultado de un conjunto de factores políticos y económicos. Es producida por la diferenciación económica de los agricultores, predominantemente del campesinado, por medio de la sujeción de la renta de la tierra al capital (Martins, 1982, p. 175). En esa diferenciación prevalece la sujeción y la resistencia del campesinado a la lógica del capital. En la destrucción del campesinado por medio de la expropiación ocurre simultáneamente la recreación del trabajo familiar a través del arrendamiento o de la compra de tierra y, por otro lado, la transformación de una pequeña parte en capitalista por la acumulación de capital, compra de más tierra y trabajo asalariado.

Asimismo, citando a Santos, Fernández (2004) propone el reconocimiento de un conjunto de condiciones para garantizar el posicionamiento de lo que en este documento se ha denominado los colectivos sociales y sus redes:

1) La complejidad de las relaciones sociales construidas de formas diversas y contradictorias, produciendo espacios y territorios heterogéneos; 2) la historicidad y la espacialidad de los procesos y conflictos sociales, dinamizadoras y no determinadas; 3) la construcción política de una perspectiva relacional de las clases sociales en trayectorias divergentes y diferentes estrategias de reproducción social; 5) el reconocimiento de la polarización regla-conflicto como contradicción en oposición al orden y al «consenso»; 6) posicionarse ante los efectos de la globalización de la sociedad, de la economía y de los espacios y territorios, marcados por la exclusión de las políticas neoliberales, productora de desigualdades y amenazando la consolidación de la democracia.

Ciertamente, bajo los preceptos del régimen político democrático, es necesario evaluar qué tantas interacciones y canales se han logrado extender entre los diversos actores territoriales del espacio rural; ese es el énfasis de esta quinta y última categoría de la gobernanza. Del mismo modo, es prioritario identificar el conjunto de intereses y la posibilidad o no de influenciar las decisiones territoriales, principalmente a través de la existencia o no de redes y organizaciones de base, que, pese a la pluralidad de roles, se encuentran mucho más del lado social.

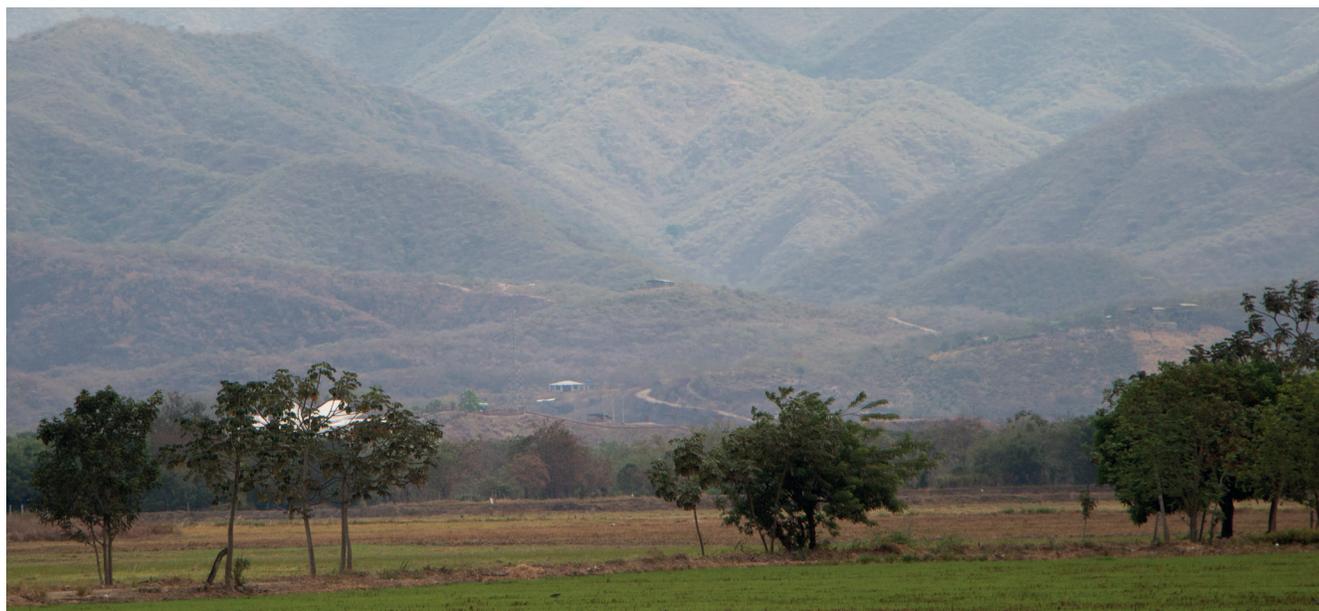
Para culminar, es importante verificar con gran amplitud su capacidad organizativa, las escalas de poder, el grado de representatividad, las alianzas, los vínculos, acciones, posiciones predominantes (a favor, indiferentes o en contra) frente a las situaciones problemáticas, las jerarquías de poder, relaciones reconocidas (colaboración, débiles, conflictivas), condiciones de riesgo, estrategias de trabajo y apoyo, entre otras condiciones. Lo anterior, con el fin de conocer a cabalidad la capacidad participativa y de incidencia de las colectividades sociales que habitan, cogobiernan y significan los territorios rurales.

2.2 REVISIÓN DE LA INFORMACIÓN DISPONIBLE PARA LA EVALUACIÓN DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA

Teniendo en cuenta que parte del objetivo de contar con las señaladas categorías es buscar una alineación con la estructura temática de la línea base de indicadores elaborada por la UPRA, de modo que pudiera ser empleada junto con la información de sus indicadores en la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia, se realizaron dos ejercicios de comparación: el primero, entre las categorías definidas y los ejes estratégicos y líneas de acción de Gestua; el segundo ejercicio relaciona los ejes estratégicos y las líneas de acción de Gestua y la estructura temática de línea base de la UPRA, para posteriormente relacionar la categoría de análisis con la que guarda información directa o indirecta. Los resultados de estos se muestran a continuación.

2.2.1 Categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y su relación con la Gestua

La matriz que se enseña a continuación fue diseñada para relacionar las citadas categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y los ejes estratégicos y líneas de acción de la Gestua. La primera columna y sus filas muestran las cinco categorías determinadas para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia. En función de estas categorías, las demás columnas y filas refieren a los ejes estratégicos y líneas de acción de la Gestua, con las citas donde se encontró alguna relación. El orden en el que se presenta la matriz obedece a los ejes estratégicos y líneas de acción de la Gestua, de la siguiente manera: i) planificación sectorial agropecuaria (cuadro 1); ii) ordenamiento territorial agropecuario (cuadro 2) y iii) gestión intersectorial (cuadro 3).



Cuadro 1. Matriz de cruce entre las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia, los ejes estratégicos y la línea de acción de la Gestua sobre la planificación sectorial agropecuaria

| Categorías de análisis de gobernanza | EJE ESTRATÉGICO: PLANIFICACIÓN SECTORIAL AGROPECUARIA | | | | |
|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | LÍNEAS DE ACCIÓN | | | | |
| | Ordenamiento social de la propiedad | Ordenamiento productivo agropecuario | Planificación y adecuación de tierras | Regularización del mercado de tierras | Estrategia territorial integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad |
| Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural | | Proceso participativo de planificación multisectorial de carácter técnico, administrativo y político (p. 80). | Nueva generación de distritos de AT: entreviendo diferentes modelos de inversión en el marco de asociaciones público-privadas (APP) (p. 92). | | [...] considerando los mecanismos de articulación de la estrategia con el plan de desarrollo y con los instrumentos de ordenamiento territorial, tanto del departamento como de las áreas metropolitanas, distritos y municipios (p. 102). |
| Gestión para la gobernanza de la tierra rural | Considerará una estrategia integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y su inserción en los respectivos planes de desarrollo de la nación y de las entidades territoriales y administrativas que conforman el sistema de la Gestua (p. 77). | | Consolidación de esquemas organizativos, con visión empresarial en el proceso de adecuación de tierras (p. 93). | Fortalecimiento de las instituciones relacionadas con el funcionamiento del MTR (p. 98). Ampliación de la cobertura de la prestación de servicios de registro y catastro (p. 98). | La estrategia busca promover la gestión integral de los instrumentos nacionales de planificación sectorial en los departamentos (p. 101). |
| Sostenibilidad hacia una gobernanza de la tierra rural | La regularización en zonas de sustracción de Ley 2 de 1959, zonas amortiguadoras de parques nacionales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelos y de otras categorías de protección ambiental, de ser procedente de conformidad con la Constitución y la ley, una vez definida su zonificación (p. 78). | Bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (p. 80). | Promoción del uso eficiente de los recursos agua, suelo y agrobiodiversidad, en el marco del ordenamiento de los usos agropecuarios en los proyectos de adecuación de tierras (p. 94). | A través del observatorio de MTR, impulsar usos más eficientes y sostenibles del territorio rural en Colombia (p. 99). | |

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

| EJE ESTRATÉGICO: PLANIFICACIÓN SECTORIAL AGROPECUARIA | | | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Categorías de análisis de gobernanza | LÍNEAS DE ACCIÓN | | | | |
| | Ordenamiento social de la propiedad | Ordenamiento productivo agropecuario | Planificación y adecuación de tierras | Regularización del mercado de tierras | Estrategia territorial integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad |
| Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural | Plan nacional de OSPR. Estrategias de acceso a la tierra (p. 77). Regularización de la propiedad rural (p. 78). Fortalecimiento de la administración de baldíos y FNA (p. 79). | Determinación de oportunidades del mercado de productos agropecuarios (p. 84). Formulación, desarrollo y evaluación de planes de OP (p. 85). Ordenamiento de agricultura familiar y a gran escala (pp. 86 y 87). Programas de reconversión productiva (p. 88). | Modernización del marco normativo (p. 93). | La regularización del mercado de tierras rurales comprende un conjunto de intervenciones estatales tendientes a facilitar el acceso y retención de tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales; definir las densidades rurales; reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario; mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra (p. 96). | La UPRA establecerá los lineamientos para la vinculación y armonización de los objetivos estratégicos y metas de desarrollo agropecuario del PND con el componente general del plan departamental de desarrollo (p. 102). |
| Colectividad social y redes, en procura de una gobernanza de la tierra rural | Propiciar el acceso a la tierra de trabajadores rurales carentes de ella y la distribución eficiente, equitativa y sostenible de la propiedad rural (p. 76). | Tipologías de territorios y productores agropecuarios [...] socialmente legitimadas a través de procesos de validación social (p. 83). | Fortalecimiento de la democracia en la gobernanza de la tierra y el sentido de pertenencia de los beneficiarios con los proyectos de adecuación de tierras (p. 93). | | |

Fuente de datos: UPRA (2015).



Cuadro 2. Matriz de cruce entre las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia, los ejes estratégicos y la línea de acción de la Gestua sobre el ordenamiento territorial agropecuario

| Categorías de análisis de gobernanza | EJES ESTRATÉGICOS DE LA GESTUA: ORDENAMIENTO TERRITORIAL AGROPECUARIO | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | LÍNEAS DE ACCIÓN | | |
| | Modelo territorial agropecuario | Estrategia de ocupación del territorio agropecuario | Instrumentos para el ordenamiento territorial agropecuario |
| Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural | La ocupación del territorio rural agropecuario hace referencia a la estructura territorial agropecuaria, la funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales y la integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario (p. 110). | | La ordenación del suelo rural agropecuario se realiza a través de un conjunto de instrumentos de diferente escala y alcance, los cuales requieren, para su formulación, adopción y gestión, de la coordinación técnica e institucional para su armonización y complementariedad en el marco de los ámbitos, las funciones y especialidades de cada uno de ellos (p. 122). |
| Gestión para la gobernanza de la tierra rural | | Promover una gestión territorial descentralizada y una planificación con enfoque de doble vía, abajo arriba y arriba abajo, complementaria y armónica (p. 118). | |
| Sostenibilidad hacia una gobernanza de la tierra rural | Propicia la eficiencia de la producción agropecuaria y la competitividad sistémica y territorial, en el marco de la conservación de los bienes naturales comunes y la cohesión social y económica del territorio (p. 110). | | |
| Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural | La ordenación de la ocupación del territorio rural agropecuario en el marco de los planes de ordenamiento territorial se realiza mediante planes, programas y/o proyectos de desarrollo agropecuario focalizados, con enfoque territorial, los cuales orientan inversiones públicas y privadas en las materias de la ocupación del territorio mencionados arriba (p. 110). La ordenación del uso del territorio rural y marítimo-costero con fines agropecuarios se realiza con base en procesos participativos de planificación a través de los cuales se toman decisiones para mejorar la productividad, sostenibilidad y competitividad de cada una de las unidades delimitadas, a partir de la definición de las apuestas productivas agropecuarias, identificación de zonas aptas para la producción, análisis prospectivo de la capacidad productiva y las estrategias para lograr el escenario objetivo (p. 111). | La estructura territorial agropecuaria, como expresión de la ocupación del territorio, es definida por cuatro elementos estructurales interrelacionados: la estructura de la propiedad rural, la estructura productiva, la estructura sociopolítica y la estructura sociocultural (p. 113). Componentes del sistema territorial rural: estructura territorial agropecuaria, funcionalidad de bienes y servicios públicos rurales, integración espacial-funcional del territorio rural agropecuario (p. 113). | La ordenación del suelo rural agropecuario se realiza a través de un conjunto de instrumentos de diferente escala y alcance, los cuales requieren, para su formulación, adopción y gestión, de la coordinación técnica e institucional para su armonización y complementariedad en el marco de los ámbitos, las funciones y especialidades de cada uno de ellos (p. 122). En este nivel, el instrumento central para la ordenación rural agropecuaria lo constituyen las unidades de gestión territorial agropecuaria (p. 124). |
| Colectividad social y redes , en procura de una gobernanza de la tierra rural | | | |

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

Cuadro 3. Matriz de cruce entre las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia, los ejes estratégicos y la línea de acción de la Gestua sobre la gestión intersectorial

| Categorías de análisis de gobernanza | EJES ESTRATÉGICOS DE LA GESTUA: GESTIÓN INTERSECTORIAL | | | | |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| | LÍNEAS DE ACCIÓN | | | | |
| | Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido | Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática | Coordinación interinstitucional | Fortalecimiento de capacidades institucionales | Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales |
| Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural | Confluencia de intereses de otras entidades de carácter sectorial, ambiental y/o territorial (p. 132). | [...] está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro y con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno, y la efectiva participación de la población (p. 134). | | Potencialización de alianzas estratégicas y equitativas entre los productores, la sociedad civil y las instituciones públicas (p. 144). | |
| Gestión para la gobernanza de la tierra rural | La problemática anterior demanda una gestión armónica entre diversos actores del desarrollo y ordenamiento territorial (p. 133). | La gestión del riesgo agropecuario se realizará a partir de acciones estratégicas (p. 138). | La articulación interterritorial implica el fortalecimiento de la relación y acción articulada entre los diferentes niveles territoriales de planificación y gestión del desarrollo agropecuario (p. 142). | | |
| Sostenibilidad hacia una gobernanza de la tierra rural | Perspectiva de la conservación o recuperación de bienes naturales comunes y servicios ecosistémicos (p. 133). | El sector agropecuario es uno de los más afectados por el clima y el cambio climático, que afecta la sostenibilidad de la producción agropecuaria (p. 135). | | | |

| EJES ESTRATÉGICOS DE LA GESTUA: GESTIÓN INTERSECTORIAL | | | | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| Categorías de análisis de gobernanza | LÍNEAS DE ACCIÓN | | | | |
| | Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido | Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática | Coordinación interinstitucional | Fortalecimiento de capacidades institucionales | Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales |
| Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural | [...] definir, de manera armónica y conforme a las competencias, funciones y determinaciones legales vigentes, las reglas, mecanismos e instrumentos que permitan el mejor aprovechamiento de las tierras rurales agropecuarias (p. 133). | En concordancia con la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo agropecuario es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo agropecuario y la promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe, y para prepararse y manejar las situaciones calamitosas, así como para la posterior recuperación (p. 137). | La situación anterior demanda estrategias de coordinación de las acciones tanto públicas como privadas que permitan, en la implementación de la política de la Gestua, articular y concertar medios y esfuerzos en una acción integral que de coherencia y unidad a la gestión (p. 141). | Capacidad institucional, entendida como la triple dimensión entre capacidad administrativa de gestión, gobernanza democrática y transparente de las tierras y descentralización de la gestión (modo eficiente y eficaz) (p. 143). | Creación de la comisión intersectorial de bienes y servicios públicos rurales (p. 149). |
| Colectividad social y redes, en procura de una gobernanza de la tierra rural | | | | Tales cambios requieren el fortalecimiento del tejido social y la conformación de redes de cooperación territoriales, así como el robustecimiento de los mecanismos y métodos de participación social y de solución (p. 143). | |

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

Cuadro 4. Matriz de cruce entre las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia y los ejes estratégicos transversales de la Gestua

| Categorías de análisis de la gobernanza | EJES TRANSVERSALES DE LA GESTUA | |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Gestión de información y conocimiento para la planificación agropecuaria | Seguimiento y evaluación de políticas públicas de la Gestua |
| Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural | Fomentar acciones de articulación interinstitucional en la producción, custodia y uso de información para las políticas de desarrollo y de ordenamiento territorial agropecuario, conforme a las competencias institucionales y los requerimientos identificados (p. 155). | |
| Gestión para la gobernanza de la tierra rural | | |
| Sostenibilidad hacia una gobernanza de la tierra rural | | |
| Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural | Dar línea para la generación de procedimientos, protocolos e implementación de políticas y estándares de información y tecnologías, que faciliten la integración, intercambio y acceso a información para la planificación y gestión territorial agropecuaria (p. 155). | El MADR exigirá a todas las instituciones responsables de la ejecución de las políticas de gestión territorial agropecuaria el suministro periódico de la información requerida por el observatorio y los procesos de seguimiento y evaluación que realizará la UPRA (p. 163). |
| Colectividad social y redes, en procura de una gobernanza de la tierra rural | | |





2.2.2. Relación entre los ejes estratégicos y las líneas de acción de la Gestua, los indicadores de la estructura temática de la línea base UPRA y las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

Este ejercicio consistió en tomar de la Gestua (UPRA, 2015) los ejes estratégicos y sus líneas de acción (cuadros 4, 5 y 6); se busca identificar su relación con los indicadores de la estructura temática de la línea base elaborada por la UPRA²⁶. A partir de esa relación, lo siguiente fue determinar con qué categoría(s) de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia guardaban una correlación directa o indirecta los señalados indicadores, a fin de apoyar el análisis de las categorías definidas para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia. Como se verá en las siguientes matrices, la relación de los indicadores priorizados (2015) con las categorías de análisis para la evaluación de la

gobernanza de la tierra rural en Colombia es baja. En su mayoría, está concentrada en estatalidad e institucionalidad, en la colectividad social y redes, y pocas veces en las demás categorías.

Los encabezados del cuadro 5 corresponden a los ejes estratégicos de la Gestua. En la primera columna y sus filas aparecen las líneas de acción correspondientes a cada eje estratégico. La segunda columna identifica el grupo temático de la UPRA, a cargo de los indicadores priorizados (2015), listados en la tercera columna y relacionados a nivel de cada línea de acción (Gestua). La cuarta columna informa, con corte a octubre de 2015, cuáles indicadores priorizados han sido calculados. Finalmente, la quinta columna permite observar con qué categoría(s) de análisis de la gobernanza de la tierra rural en Colombia se relacionarían los indicadores priorizados (2015), estén o no calculados. Aquí la marca son las letras a, b, c, d y e, de acuerdo con el orden en que aparecen listadas las categorías en el acápite donde fueron definidas.

²⁶. Aquellos priorizados para 2015.

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

Cuadro 5. Relación con los indicadores de la estructura temática de la línea base elaborada por la UPRA, asociados al eje estratégico para la planificación sectorial agropecuaria y las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural | Regularización de la propiedad | Porcentaje de familias beneficiadas mediante la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario (FNA) con acto administrativo que finaliza el proceso, frente al número total de familias solicitantes. | No | D y E |
| | | Porcentaje de hectáreas del Fondo Nacional Agrario (FNA) adjudicadas, frente al número total de hectáreas del FNA. | No | D |
| | | Hectáreas reservadas o que llegan a tener este carácter. | No | D |
| | | Familias beneficiadas por la titulación colectiva a comunidades afrodescendientes. | Sí | D y E |
| | | Familias beneficiadas con la constitución de resguardos indígenas. | Sí | D y E |
| | | Hectáreas tituladas a las comunidades negras. | Sí | D y E |
| | | Hectáreas tituladas a los resguardos indígenas. | Sí | D y E |
| | | Número de predios formalizados. | Sí | D |
| | | Número de aspirantes inscritos en el programa de formalización de la propiedad rural. | Sí | D |
| | | Número de hectáreas formalizadas por el programa de formalización. | Sí | D |
| | | Capacidad de respuesta. | Sí | D |
| | | Solicitudes con presunción de baldíos. | No | D |
| | | Porcentaje de predios por formalizar respecto al número de solicitudes. | Sí | D |
| | | Porcentaje de aspirantes respecto al número de solicitudes. | Sí | D |
| | | Distribución de las solicitudes de formalización en las diferentes rutas (notarial, judicial y administrativa) en el trámite procesal. | Sí | D |
| | | Porcentaje de familias beneficiadas por el subsidio integral de reforma agraria, antes subsidio integral de tierra. | No | D |
| | | Familias desplazadas beneficiadas con el subsidio integral de tierras (ahora SIRA). | Sí | D y E |
| Familias campesinas beneficiadas con el subsidio integral de tierras (ahora SIRA). | Sí | D y E | | |

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural | Regularización de la propiedad | Hectáreas asignadas a la población campesina a través del subsidio integral de tierras (ahora SIRA). | Sí | D y E |
| | | Hectáreas asignadas a la población desplazada a través del subsidio integral de tierras (ahora SIRA). | Sí | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA, provenientes de contratos de asignación provisional y otros (artículo 12, Acuerdo 310 de 2013). | No | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA por reubicación de adjudicatarios. | No | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA, provenientes de adjudicaciones inconclusas. | No | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA, provenientes de aspirantes de convocatorias. | No | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA, provenientes de beneficiarios de fallos judiciales. | No | D y E |
| | | Porcentaje de familias adjudicatarias que han sido beneficiarias del SIDRA, en virtud de hombres y mujeres campesinos ubicados en zonas microfocalizadas intervenidas por la política de Restitución de Tierras, no beneficiarios de esta. | No | D y E |
| | | Porcentaje de procedimientos de extinción del derecho del dominio culminados, frente a los procedimientos iniciados. | Sí | D |
| | | Porcentaje de procedimientos de clarificación de la propiedad culminados, con respecto a los procedimientos iniciados. | Sí | D |
| | | Porcentaje de procedimientos de recuperación de baldíos indebidamente ocupados culminados, frente a los iniciados. | Sí | D |
| | | Porcentaje de procedimientos de deslinde de tierras de la nación culminados, frente a los procedimientos iniciados. | Sí | D |
| | | Tiempo promedio en la ejecución de las etapas probatoria y de decisión de los procedimientos administrativos agrarios especiales. | Sí | D |
| | | Tiempo promedio de trámite de los procedimientos administrativos agrarios especiales. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales susceptibles de restitución vía Ley 1448 de 2011 y Decreto 4829 de 2011. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales susceptibles de restitución vía Ley 1448 de 2011, sin microfocalización. | No | D |
| Porcentaje de hectáreas rurales susceptibles de restitución vía Ley 1448 de 2011, con y sin microfocalización. | No | D | | |

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural | Regularización de la propiedad | Porcentaje de hectáreas rurales susceptibles de restitución por vías judiciales diferentes a la Ley 1448 de 2011, solicitadas a la Unidad de Restitución de Tierras. | No | D |
| | | Porcentaje de solicitudes con acto administrativo de inclusión en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente (RTDAF). | Sí | D |
| | | Porcentaje de solicitudes atendidas, con relación al total de solicitudes instauradas ante la Unidad de Restitución de Tierras. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales restituidas, frente a las hectáreas susceptibles de restitución vía ley 1448. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales sobre las cuales se han regularizado derechos de posesión vía Ley 1448 de 2011. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales sobre las cuales se han regularizado derechos de ocupación vía Ley 1448 de 2011. | No | D |
| | | Porcentaje de predios restituidos actualizados en Registro y Catastro. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales restituidas materialmente. | No | D |
| | | Porcentaje de procesos de restitución de tierras con oficios que requieren pruebas. | No | D |
| | | Porcentaje de hectáreas rurales restituidas en el país a favor de mujeres. | No | D |
| | | Hectáreas identificadas en las solicitudes de restitución, pendientes del fallo judicial. | No | D |
| | | Porcentaje de compensaciones pagadas por el Fondo de Restitución. | No | D |
| | | Solicitudes de restitución en trámite ante los jueces o magistrados especializados en restitución de tierras. | No | D |
| | | Número de proyectos productivos (formulados, acompañados, implementados) en Restitución de Tierras. | No | E y A |
| | | Número de familias beneficiadas con proyectos productivos en Restitución de Tierras. | No | D y E |
| | | Porcentaje de solicitudes de titulación de baldíos a campesinos con acto administrativo que finaliza el proceso, frente al número total de solicitudes realizadas. | No | D |
| | | Número de hectáreas adjudicadas en favor de población desplazada por la violencia. | Sí | D |
| Familias desplazadas a causa de la violencia, beneficiadas de titulación de baldíos. | Sí | D | | |
| Hectáreas tituladas a campesinos del Programa de Titulación de Baldíos. | Sí | D | | |

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural | Regularización de la propiedad | Porcentaje de solicitudes de titulación de baldíos a entidades de derecho público con acto administrativo que finaliza el proceso, frente al número total de solicitudes realizadas. | Sí | D |
| | | Familias beneficiadas titulación de baldíos a campesinos. | Sí | D |
| | | Porcentaje de hectáreas adjudicadas en predios reservados sobre el total de hectáreas adjudicadas. | No | D |
| | | Porcentaje de predios rurales. | No | D |
| | | Área de predios rurales privados con destino agropecuario. | Sí | D |
| | | Índice de Theil. | Sí | D |
| | | Indicador de disparidad superior. | Sí | D |
| | | Indicador de disparidad inferior. | Sí | D |
| | | Tasa de cambio en el número de propietarios de predios rurales. | No | D |
| | | Índice de Gini de tierras. | No | D |
| | | Índice de Gini de propietarios con repetición. | No | D |
| | | Índice de Gini de propietarios sin repetición. | No | D |
| | | Índice Gini de calidad UAF. | No | D |
| | | Índice de Gini de la propiedad rural. | Sí | D |
| | | Número de predios privados rurales con destino agropecuario. | Sí | D |
| | | Número de propietarios o poseedores de predios rurales. | No | D |
| | Número de propietarios o poseedores por predio de los predios rurales privados con destino agropecuario. | Sí | D | |
| | Información para la gestión territorial | Porcentaje de predios rurales inscritos en la base de datos catastral a nombre de mujeres. | No | D |
| | | Porcentaje de predios rurales inscritos en la base de datos catastral a nombre de la nación. | Sí | D |
| Porcentaje de predios rurales en bases de datos registrales a nombre de mujeres. | | No | D | |

2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Regularización de mercado de tierras rurales | Mercado de tierras | Índice de gestión total del impuesto predial unificado rural (IGTIPUR). | Sí | D |
| | | Índice de gestión del recaudo del impuesto predial unificado rural (IGRIPUR). | Sí | D |
| | | Tarifa efectiva promedio del impuesto predial unificado rural (TEIPUR). | Sí | D |
| | | Tarifa nominal promedio del impuesto predial unificado rural (TNIPUR). | Sí | D |
| | | Índice de gestión de fijación de tarifas del impuesto predial unificado rural (IGFTIPUR). | No | D |
| | | Índice de adopción de avalúo catastral rural (IAAC). | Sí | D |
| | | Índice de transacciones rurales (ITR). | No | D |
| | | Índice de satisfacción de demanda de tierras rurales (ISDTR). | No | D |
| | | Índice de área incluida (IATI). | No | D |
| | | Mediana del precio por hectárea de las tierras otorgadas mediante subsidio integral de tierras (MePhaSIT). | No | D |
| Estrategia territorial integral departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad | Planificación territorial | Zonas de reserva campesina constituidas. | Sí | D y E |
| | | Establecimiento de zonas de reserva campesina. | Sí | D y E |



Cuadro 6. Relación con los indicadores de la estructura temática de la línea base elaborada por la UPRA, asociados al eje estratégico para el ordenamiento territorial agropecuario y las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|------------------------------------------------------------|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Modelo territorial agropecuario | Planificación territorial | Variación del área declarada como suelo urbano, rural y de expansión en el POT. | No | B |
| | | Área declarada por categoría suburbana en el POT. | No | B |
| Estrategia de ocupación del territorio rural agropecuario | | Sin indicadores. | | |
| Instrumentos para el ordenamiento territorial agropecuario | | Sin indicadores. | | |



2. Propuesta de estructura temática y otros aspectos para abordar la evaluación de gobernanza de la tierra rural en Colombia

Cuadro 7. Relación con los indicadores de la estructura temática de la línea base elaborada por la UPRA, asociados al eje estratégico de gestión intersectorial y las categorías de análisis para la evaluación de la gobernanza de la tierra rural en Colombia

| Líneas de acción | | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-------------------------|
| Gestión en áreas agropecuarias de interés compartido | Planificación territorial | Variación anual en la superficie de área de los departamentos en las categorías B y C, de la reserva forestal de la Ley 2 de 1959. | No | C y B |
| | | Variación anual en la superficie del suelo rural, por la incorporación de áreas de la Ley 2 de 1959, para procesos de reforma agraria y desarrollo rural. | Sí | C y B |
| | Tierra y ambiente | Variación anual en el área continental e insular colombiana sin restricciones por explotación de hidrocarburos. | Sí | C y B |
| | | Variación anual en el área continental colombiana sin restricciones por explotación de carbón. | No | C y B |
| | | Variación anual en el área continental colombiana sin restricciones por explotación de otros minerales. | No | C y B |
| | | Variación anual en el área continental colombiana sin restricciones por ecosistemas de páramo. | Sí | C y B |
| | | Variación anual en el área continental colombiana sin restricciones por presencia de áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). | Sí | C y B |
| | | Variación anual en el área continental colombiana sin restricciones por titulaciones para comunidades étnicas. | Sí | C y B |
| | | Aumento anual en la superficie del área continental colombiana sin restricción por la sustracción de las zonas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959. | No | C y B |
| | Gestión del riesgo agropecuario y adaptación al cambio o variabilidad climática | | Sin indicadores. | |
| Fortalecimiento de capacidades institucionales | | Sin indicadores. | | |

| Líneas de acción | Grupo temático | Indicadores | Reporte (sí/no) | Categoría de gobernanza |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------|
| Fortalecimiento de bienes y servicios públicos rurales | Tierra y ambiente | Reducción en la superficie del área continental colombiana sin restricciones por presencia de fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión (Ley 1228 de 2008) para vías de primer y segundo orden. | No | C y B |
| *Eje transversal: gestión de información y del conocimiento agropecuario | Información para la gestión territorial | Porcentaje de predios rurales inscritos en la base catastral con propietario. | Sí | B |
| | | Porcentaje de mejoras sobre predios rurales inscritas en la base de datos catastral. | Sí | B |
| | | Porcentaje del territorio continental e insular rural del país que cuenta con cubrimiento de cartografía básica a escala adecuada. | No | B |
| | | Porcentaje del territorio municipal que cuenta con cubrimiento de cartografía catastral rural a escala adecuada. | No | B |
| | | Porcentaje de avance de la interrelación permanente Catastro-Registro en los municipios formados catastralmente. | No | A |
| | | Porcentaje de predios rurales con interrelación Catastro-Registro. | Sí | B |





3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 3.1. Conclusiones sobre el concepto de gobernaza de la tierra rural
- 3.2 Recomendaciones producto de la evaluación de las categorías de gobernanza de la tierra rural en Colombia y la información disponible

3.1 CONCLUSIONES SOBRE EL CONCEPTO DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL

Las condiciones locales y mundiales en las que se desenvuelven los Estados contemporáneos determinan que solo es posible gobernar bajo esquemas de asociación entre lo público y lo privado. La gobernanza parte de la premisa que los Gobiernos son necesarios e indispensables, aunque insuficientes para la actividad directiva a cargo. Cada vez más, los Gobiernos requieren del sector privado, de la sociedad civil, de los ciudadanos y de otros países para generar más y mejores bienes y servicios de calidad; de hecho, los actores privados pueden gestionar buena parte de los bienes que requiere la sociedad. Por último, el rumbo de los países ya no se define y realiza únicamente por el Gobierno; son importantes los grandes consensos procedentes de la sociedad civil, las organizaciones sociales, los ciudadanos y las empresas, entre otros.

Dentro de un enfoque territorial del desarrollo rural, apuesta del actual Gobierno nacional colombiano, la organización territorial de la sociedad es fundamental, lo cual incluye el reconocimiento de la sociedad civil y de los ciudadanos rurales como actores-gestores del desarrollo; lo anterior, para la administración de los asuntos públicos, de forma coordinada y constructiva entre los actores sociales, institucionales y económicos. Una gobernanza territorial representa el ejercicio del poder y la autoridad por parte de los ciudadanos y demás grupos de interés, articulados con sus instituciones y organizaciones, procesos y estructuras, con capacidad para diagnosticar, priorizar, planear y administrar en función de la resolución de problemas comunes y la satisfacción de necesidades.

La definición de gobernanza de la tierra de la FAO y ONU Hábitat (Palmer *et al.*, 2009) y su alcance, así como de aquella de las directrices voluntarias de la FAO (2012), cubren en buena parte los elementos estructurales de la gobernanza como tal, aunque caen, en menor medida que la de organismos como el Banco Mundial, entre otros, en un sesgo hacia lo gubernamental. El citado banco, uno de los principales promotores del concepto gobernanza, en la práctica ha venido enfatizado en el Gobierno y sus capacidades (gobernabilidad), en medio de una nueva forma de gobernar cuyo centro lo constituye la sociedad. Adicionalmente, sus evaluaciones (LGAF) se centran en un deber ser predeterminado y no en lo que es, lo cual supondría ampliar las áreas temáticas básicas y darles voz a los que no la tienen (la sociedad civil y los ciudadanos, entre otros actores). En todos los casos, el enfoque de una gobernanza territorial no está presente, la posición hegemónica de los Estados y sus Gobiernos sigue siendo una constante, así como sus actuaciones verticales, de arriba abajo, con mecanismos e instrumentos de participación ordinariamente refrendadores.

La UPRA, con su aproximación conceptual a la gobernanza de la tierra, es mucho más cercana a los significados de gobernanza y gobernanza territorial, especialmente en los alcances planteados en la Gestua. Se introducen, como elementos el tejido social, las redes de cooperación territoriales, la naturaleza, los mecanismos y los métodos de participación social, entre otros; sin embargo, lo más importante es la **promoción de una gobernanza de la tierra basada en el fortalecimiento de las capacidades creativas e innovadoras de la población rural** y su institucionalidad social, las organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada, y de los gobiernos locales e instituciones públicas de los territorios rurales municipales.

3.2 RECOMENDACIONES PRODUCTO DE LA EVALUACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE GOBERNANZA DE LA TIERRA RURAL EN COLOMBIA Y LA INFORMACIÓN DISPONIBLE

La noción de gobernanza es una acepción multidimensional, así como deben ser sus componentes, seguimientos y evaluaciones. En este sentido, como se ha señalado en este documento, si bien la verificación de cifras e indicadores es un aporte relevante, es necesario comprender que esto es apenas una de las estrategias encaminadas a tal fin, más aún si se asume que muchos de los aspectos de la gobernanza pueden ser o no cuantificables, por lo que resulta conveniente enfocarse en diversas perspectivas cualitativas.

Es claro que gobernanza no es gobernabilidad, es decir que no solo ha de verificarse el cumplimiento de metas estatales, puesto que es necesario ampliar el reconocimiento hacia las otras categorías. Es fundamental darles juego a los roles diversos de los actores que configuran el territorio como una construcción social con un sinnúmero de particularidades en los ámbitos rurales.

Evidentemente, el interés puesto por Colombia en el tema de la gobernanza de la tierra rural, en cabeza de la UPRA, es la apertura hacia la profundización de mayores compromisos. Por ello, dada la trayectoria analizada en cada uno de los numerales y categorías, es la fortaleza que ha orientado que la categoría de estatalidad e institucionalidad sea la que mayores aportes haya realizado y la que más ha sobresalido en los diversos ámbitos de la presente evaluación.

Esto muestra cómo el Estado colombiano, en un horizonte mayor a 70 años, ha asumido

compromisos en profundizar la regulación y la presencia institucional en los territorios rurales, encaminados hacia el acceso de las tierras. Este proceso se ha caracterizado por la promulgación de normas en los diferentes niveles de gobierno. Aun así, esta riqueza y robustez, que deja ver un despliegue e intención institucional, puede ser en casos específicos una debilidad, toda vez que lleva al traslape de funciones, disposiciones y roles, que en vez de resolver las necesidades genera confusiones y puntos ciegos.

La perspectiva de una planificación centralizada en el Gobierno nacional es una apuesta significativa en el tema de tierras rurales; sin embargo, la multiculturalidad y pluriterritorialidad colombianas necesitan niveles institucionales dinámicos y más ajustados a las diversas escalas sociopolíticas, quizá como se ha dado en el tema de las comunidades indígenas, negras o campesinas organizadas. No se trata de dispersar un sinnúmero de unidades hiperautónomas, sin conexión ni reconocimiento de un orden institucional, sino de ajustar los ámbitos de la regulación a las diversidades territoriales.

El Estado colombiano ha contado con valiosas oportunidades en este sentido, tal como se dio a conocer en el análisis y la evaluación de las perspectivas de la reforma agraria, de la regulación ambiental y del ordenamiento territorial, lo cual deja ver la posibilidad real en este aspecto. La recomendación se orienta a considerar que la gobernanza de la tierra o, en un futuro, del territorio, no es única y exclusivamente de un Estado fuerte en lo normativo e institucional, sin perjuicio de la promoción y liderazgo que debe ejercer la institucionalidad. Quedarse en buenos marcos normativos e instituciones sería conservar un enfoque de gobernabilidad y no de gobernanza.



La sinergia, planteada como el referente general que cobija la estructura de apoyo de la gobernanza, pese a los esfuerzos en conciliación y puntos de encuentro en torno de la ruralidad, es quizá una de las categorías donde mayores esfuerzos hay que concentrar. Tal como se ha mencionado, el rol del Estado sigue siendo central. Ahora, puesto que constituye la instancia que posee la capacidad de convocar, debe aprovechar esa situación para ampliar por un lado el reconocimiento de los diversos actores sociales, privados, públicos, y por otro, la propuesta de una agenda común convergente, así como los mecanismos, pasos, roles y procedimientos en pro de un desarrollo rural integral territorial.

Una fortaleza consiste en las organizaciones civiles, gremiales y privadas existentes. En ellas es muy posible que se encuentren los canales, así como el reconocimiento de iniciativas locales y sociales, con formas de liderazgo que en gran medida han surgido a partir de la necesidad y de la particularidad de situaciones específicas. Si bien es cierto que el liderazgo estatal es fundamental, también este debe estar en la capacidad de comprender que, debido a las diversas lógicas del país, hay otro tipo de instancias que sin ser Estado se han puesto en la labor de regular o de mediar en los conflictos. Esto, sumado a la categoría de redes sociales, que es importante para la gobernanza. No se trata de un llamado a la anarquía territorial; por

el contrario, se busca entregar roles concretos a cada uno de sus actores.

Los niveles de sinergia son horizontales y verticales, es decir que deben reconocer tanto las jerarquías locales, departamentales, regionales y nacionales, como las lógicas mismas plurisectoriales sociales, culturales y políticas de los territorios rurales, incluso reconociendo la vinculación y complementariedad campo-ciudad, más que como una dualidad, como un mecanismo de integración de los territorios, cuyas fronteras muchas veces son difusas.

Por el lado de la categoría de gestión, la oportunidad es igualmente amplia. Al ser entendida como el paso de instrumentalización, corresponde a la ejecución de los retos de una gobernanza de la tierra rural, pues son las herramientas tangibles de unos y otros autores y actores. Allí la dispersión es altamente notoria, casi propia de cada especificidad territorial, razón por la cual su seguimiento y evaluación ameritará la generación de alternativas propositivas que permitan responder a la categoría.

Ciertamente no es posible que una u otra sean más relevantes; cada una de ellas cuenta con su rol, y la gestión es la manera de evidenciar la materialización de los alcances y compromisos de una gobernanza. Por ello, es recomendable que se profundicen los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, antes, durante y después de los procesos de ejecución.

La sostenibilidad ha sido planteada no solo desde la perspectiva del conservacionismo, sino muy de la mano de los preceptos del reconocimiento de alternativas de gestión

local. No en vano las comunidades poseen un acumulado de saberes, experiencias y opciones que, sin ser institucionalizadas, operan incluso bajo metas y rendimientos.

El peso en este aspecto es predominantemente estatal, situación favorable toda vez que los enfoques de regulación, protección y conservación macroescalares quizá solo pueden ser posibles gracias a la presencia de una fuerte institucionalidad. Sin embargo, tal como se ha venido justificando, no es posible desconocer las alternativas que los actores locales rurales también han propuesto y desarrollado.

Finalmente, la presencia y el rol de los actores sociales, en sus diversas expresiones, amerita un cúmulo de esfuerzos significativos. El Estado y la sociedad se encuentran en el mismo escaño, con diversas perspectivas e igual rol protagónico en las dinámicas territoriales.

Se coincidió en verificar cómo ha habido avances, por ejemplo, al encontrar mecanismos de autonomía territorial como los resguardos indígenas o las tierras colectivas. Esto evidencia que es posible coexistir en medio de perspectivas diversas, donde las comunidades juegan un rol central y no van en contravía del bienestar general ni de las competencias político-estatales.

Está comprobado que hay divergencia entre las expectativas de los actores, pues unos y otros aparentemente operan dentro de intereses independientes. No obstante, así como en las dinámicas sociales, se recomienda caracterizar las diferentes maneras de autogestión individual, privadas o locales, como formas alternativas a la resolución de conflictos.



BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, Á. (1996). «Ordenamiento ambiental territorial y gestión ambiental». En *El ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, Cider Uniandes.
- Aguilar, L. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Alzate, M. y Romo, G. (2014). «El enfoque de la gobernanza y su recepción en el marco gubernativo actual de las sociedades latinoamericanas», en *Opinião Pública*, Campiñas, vol. 20, núm. 3, pp. 480-495.
- Arnold, M. y Osorio, F. (1998). «Introducción a los conceptos básicos de la teoría general de sistemas». En *Cinta de Moebio* 3, pp. 40-49. Recuperado de <www.moebio.uchile.cl/03/frprinci.htm>.
- Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca. (2015). *Libertad para la madre Tierra*. Recuperado de <<http://www.nasaacin.org/libertar-para-la-madre-tierra>>.
- Avendaño, J. (2007). «Aproximaciones a la teoría de la convergencia territorial: una mirada desde la geografía humana en la perspectiva del trabajo interdisciplinario». En *Meridiano* 74, núm. 2, año 2, pp. 7-22.
- Bernal, C. (1998). «Otra mirada al ordenamiento territorial». En *Perspectiva Geográfica*, 3. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía.
- Boisier, S. (2004). «Desarrollo territorial y descentralización: el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente». En *Revista Eure*, vol. XXX, núm. 90. Santiago de Chile, pp. 27-40.
- Borja, M. (1996). *Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia*. Bogotá: IEPRI y Cerec.
- Bustamante, S. (1996). «Ordenamiento territorial y desarrollo sostenible: una aproximación desde la perspectiva regional». En *El ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente y Cider Uniandes, pp. 45-58.
- Canto, R. (2012). «Gobernanza y democracia: de vuelta al río turbio de la política». En *Gestión y Política Pública*, vol. 21, núm. 2.
- CEDE. (2003). *Introducción a la valoración ambiental y estudios de caso*. Bogotá: Uniandes
- Claval, P. (1974). *Evolución de la geografía humana*. Barcelona: Oikos-tau S. A.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. (1989).
- Dallabrida, V. (2003). *Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de «concertación pública-privada»*. Brasil: Universidad de UUÍ.
- Delgado, O. (2003). *Debates sobre el espacio en la geografía contemporánea*. Bogotá: Unilibros, Universidad Nacional de Colombia.
- Duverger, M. (1990). *Institutions politiques et droit constitutionnel [Instituciones políticas y derecho constitucional]*. París: XXX.
- Domínguez, C. (2001). «Zonificación, ordenamiento y ordenación territorial». En *Zonificación Ambiental para el Ordenamiento Territorial en la Amazonia Colombiana*. Bogotá: T. Defler y P. Palacios (Eds). Instituto Amazónico de Investigación Imani, Instituto de Ciencias Naturales, Unal, pp. 11-14.
- Echeverría, M. (1996). «Lo urbano y lo cultural en el ordenamiento ambiental del territorio». En *El ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente y Cider Uniandes, pp. 59-84.
- Estrada, N. y Acosta, G. (2005). *Planificación rural en Colombia en los últimos 50 años: un estudio de caso en el municipio de Vegachí, Antioquia [sic]*. Trabajo de grado, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Forestales.
- Escobar, A. (1984). «La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo». Colección Vitral, Bogotá: Norma.
- Fals B., O. (1996). «Ley orgánica de ordenamiento territorial descentralización». En *El ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente y Cider Uniandes, pp. 85-92.
- Fernández, B. (2004). *Cuestión agraria: conflictualidad y desarrollo territorial*. Presentado en el Seminario del Lincoln Center Institute of Land Policy. Universidad de Harvard.
- Flores, N.; Martínez, C. y Condoru, D. (2003). «La perspectiva geográfica en la investigación». En *Perspectiva Geográfica*, 9. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, pp. 151-164.
- Garzón, R. (2012). *Antecedentes y recomendaciones del Programa de Adjudicación de Tierras a Campesinos, Indígenas y Comunidades Negras*. Bogotá: DNP, Dirección de Desarrollo Rural Sostenible.
- Guhl, E.; Durán, M. y Valencia, M. (2000). *Vida y región: gestión ambiental en el Valle del Cauca*. Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC). Recuperado de <<http://documentacion.ideam.gov.co/cgi-bin/koha/opac-detail>>.

pl?biblionumber=17244&query_desc=au%3A%-22Guhl%20Nannetti%2C%20Ernesto%22>.

- Haesbaert, R. (2013). «Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad». En *Cultura y Representaciones Sociales*, vol. 8, núm. 15, pp. 9-42.
- Huffy, M. (2008) «Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: el marco analítico de la gobernanza». En *Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina*. La Paz: IFEA-IRD.
- Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2008). «El matrimonio cuantitativo-cualitativo: el paradigma mixto». En J. Álvarez Gayou (Pdte.), 6.º Congreso de Investigación en Sexología. Congreso efectuado por el Instituto Mexicano de Sexología, A. C. y la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. Villahermosa (Tabasco, México).
- Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). (2013). «Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio 1960-2012». Bogotá: Incoder.
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). (1997). *Guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial municipal*. Bogotá: IGAC.
- Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA). (2000). *Ordenamiento pesquero y acuícola dentro del ordenamiento territorial y el ambiente*. Bogotá: INPA.
- Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras (Invemar). (2003). *Conceptos y guía metodológica para el manejo integrado de zonas costeras en Colombia. Manual 1: preparación, caracterización y diagnóstico*. Bogotá: Invemar.
- Interconexión Eléctrica S. A., E. S. P. (ISA). (1998). *Las comunidades negras: nuevos espacios para la democracia participativa*. 1.º ed. Colombia: Ministerio del Interior.
- Janesick, V. (1998). *Stretching: Exercises for Qualitative Researchers*. EUA: SAGE.
- Kooiman, J.; Bavinck, M.; Chuenpagdee, R.; Mahon, R. y Pullin, R. (2008). «Interactive Governance and Governability: An Introduction». En *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, núm. 1, pp. 1-11.
- Lazzarotti, Olivier (2006). *Habiter, la condition géographique*. París: Belin.
- Leal, L. (2003). «Geografía y problemas ambientales». En *Perspectiva Geográfica*, 9. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, pp. 165-175.
- León, N. (2005). *Notas de clase: espacio y problemática ambiental*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Geografía.
- Ley 99 de 1995. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 41.146, del 22 de diciembre de 1993.
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 41.479, del 5 de agosto de 1994.
- Ley 200 de 1936. Sobre el régimen de tierras. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 23.388, del 30 de diciembre de 1936.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Congreso de Colombia. Diario Oficial 43.091, del 18 de julio de 1997.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Congreso de la República de Colombia. Diario Oficial 48.096, del 10 de junio de 2011.
- Massiris, Á. (1998a). «El diagnóstico territorial en la formulación de planes de ordenamiento». En *Perspectiva Geográfica*, 5. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, pp. 33-54.
- . (1998b). «Ordenamiento territorial: hacia un futuro soñado», en *Perspectiva Geográfica*, 3. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, pp. 7-20.
- . (2004). «Ordenación del territorio en América Latina», en *Organización del Territorio, Enfoques y Tendencias*. Bogotá: Universidad Libre, Facultad de Derecho, pp. 49-81.
- Maya, A. (1996). «El ordenamiento ambiental territorial y el desarrollo humano sostenible». En *El ordenamiento ambiental del territorio*. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente, Cider Uniandes, pp. 3-14.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. Documento inédito.

- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT). (2004). *Guía metodológica para la implementación del expediente municipal*. Bogotá: MAVDT. Recuperado de <http://www.aredigital.gov.co/observatorio/Expedientes%20Municipales/Documentos%20tecnicos/Guia_Expediente_Municipal.pdf>.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (2005). *Marco general: revisión y ajuste del plan de ordenamiento*. Documento inédito. Recuperado de <<http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuías/Marco%20revisi%C3%B3n%20POT.pdf>>.
- Méndez, I. (2009). *Gobernanza y políticas públicas*. México: Flacso.
- Méndez, R. (1997). *Geografía económica, la lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel.
- Mendoza, A. (2000). *Colombia, Estado regional*. Bogotá: Guadalupe.
- Moncayo, E. (2003). *Modelos de desarrollo regional: teorías y factores determinantes*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). *Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Perú: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Recuperado de <http://infoindigena.servindi.org/attachments/article/36/Convenio_169_Organizacion_Internacional_del_Trabajo_OIT.pdf>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: FAO. Recuperado de <<http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>>.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). «Estado y políticas públicas en América Latina: hacia una estrategia de investigación». Working Paper 4. Buenos Aires: Cedes y G. E. Clacso.
- Pacheco, A. (2011). «Reseña bibliográfica/Book Review». En M. Bassols y C. Mendoza (Coords.) *Gobernanza: teoría y prácticas colectivas*. México: Anthropos y Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Palmer, D., Friccka, S. y Wehrmann, B. (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra 11. FAO-ONU. Recuperado de <<http://www.fao.org/documents/card/es/c/bb169b5e-b01c-5850-963b-6d8d1513752e/>>.
- Pérez, L. (2000). «Reflexión ambiental de un futuro geógrafo». En *Perspectiva Geográfica*, 8. Bogotá: UPTC e IGAC. Programa de Estudios de Posgrado en Geografía, pp. 114-122.
- Prats i Catalá, J. (2005). *De la burocracia al management. Del management a la gobernanza: las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos: el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Reyes, A. (2013). «Reforma rural para la paz». En *Tierra y Violencia en Colombia*. Recuperado de <<https://alejandroyesposada.wordpress.com/2013/01/28/133/>>.
- Ricaurte, L. (2001). «Zonificación ambiental de la cuenca del río Putumayo». En T. Defler, y P. Palacios (Eds.), *Zonificación ambiental para el ordenamiento territorial en la amazonia colombiana*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigación Imani, Instituto de Ciencias Naturales, Unal, pp. 47-58.
- Roldán, R. (2001). *Resguardos indígenas y parques naturales en Colombia: una reflexión sobre la viabilidad o no de su coexistencia legal sobre un mismo espacio territorial*. M. Romero (Ed.). Documento de trabajo 8., pp. 44. Bogotá: Fundación Gaia Amazonas.
- Roth, A. (2006). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, 3.ª reimpresión. Bogotá: Aurora.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio*. España: Ariel.
- Serrano, J. (1997). «Principios filosóficos de la gestión ambiental». En: Ballesteros, J. (Coord.), *Sociedad y medio ambiente*. Madrid: Trotta.
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2014). *Metodología de estructuración de la línea base para el seguimiento y evaluación en temáticas relacionadas con ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: UPRA.
- . (2015). *Gestión del territorio para usos agropecuarios: bases para la formulación de política pública (Gestua)*. Bogotá: UPRA.
- Vargas, A. (2001). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.



upra.gov.co • UPRA Colombia    

Con el fin de realizar un seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP) y el Mercado de Tierras Rurales (MT), la UPRA presenta la siguiente propuesta metodológica para realizar la evaluación de la gobernanza de la tierra. Parte de la metodología diseñada incluye la conceptualización del término gobernanza de la tierra y su relación con el OSP y el MT, para lo cual, se realiza un recuento del concepto gobernanza desde los años 70 en adelante, pasando por varios académicos y analistas, de donde se puede extraer que la gobernanza es la respuesta a una nueva y diferente realidad política, económica y social, así como al papel de la sociedad civil y de los ciudadanos en los sistemas político-administrativos, en otras palabras, el gobierno en relación con la sociedad civil y la ciudadanía, respondiendo las demandas en un marco de desarrollo, que va más allá del crecimiento económico, vinculando entre otros, los aspectos sociales, ambientales y culturales.



**GOBIERNO
DE COLOMBIA**



MINAGRICULTURA

