

**Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Coherencia entre el Problema público y Diseño Institucional, 2013-2017.**

**Leidy Kirley Rivera**

**Maestría en Políticas Públicas**

**Facultad de Ciencias de la Administración**

**Universidad del Valle**

**Tesis para optar por el título de Magíster en Políticas Públicas**

**Código: 1703129**

**Mg. Javier Cadavid Ramírez**

**Enero 2021**

## Tabla de contenido

Introducción .....	6
Capítulo uno.....	9
Antecedentes del problema .....	9
Planteamiento del problema .....	16
Objetivo general .....	23
Objetivos específicos.....	23
Justificación de la investigación.....	24
Estado del Arte .....	25
Dimensión social del problema .....	26
Dimensión económica del problema .....	36
Marco conceptual .....	45
Del institucionalismo al neoinstitucionalismo.....	46
Análisis de la política pública.....	53
De la definición del problema público al diseño institucional .....	58
De la interrelación de los elementos sustantivos a la coherencia .....	62
Metodología de la investigación .....	65
Método deductivo .....	66
Categorías de análisis .....	67
Estrategia de investigación: Análisis documental .....	68
Estrategia de investigación: Entrevistas .....	70
Estrategia de procesamiento y análisis de datos .....	71

Capítulo dos .....	74
Resultados de la investigación .....	74
Contexto normativo e institucional: De la definición del problema público (DPP) al diseño institucional (DI) de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) ..	75
Actores públicos y privados en la política pública .....	81
Instituciones en la política pública .....	89
Valores en la política pública .....	92
Análisis de los resultados: Coherencia entre los elementos sustantivos en la definición del problema público (DPP) y el diseño institucional (DI).....	99
Entre los actores de la DPP y el DI .....	99
Entre las instituciones de la DPP y el DI.....	119
Entre los valores de la DPP y el DI .....	133
Conclusiones y recomendaciones.....	140
Referencias .....	144
Anexos.....	153
Anexo 1. Esquema de preguntas para las entrevistas .....	153
Anexo 2. Consentimiento previo, libre e informado para la aplicación de instrumentos de investigación (Documento de apoyo) .....	153
Anexo 3. Transcripción de entrevista .....	156

### **Listado de tablas**

<b>Tabla 1.</b> Fuentes para la definición del problema público .....	77
<b>Tabla 2.</b> Actores en la definición del problema público (DPP) según su clasificación .....	85
<b>Tabla 3.</b> Actores en el diseño institucional (DI) según su clasificación .....	87
<b>Tabla 4.</b> Instituciones en la definición del problema público (DPP) según su clasificación .....	90
<b>Tabla 5.</b> Instituciones en el diseño institucional (DI) según su clasificación .....	91
<b>Tabla 6.</b> Valores en la definición del problema público (DPP) según clasificación.....	95
<b>Tabla 7.</b> Valores en el diseño institucional (DI) según su clasificación .....	97

### **Listado de figuras**

<b>Figura 1.</b> Ilustración del diseño metodológico de la investigación.....	66
<b>Figura 2.</b> Ilustración interrelación entre unidades y categorías de análisis .....	67
<b>Figura 3.</b> Ilustración de la línea del tiempo para la definición del problema público .....	76

## Resumen

Esta investigación considera como objeto de estudio la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), delimitando como unidades de análisis la definición del problema público y el diseño institucional, ambas fases integradas en la etapa inicial del proceso de las políticas públicas. A partir de los antecedentes expuestos en el planteamiento del problema se sugiere que la definición del problema público de la política es incoherente con el diseño institucional establecido; por lo que se propone analizar los aspectos de coherencia contenidos entre la definición del problema público y el diseño institucional formulado en la política de ordenamiento social de la propiedad rural; en función de tres elementos sustantivos en el proceso, los actores, las instituciones y los valores incorporados, utilizando el análisis de contenido textual de unidades de información documental de carácter institucional y entrevistas realizadas a expertos en materia de tierras.

Los resultados se presentan a través de la consolidación de los tres dominios analíticos que dan lugar a metatextos, sobre los cuales se elaboran consideraciones respecto a su consistencia en los dos espacios de la política pública. Se concluye que los actores, instituciones y valores enunciados en la definición del problema público distan parcialmente de los expresados en la comprensión del diseño institucional, por lo que no es posible manifestar coherencia en todos sus elementos sustantivos.

**Palabras clave:** ordenamiento social de la propiedad rural, cuestión agraria, problema público, diseño institucional, actores, instituciones, valores, coherencia.

## Introducción

La firma del Acuerdo de Paz significó para la sociedad y el gobierno, una oportunidad para repensar las soluciones al problema agrario que por décadas ha persistido en el país, implicó modificaciones en la arquitectura institucional que apuntarán a gestionar en mejores términos los retos vinculados con la llamada transformación del campo y exigió compromisos sobre uno de los aspectos más relevantes incorporados en la agenda general de la fase exploratoria establecida por el gobierno nacional y las FARC-EP denominado inicialmente Política de Desarrollo Agrario Integral, específicamente en su primer subpunto enunciado como: acceso y uso de la tierra, tierras improductivas, formalización de la propiedad, frontera agrícola y protección de zonas de reserva.

Este compromiso que se expresa finalmente tras la firma del Acuerdo Final en el primer subpunto de la llamada Reforma Rural Integral –sustituto de la política de desarrollo agrario-, adquiere forma y contenido a través de la expedición el 29 de mayo de 2017 del Decreto 902, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma y constituye así la primera expresión de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural. Sin embargo, las políticas en materia de tierras que anteceden a ésta, evidencian una discordancia entre el problema público que las originó y el diseño determinado para la acción pública. Considerando la importancia que revistió la formulación de esta política en el contexto de una apuesta por la construcción de escenarios de paz, resulta entonces fundamental analizar su coherencia como atributo esencial o cualidad deseable en dicha fase del proceso de la política pública.

Esta búsqueda de mecanismos y formas para atender el problema agrario por parte del Estado, pone de manifiesto la necesidad paralela de incluir el análisis de políticas públicas a fin

de proporcionar “elementos y estudios apropiados para determinar el nivel de avance y pasividad que registra la estructura gubernamental y burocrática, para actuar sobre temas y asuntos estratégicos” (Vélez & Zornoza, 2011, p.11); especialmente por el contexto político en el cual emerge la acción pública de estudio y su representación para la población campesina.

Por ello, esta investigación espera contribuir a la labor que advierten Merino & Cejudo (2010) en la cual “los analistas de políticas están obligados a diseñar políticas que se correspondan con la definición causal de los problemas definidos” (p.16), mediante el análisis de los aspectos coherentes contenidos entre la definición del problema público y el diseño institucional formulado en la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), en función de tres elementos sustantivos en el proceso, los actores, las instituciones y los valores incorporados; considerando estas dos unidades de análisis como “fases” o “momentos” de la etapa inicial del proceso de la política pública.

La investigación se efectúa a partir de aproximaciones conceptuales en clave institucional que contribuyen a una visión ecléctica sobre los enfoques de la política pública, encaminada a ofrecer una fundamentación plural que permita exponer los elementos de mayor importancia en el análisis, por lo que se consideran autores como: Eslava (2011), Goodin (2003), Subirats et al. (2008), Knoepfel et al. (2007), Merino (2010) y Martínez (2010), entre otros. En cuanto a su desarrollo metodológico se hace uso del análisis de contenido textual de unidades de información documental de carácter institucional y las transcripciones de entrevistas a expertos en materia de tierras, estableciendo algunas reglas operativas.

Dichas reglas corresponden a la delimitación de carácter extensiva de las unidades de información –documentos para el primer objetivo y entrevistas para el segundo-, esto se traduce en capturar los datos contenidos en éstas –caracterizadas por su amplitud y cantidad apreciable-,

a fin de reducir al máximo los elementos considerados, pero tratando de lograr un tratamiento en cierto modo exhaustivo. Sobre la regla de determinación de carácter intertextual de tipo agregativo; en otras palabras, implica unificar los hallazgos extraídos del conjunto de unidades de información a través de los dominios analíticos (actores, instituciones y valores), de tal forma que se aprecien globalmente. Como resultado del análisis e interpretación, se obtienen metatextos que posteriormente son analizados de forma conjunta para efectos de la coherencia en la política.

En este sentido, la presente investigación se desarrolla en el marco del programa de Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle y se estructura de la siguiente manera: un primer capítulo que incluye los apartados relacionados con los antecedentes y formulación del problema, objetivos, justificación, marco conceptual y metodología; los cuales exponen la orientación y forma de abordaje considerada para el estudio de la política pública en mención, desde tres elementos sustantivos: actores, instituciones y valores, transversales en las corrientes relacionadas con el enfoque institucionalista y neoinstitucionalista donde se subrayan autores como Hall & Taylor (1997), Goodin (2003) y Evans (2007).

Un segundo capítulo que incorpora los resultados, conclusiones y recomendaciones hallados tras el empleo de los enfoques de análisis (conceptual y metodológico), y finalmente un apartado con los anexos de las evidencias de los soportes relacionados con la recolección de los datos para la investigación. Sin duda, este trabajo es una apuesta por reiterar la importancia y complejidad de la solución al problema agrario en la sociedad colombiana si se continua con la aspiración de construir una paz estable y duradera. En otras palabras, “el encuentro de esa esquivada paz pasa necesariamente por el cumplimiento del deber ético y político que incumbe a



todos los sectores de la sociedad colombiana para encontrarle soluciones lúcidas al problema agrario y al desarrollo rural” (Bernal & Restrepo, 2014, p.19)”.

## **Capítulo uno**

### **Antecedentes del problema**

El artículo 58 de la Constitución Política de Colombia consagra la garantía de la propiedad privada y demás derechos con arreglo a las leyes civiles, advierte sobre su función social que implica obligaciones, su función ecológica y la protección y promoción de las formas asociativas y solidarias sobre la propiedad. De igual forma señala instituciones de orden jurídico tendientes a afectar el derecho de propiedad por motivos de utilidad pública (Constitución Política de Colombia, 1991). Es decir, establece las reglas para efectos de definir quién, cómo y de qué forma se ejerce propiedad en el país.

De ahí que, la seguridad jurídica es por definición, esencial al Estado de Derecho, que delimita su accionar a un marco de normas jurídicas y la considera un valor en sí misma que aporta confiabilidad y previsibilidad al ordenamiento y asegura relaciones humanas de convivencia (Ocampo et al., 2016). No obstante, los derechos sobre la propiedad rural en Colombia, conforman un escenario de especial atención, por cuanto han sido reiterativamente materia de inseguridad jurídica a lo largo de la historia.

La relación definida de forma jurídica o consuetudinaria entre una persona respecto a la tierra –entendida desde su concepción funcional- determina su tenencia (FAO, 2003, citado en Delgado, 2018). En consecuencia, la tenencia de la tierra es una institución regulada por el Estado que consolida un conjunto de normas inventadas por la sociedad para regular su comportamiento, definiendo así los términos relacionados con el acceso para su asignación, utilización, control, transferencia, cumplimiento de obligaciones y limitaciones vinculadas

(Delgado, 2018). Por ello, los sistemas de tenencia juegan un papel de suma relevancia dentro de la vida social y la forma en que las sociedades ajustan y reajustan tales instituciones (Goodin, 2003).

Para efectos de la regulación sobre los derechos de la propiedad rural y la tenencia de la tierra, el Estado ha generado instituciones jurídicas desde la segunda década del siglo XIX hasta ahora, éstas han tenido lugar de forma accidental y deliberada. En cuanto a ésta última, consiste en una aspiración realizable en algún sentido, es decir, como consecuencia de la “intervención deliberada de un agente dotado de intención en búsqueda de un objetivo” (Goodin, 2003, p.41). Conforme a esto, toda vez que hay actividades esencialmente motivadas por la intencionalidad en el ámbito político para efectuar cambios sociales –políticas, planes, programas y proyectos-, se hace referencia a los diseños institucionales.

La evolución sobre la propiedad rural y la tenencia de la tierra durante el siglo XIX, XX y comienzos del XXI produjo un buen número de leyes –una de las formas de expresión más frecuente de la política pública en el país- orientadas a la regulación de diversos aspectos: adjudicación de baldíos, fomento a la agricultura, colonización dirigida, creación de un régimen de tierras, eliminación de la concentración de la propiedad, arquitectura institucional del sector, reconocimiento de la propiedad colectiva, mercado de tierras, entre otras.

Sin embargo, los hitos legislativos en materia de derechos de propiedad rural que han sido reconocidos en la memoria institucional como parte del conjunto de políticas públicas de tierras son: 1) Ley 200 de 1936 expedida en el gobierno de Alfonso López Pumarejo, establece un régimen de tierras que modifica significativamente la legislación existente para tratar de solucionar los conflictos por la tierra, dar claridad a los títulos de propiedad y definir qué es una propiedad privada y qué es un baldío; 2) Ley 135 de 1961 expedida en el gobierno de Alberto

Lleras Camargo denominada reforma social agraria, busca eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural y dotar de tierras a quienes no la poseen; y 3) Ley 160 de 1994 expedida en el gobierno de César Gaviria, crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, de igual forma establece el subsidio para la compra de tierras y dicta otras disposiciones sobre procesos agrarios, los cuales hacen hincapié en otros aspectos no considerados en las anteriores políticas de tierras (Machado, 2017)<sup>1</sup>. Este conjunto de políticas fundamenta gran parte de su existencia en lo que Echavarría (1985) denominó el problema agrario, que se sintetiza en la siguiente proposición:

Si sus dueños la consideran un activo de producción del cual esperan devengar el máximo rendimiento, no hay problema agrario. Si, por el contrario, para los propietarios la tierra es un activo de acumulación de patrimonio, con miras a futura valorización, o en busca de otros objetivos distintos a su rendimiento, el país tiene problema agrario. (p.32)

En consecuencia, estas tres políticas tienen en común que proponen soluciones al debate nacional sobre el problema agrario en contextos en los cuales el conflicto por la tierra se había agudizado y resultaba ineludible el compromiso de los gobiernos para intervenir, influenciados por las élites políticas del momento o la presión generada desde las organizaciones campesinas, pues el monopolio sobre la tierra como asunto público que colocaba en entredicho las decisiones de los gobiernos nacionales no se planteó como problema antes de la Independencia, ni en sus primeros años en el país. Al respecto agrega Machado (2017) que “el Estado estimuló y consintió

---

<sup>1</sup> Conviene subrayar que, desde una perspectiva histórica, dicho conjunto implica un gran número de referencias legislativas si se consideran aspectos complementarios fundamentales en materia de tierras, como la Ley 4ª de 1973 conocida como resultado del *Pacto de Chicoral*, en la cual se introducen modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y la 1ª de 1968, por lo que según los análisis constituyó una ley de efectos regresivos, también llamada contrarreforma agraria.

una estructura de propiedad bimodal desde la Independencia que marcó la institucionalización de la desigualdad” (p.33).

Esta estructura coincide con la tradición de fomentar los latifundios, afectando en buena medida la agricultura campesina minifundista (Delgado, 2018). A pesar de la expedición de estas políticas, el problema agrario no sólo persistió, sino que su continuidad se debe en buena medida al contenido de las mismas, que se estimaba contribuirían a adelantar procesos de reforma agraria en el país para redistribuir la propiedad rural. En cuanto a la Ley 200 de 1936, ésta procuró dar orden a la legislación precedente, centrada en la colonización espontánea y el conflicto por las formas de apropiación de la tierra baldía (Bernal & Restrepo, 2014), que había generado el sistema de hacienda impuesto desde la apropiación a la fuerza de los terrenos a los indígenas, como mecanismo de dominación utilizado por la colonia española.

Para ello, incorpora la función social de la propiedad impulsada por Duguit (Batista & Coral, 2010), que trasciende la noción de derecho privado absoluto e impone a los propietarios de la tierra, obligaciones correlativas a su derecho (Delgado, 2018). De igual forma, crea la jurisdicción agraria, cuya implementación fue atribuida a los jueces civiles, notarios y registradores, quienes continuaron resolviendo los conflictos de tenencia a partir del derecho civil (Reyes, 2016).

Lo anterior logró fijar reglas de juego más claras para la modernización de la propiedad rural pero no dar pasos significativos hacia una reforma agraria redistributiva (Machado, 2017), que se planteaba como alternativa de solución al conflicto suscitado entre los intereses de los campesinos sin tierra y las élites dueñas de la misma como fuente de renta. En cambio, el contexto social de la violencia armada se convirtió en clave del proceso histórico de desposesión

de los territorios campesinos (Reyes, 2016), indígenas y afrodescendientes, estos últimos instituidos a través de resguardos y tierras de comunidades negras (Delgado, 2018).

En relación a la Ley 135 de 1961 producto de los acuerdos del Frente Nacional, se evidencia una extensión de las pautas generales establecidas en la política anterior, conforme a la función social de la propiedad y la creación de la arquitectura institucional encargada de tales fines. Pese a ello, adopta criterios exigidos por la política exterior norteamericana –a través del Programa Alianza para el Progreso- que impulsó reformas estructurales en América Latina a fin de prevenir que la revolución en Cuba se replicara en la región (Machado, 2017), lo que derivó en un sistema de créditos de fomento para la compra de tierras por parte de los campesinos. De igual forma, dio preponderancia a la adjudicación de baldíos a sociedades colectivas (agrícolas y ganaderas) que contrariaba el principio de redistribución de la reforma agraria a fin de garantizar el acceso a la propiedad rural a pequeños productores y/o campesinos (Delgado, 2018).

De acuerdo con Ramos (2001), los mecanismos legales previstos en esta ley –también incluidos en la anterior- para la adquisición de tierras; la expropiación y la extinción de dominio, además de demorados, tendenciosamente concebidos y meticulosamente redactados, no lograron afectar la gran propiedad (Citado en Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Como resultado, la marcada concentración de la tierra no disminuyó como se esperaba y la relación entre grandes propietarios y otros sectores se agravó con la firma del Pacto de Chicoral en 1972, dando lugar a una contrarreforma (Delgado, 2018) que terminó por frustrar las expectativas del campesinado y produjo una invasión de áreas inexploradas de las grandes haciendas como reacción a su expulsión masiva por cuenta de los terratenientes (Reyes, 2016).

Hasta ese momento, el proceso de redistribución de la propiedad a través de las políticas anteriores no había tenido los alcances esperados, debido a las limitaciones financieras en su

asignación de recursos, la centralización de las políticas, los mecanismos jurídicos susceptibles de transgresión en los procesos de adquisición y adjudicación de tierras, todos estos promovidos como parte de la solución a la pobreza rural –que había incrementado en las últimas décadas y se relacionaba directamente con el acceso a la propiedad-, por lo que se realizan modificaciones al enfoque de la reforma agraria (Balcázar et al., 2001) usado como referente para la definición de las políticas públicas hasta ahora presentadas.

Estas modificaciones al enfoque se expresan en la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, estableciendo subsidios para la adquisición de tierras y reforma del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Congreso de la República de Colombia, 1994). Por ello, esta política se pensó como una reforma rural integral de iniciativa gubernamental –como las expuestas hasta ahora-, fuertemente impulsada por las asociaciones campesinas, pero influenciada por los lineamientos del Banco Mundial para la apertura del mercado de tierras (Peña et al., 2014). Influencia que había sido persistente desde la década del cincuenta, después de la primera misión de Lauchlin Currie en el país.

Esta apertura, se sintetiza en el retiro de la intervención directa del Estado en el proceso de redistribución de la propiedad y se evidencia en la puesta en marcha de la línea de crédito subsidiada para la compra de tierras por los campesinos y pequeños productores, quienes debían como parte de una negociación directa con los propietarios que quisieran vender, acordar el valor, dejando el acceso y distribución de la propiedad condicionado a las fuerzas del mercado (Machado, 2017).

De modo que, como lo advierte Vendryes (2011) la implementación de un mercado de tierras basado en la propiedad privada conlleva riesgos, estos generan resistencias por quienes

consideran amenazados sus derechos e intereses (Citado en FAO, 2017); produciéndose así incentivos para el uso de la violencia en el ámbito rural como recurso estratégico para garantizar la acumulación de capital en tierras (Reyes, 2016). Es por esto que la llamada contrarreforma agraria de hecho, basada en contrarrestar cualquier avance en las acciones de las políticas públicas de reforma, se acentuó con la Ley 160. Especialmente porque durante la década de los ochenta y noventa, los conflictos por la tierra se exacerbaban con la participación de las guerrillas, los paramilitares, el crimen organizado y las fuerzas militares (Machado, 2017).

De igual modo, la Ley 160 no sólo estimuló un mercado imperfecto, sino que amplió las posibilidades para adjudicar tierra a personas que no obedecían en estricto sentido a trabajadores agrarios y campesinos, sujetos de acceso a la propiedad rural, como se enuncia en el artículo 64º de la Constitución. Por lo que la adjudicación en la política, se subordinó al principio de eficiencia económica y diversificó a los sujetos beneficiarios, lo que constituyó un cambio – inamovible- en las políticas públicas asociadas con el tema, que privilegia la productividad por encima del acceso a la propiedad por parte de campesinos, principio alineado con las políticas internacionales de los noventa (Delgado, 2018).

Así mismo, la política resultó susceptible de interpretaciones legales que permitieron a conglomerados económicos acceder a subsidios y créditos que estaban destinados a pequeños propietarios, esto produjo que las tierras destinadas a ser explotadas por campesinos pasaran a firmas y sociedades. Asunto que se atribuye a la persistente idea de desarrollo asociada a los cultivos a gran escala y su vínculo con altos niveles de productividad (Arias, 2013 citado en Delgado, 2018). Esta idea de desarrollo en concordancia con las políticas internacionales, se introdujo tanto en el contexto macroeconómico del país como en el contenido de las políticas

públicas, particularmente las relacionadas con los derechos de propiedad rural y la tenencia de la tierra.

### **Planteamiento del problema**

Tras la consolidación del producto de acciones derivadas de la ejecución de la Ley 160, el gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Agricultura, promovió a lo largo de la primera década del siglo XXI, ajustes al marco legal vigente (Balcázar et al., 2001).

Estos cambios que parecen soportarse en la idea de un contínuum en la política de tierras, sobre la posible inconsistencia entre la percepción del problema agrario que motiva la intervención del Estado y el contenido de la política pública que agrupa las acciones a ejecutar para poner a disposición mecanismos e instrumentos que respondan a la problemática identificada, resulta aceptable como factor explicativo a juzgar por la aproximación a los limitados alcances de las políticas públicas mencionadas.

De conformidad con lo planteado, Machado (2017) indica que las políticas públicas sobre el tema en el siglo XIX y XX se realizaron sin conocimiento de la situación real sobre la tierra, respecto a su posesión y uso, pero esto “fue más bien consentido y consciente en las esferas públicas y las élites rurales y urbanas, pues beneficiaba a los grandes propietarios e inversionistas en tierras” (p.54). Sobre esto, apunta también el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) que “es claro el desamparo de una mirada más consistente sobre el contexto de las políticas (respecto a los derechos de propiedad sobre la tierra), lo cual constituye una falla grave en su diseño” (2013, p. 33).

Este desconocimiento aparentemente intencionado según el autor, pone de manifiesto su incidencia en la formulación de las políticas públicas, en tanto la determinación de su contenido exige un ejercicio previamente deliberado, producto de considerar una situación social



problemática –una visión en concreto de la misma y por ello excluyente- que implica la intervención gubernamental, establecida por la agenda social, pública o de gobierno. Sin embargo, el problema agrario, es en particular un asunto que precede a la historia de la nación, puesto que fue central en el proceso de dominación española y en adelante constituyó un valor de cambio que configuró así mismo un sistema de tenencia que trajo consigo más desigualdad y violencia, por lo que su definición no ha sido precisamente estática.

Por lo tanto, las intervenciones establecidas a partir de las redefiniciones del problema desde el siglo XIX, requerían políticas ajustadas a los nuevos referentes –de forma ideal-, pero éstas fueron realizadas a partir del “desconocimiento de la situación”; lo que supone cuestionar de entrada la coherencia entre el problema y el contenido de las políticas diseñadas para efectos de la regulación de la propiedad de la tierra.

De ahí que, la coherencia entre estos dos puntos, sea un atributo deseable en la formulación de las políticas públicas y su continuo reajuste. Para profundizar este aspecto, es necesario advertir como lo establece Cuervo (2007) que en la comprensión de una política pública como un flujo de decisión en torno a un problema público, cada una de éstas –Ley 200, Ley 135 y Ley 160- implica decisiones en el marco de la agenda del Estado, en uso de las competencias constitucionales y legales del gobierno. Así mismo, se entiende que constituya un flujo, porque los problemas públicos que ingresan al debate de la agenda pública “no terminan de resolverse y se transforman en otras formas de representación social que deben ser intervenidas por otros gobiernos” (Cuervo, 2007, p.82). Esta transformación es, en otras palabras, lo que da lugar al diseño de diversas políticas en torno a un tema y/o sector en distintos momentos al interior de la administración pública de los gobiernos.

Por ello, la construcción de la definición de un problema supone la posterior selección de un contenido delimitado para atenderlo, que implica la expresión de una visión aparejada entre éstos. Esto se explica en buena medida, por una afirmación de valores implícita en la política, como resultado de la elección de cauces para la acción pública, correlacionados con el problema público (Merino, 2010). Al respecto agrega Jordan & Halpin (2006), que la medida en que puede surgir la coherencia en una política “se encuentra asociada con ideas poderosas o una imagen política que Baumgartner y Jones (1993) consideran están conectadas con valores políticos que pueden comunicarse directa y simplemente a través de la imagen y la retórica”<sup>2</sup> (p.24).

Esta idea central desde el análisis de las políticas públicas, guarda similitudes en torno a la justa correspondencia planteada por Goodin (2003) para las instituciones, que se sustenta en la noción del vínculo necesario entre los elementos empíricos y normativos del proyecto de diseño, es decir, entre su sentido descriptivo y prescriptivo. En consecuencia, la relevancia adquirida de atributos ideales como la coherencia en el análisis, se entiende a través de autores como May et al. (2005) que demuestran efectivamente la suposición generalizada de que en diferentes campos de políticas, la incoherencia socava su ejecución (Jordan & Halpin, 2006).

La coherencia o justa correspondencia, como se ha expuesto hasta ahora, se encuentra condicionada a la etapa previa o inicial de toda política pública, en otras palabras, al momento en el cual según Eslava (2011) se consolidan como productos: las ideas, el problema social y la alternativa de solución política. Aunque para ser más específicos, de acuerdo con Jones (1970) citado en Muller (1998) en el enfoque clásico secuencial de las políticas, ésta puede situarse entre la identificación del problema, fase en la cual se integra el problema con el trabajo

---

<sup>2</sup> Texto original en inglés, traducción propia. Ver Jordan, G., & Halpin, D. (2006). The political costs of policy coherence: Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy*, 26(1), 21–41. <https://doi.org/10.1017/S0143814X06000456>

gubernamental; lo cual implica “procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda” (p.66); y el desarrollo del programa, fase relacionada con la formulación de los métodos y soluciones para resolver el problema y la legitimación de la política pública a través de la aprobación política.

En efecto, los decisores que se sitúan en este primer momento, deben afrontar la incoherencia y la complejidad del mundo reduciendo la incertidumbre, porque el entorno en el cual se producen los fenómenos sociales sobre los cuales hay que decidir, es casi siempre turbulento, aleatorio, imprevisible e inestable. Por ello, la identificación del problema objeto de intervención y el subsecuente contenido de la política pública como propuesta de acción, se reducen a representaciones construidas por los actores involucrados (decisores), que dan lugar a un marco de referencia de la política pública a partir de su imagen de la realidad social (Muller, 1998), en donde convergen también las instituciones seleccionadas como instrumentos y/o mecanismos de regulación del comportamiento y los valores que encauzan la percepción de quienes intervienen.

Como es previsible, la imagen de la realidad que sustenta una política pública, particularmente mediada por múltiples actores y diversos intereses, como la relacionada con los derechos de propiedad sobre la tierra; “no es un proceso automático que refleja el equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación”, por el contrario expone “la naturaleza restrictiva, y elitista, de la esfera pública” (Casar & Maldonado, 2010, p.214).

Particularmente, porque como lo agrega Machado et al. (2004) el Estado ha desestimado distintas coyunturas históricas para atender el problema agrario, dando lugar a que éste adquiera dimensiones aún más complejas que las existentes hace cincuenta años, factores como: la

incursión del narcotráfico a grandes escalas en el mercado de tierras, el aumento de cultivos ilícitos, la relación estratégica entre grupos insurgentes, autoridades locales y carteles del narcotráfico, así como la permanente disputa por el control del territorio; han hecho de la tierra, específicamente de su posesión y uso, una fuente inagotable sobre la cual debatir.

Sobre la posición del Estado frente a la garantía de la gran propiedad para unos pocos, Reyes (2016) advierte que el “secreto que hace posible esta forma primitiva de acumulación de capital para las élites regionales colombianas es la resistencia, negligencia, incapacidad u oposición del Estado para reconocer, formalizar, titular y proteger los derechos sobre la tierra de las comunidades campesinas” (p.17).

Posterior a la expedición de la Ley 160 de 1994, que fijó las formas en que el Estado regularía los derechos de propiedad sobre la tierra, los diferentes gobiernos nacionales elaboraron múltiples iniciativas de naturaleza legislativa, orientadas a reglamentar diversos aspectos del sector rural. Algunas, incorporadas en los planes de desarrollo nacional, que desde una dimensión sectorial pretendían adoptar medidas proclives a la búsqueda de eficacia económica en el campo, fueron desestimadas por la Corte Constitucional, que en uso de sus facultades determinó que “no cumplen con el deber del Estado de propender, de manera general, por el acceso a la propiedad de los trabajadores rurales y, de manera especial, por el acceso progresivo a ella” (Delgado, 2018, p.34), tal y como lo establece el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia.

En adelante surgieron leyes que reconocerían el conflicto y su afectación en la población, tales como: La Ley 387 de 1997 que “adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Machado, 2017, p.217) despojados de sus tierras y

obligados a migrar y la Ley 975 de 2005 conocida como la ley de justicia y paz, cuyo objetivo era “facilitar los procesos de paz y la reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Machado, 2017, p.218). No obstante, la restitución de tierras incluida como medida de reparación a las víctimas en las anteriores leyes, constituía un desafío paralelo al incremento en el número de víctimas producido por el ascenso del conflicto.

Esto explica por qué, desde el primer gobierno del expresidente Santos, se lideró desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) una política pública orientada a la devolución de tierras a los campesinos despojados de ellas, que dotaba de competencia a la autoridad judicial para devolver el patrimonio a miles de víctimas del conflicto (Bernal & Restrepo, 2014).

Esta propuesta materializada en la Ley 1448 de 2011 denominada Ley de Víctimas, permite de nuevo la discusión pública sobre el problema de tierras, además de visibilizar el reconocimiento público de la existencia del conflicto armado interno y sus efectos en millones de víctimas; revela también la posibilidad de diseñar una política pública integral de tierras y de desarrollo rural (Machado, 2017) colocando así en la agenda del gobierno, la necesidad de replantear la política pública sobre la regulación de los derechos de propiedad sobre la tierra y otros aspectos.

Dicha labor, adquiere una notable magnitud en el marco de las ya iniciadas negociaciones entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Oslo y la Habana desde el año 2012, en donde como lo señala Reyes (2016) paradójicamente, siendo el tema agrario el más complejo y arraigado en la violencia, es el primer asunto sobre el cual se discute y emergen visiones tanto del problema como de los mecanismos para su atención

por cada una de las partes, lo que supone responder a: ¿qué debía apuntar la alternativa seleccionada? –valores-, ¿quiénes estarían involucrados? –actores- y ¿cuáles serían los medios para su desarrollo? –instituciones-.

Finalmente, el punto uno incluido en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es consecuencia de la resolución conjunta entre los delegados tanto del Gobierno como de las FARC, por lo que su aprobación y publicación en el año 2016, consolidó un amplio ejercicio de debate sobre los aspectos denominados elementales para la transformación del campo, los cuales se dividen en tres líneas centrales de acción: 1) Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y 3) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (Presidencia de la República & FARC-EP, 2016).

Como se puede observar, el asunto de la regulación respecto a los derechos sobre la propiedad de la tierra en el marco del Acuerdo, se incorporó específicamente en la primera línea de acción del punto uno, por lo que el objeto de estudio de esta investigación es resultado de la puesta en marcha de los recursos constitucionales y legales del gobierno para garantizar su implementación. Luego de la difusión pública del Acuerdo, se expide el Acto Legislativo 1 de 2016 por medio del cual se determinan los instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo de éste, se precisa entonces en su artículo 2º, que el ejecutivo en cabeza del presidente podrá generar los decretos con fuerza de ley durante los 180 días siguientes a la vigencia del acto.

Este mecanismo legislativo especial conocido como fast-track, facultó al ejecutivo para la formulación y expedición del Decreto 902 de 2017 que adopta medidas para facilitar la

implementación del punto uno del Acuerdo denominado Reforma Rural Integral (RRI); específicamente, en materia de acceso, formalización y fondo de tierras. Razón por la cual, este decreto da lugar a la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y se incorpora como parte del conjunto de políticas públicas sobre los derechos de propiedad y tenencia de la tierra.

Para concluir este apartado, conviene señalar que, a partir de los antecedentes de las políticas sobre tenencia y uso de la tierra, expuestos para el planteamiento del problema de investigación y el objeto de estudio presentados con antelación, se determina la siguiente presuposición: En la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la definición del problema público es parcialmente coherente respecto al diseño institucional establecido. Lo que permite enunciar el subsiguiente interrogante en el marco del análisis de las políticas públicas como fuente de orientación en la investigación: ¿Cuáles son los aspectos coherentes contenidos entre la definición del problema público y el diseño institucional formulado en la política de ordenamiento social de la propiedad rural, en función de tres elementos sustantivos en el proceso, los actores, las instituciones y los valores incorporados?

### **Objetivo general**

Analizar los aspectos coherentes contenidos entre la definición del problema público y el diseño institucional formulado en la política de ordenamiento social de la propiedad rural, en función de tres elementos sustantivos en el proceso, los actores, las instituciones y los valores incorporados.

### **Objetivos específicos**

- 1) Presentar la definición del problema público de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en función de los actores, instituciones y valores incorporados.

- 2) Evidenciar el diseño institucional considerado para la política de ordenamiento social de la propiedad rural en función de los actores, instituciones y valores incorporados.
- 3) Establecer los aspectos coherentes entre la definición del problema público y el diseño institucional en función de los actores, instituciones y valores incorporados.

### **Justificación de la investigación**

Respecto a los aportes que justifican el desarrollo de esta investigación se distinguen cuatro tipos: metodológico, por cuanto su abordaje se realiza a partir del análisis de contenido con enfoque cualitativo, técnica de procesamiento y análisis de datos que permite la generación de resultados independientes por objetivo a través de metatextos, que pueden constituir propiamente un insumo individualizado para investigaciones que decidan ampliar el corpus documental al conjunto de políticas relacionadas con el tema agrario o que se sitúen desde la evaluación de la política pública.

Disciplinario, en tanto, el análisis de políticas públicas se complementa con la teoría del diseño institucional para ofrecer una opción de estudio desde la pluralidad de enfoques teóricos y conceptuales, que se pueden usar para enriquecer la descripción y explicación de una parte de la génesis de la política pública en función de tres elementos sustantivos. Esta opción se fundamenta en el reconocimiento de “la complejidad –y dificultad- de los problemas públicos y la forma de definirlos, la ambigüedad y la falta de certeza en el diseño de soluciones” (Merino & Cejudo, 2010, p.21), cuestión que espera suscitar reflexiones para aplicaciones concretas sobre otras políticas.

Práctico, en cuanto, el análisis de las políticas públicas conlleva per se a expresar recomendaciones o por lo menos aproximaciones críticas sobre su comprensión a la sociedad, que intenten promover ejercicios para “revertir todo aquello que no funciona de acuerdo con las



necesidades más sentidas de la población” (Eslava, 2011, p.33). Dicha reversión que puede materializarse en ajustes al diseño institucional de la política o la formulación de instrumentos complementarios que incidan en la transformación del campo colombiano.

Relacional, considerando que a través de la convocatoria de investigación realizada por la Escuela Superior de Administración Pública durante la vigencia 2019 se ejecutó el proyecto titulado “Análisis del diseño institucional de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Caso: Pradera”, el cual expone como principales hallazgos las limitaciones identificadas en el diseño institucional de la política a fin de concluir el análisis con una aproximación sobre su alcance. De ahí que, la presente tesis procure además de ampliar el campo de indagación, la incorporación de la definición del problema público como unidad de análisis, examinar los aspectos de coherencia entre dos momentos de la formulación de la política pública –DPP y DI-, los describa en clave de los elementos sustantivos considerados centrales en el objeto de estudio y toma la política en su escala nacional.

### **Estado del Arte**

Con el propósito de analizar la evolución de los estudios relacionados con el objeto de esta investigación, es preciso advertir dos condiciones que sustentan los criterios para la elaboración del estado del arte: 1) por constituirse la política de ordenamiento social de la propiedad rural un asunto relativamente reciente –en términos de la acción pública-, las investigaciones relacionadas directamente son menos frecuentes que las identificadas con la noción de reforma agraria, por lo que fue conveniente ampliar la perspectiva de este apartado a los antecedentes del problema agrario, que por definición integra el acceso y distribución sobre la propiedad rural; 2) considerando que al objeto de estudio precede no solo la noción de reforma agraria sino los notables efectos derivados de la implementación de políticas públicas anteriores,

tanto por la alteración del reconocimiento de la tierra como recurso de supervivencia y cohesión social de las comunidades, como por su consolidación como renta –incluso por apropiación violenta- en el sistema económico de mercado, fue necesario determinar dos dimensiones para agrupar la evolución de los estudios sobre el problema agrario durante las dos últimas décadas.

Las dimensiones social y económica aquí expuestas, integran una muestra de la complejidad relacionada con el problema de la tierra e incluyen variables determinantes como: función social, conflicto armado, despojo, modelo económico, ordenamiento territorial, agricultura familiar, agronegocio y extranjerización.

Ahora bien, como sentencia Reyes (1987) el problema de la tierra tiene dimensiones mucho más vastas, más allá de la producción o modernización de los sistemas de estructura agraria, porque comprende una lucha por la tierra que se traduce en un “conflicto centenario por la supervivencia y la identidad, contra quienes identifican sus propios intereses como los intereses generales del desarrollo y la modernización” (p.33). No obstante, este documento pretende contribuir no sólo a evidenciar la evolución de los estudios sobre el problema agrario, sino poner de manifiesto su carácter polifacético y la amplitud que ofrece en el ámbito académico para nuevas discusiones y reflexiones desde distintas disciplinas y enfoques.

### ***Dimensión social del problema***

La función social de la propiedad rural, constituye la piedra angular de los derechos respecto a la tierra y se enuncia en todos los hitos legislativos sobre la cuestión agraria. Al respecto, Gastelbondo & Pamplona (2012) indican que la Ley 200 de 1936 constituye un cambio de conciencia jurídica en asuntos de propiedad, especialmente por la presión previa del campesinado, aunque generó efectos no esperados. Conforme a la Ley 135 de 1961 pese a que enunciaba la función social de la propiedad, dio lugar a una de las más importantes

contrarreformas agrarias. La Ley 160 de 1994 (vigente) trajo consigo el mercado de tierras subsidiado que modificaba las formas de acceso a la propiedad.

Pese a la importancia de cada uno de los hitos legislativos expresados en políticas públicas diseñadas para atender el acceso y distribución de la propiedad rural; la Ley 200 de 1936 es particularmente la propuesta que transgrede la visión colonial de la propiedad –pese a las críticas en torno a la continuidad de las formas señoriales y esclavistas que no logró combatir y que persisten en la actualidad-. No obstante, su apuesta solidarista y fundamentada en el bien común, produjo nuevos conflictos en el sector rural que aumentaron las tensiones preexistentes entre los propietarios de las tierras y los campesinos arrendatarios y colonos, quienes fueron inmediatamente despojados de los terrenos que ocupaban, produciéndose así uno de las tantas migraciones forzadas de las que han sido víctimas.

De ahí que la conflictividad sea un factor clave en los intentos y momentos más significativos en los cuales el país tuvo oportunidad de llevar a cabo una reforma agraria. Rincón & Cristancho (2018) expresan que “los marcos normativos y las acciones políticas desarrolladas a lo largo del siglo XX no han contrarrestado los efectos lesivos de los procesos de concentración y acumulación de tierras en el país”(p.75), además de existir una “correlacion positiva y estadísticamente significativa entre la adjudicación de baldíos, el despojo y el abandono de tierras” (p.77). Los autores concluyen que los procesos sociales y marcos normativos elaborados en materia de tierras, no han cumplido el objetivo de democratización de su tenencia y que la configuración de la estructura agraria a partir de procesos desiguales sobre el control de la tierra y su propiedad, antecede a la formación del Estado nación, argumento reiterado por Delgado, 2018; Reyes, 2016 y Machado, 2017, entre otros.

Sobre el conflicto armado como factor determinante en el establecimiento de la gran propiedad en el país, se identifica la convergencia entre éste y la problemática agraria a través de cuatro puntos de encuentro; los cuales se cruzan “en la medida en que la tierra se convierte en un instrumento de guerra y de la disputa por el territorio” (PNUD, 2011, citado en Osorio, 2018, p.93).

Osorio (2018) expone estos cuatro puntos así: 1) “la guerra constituye un trasfondo de largo plazo que parece repetirse históricamente para reafirmar dinámicas concentradoras de la tierra que revalidan el papel central de ésta en la definición de las estructuras de poder local, regional y nacional” (p.96); 2) “ha primado en el país la perspectiva neoliberal e institucional que argumenta que la tierra ha perdido importancia como factor productivo” (p.98), por lo que el mercado como regulador exige la creación de valor agregado en la producción y advierte que la explotación de la dinámica empresarial a gran escala podrá hacer competitivo y rentable el sector rural para generar empleo y desarrollo (Fajardo, 2002); 3) “el narcotráfico en alianza con el paramilitarismo ha hecho serios avances para ocupar el Estado colombiano e instrumentalizarlo en función de sus intereses particulares”(p.100); y 4) “numerosos proyectos e inversiones legales pero expoliadores están llegando a los campos colombianos, con permisos oficiales, cumpliendo aparentemente las normas requeridas y con promesas de generar empleo y desarrollar la región” (p.101).

Lo anterior refuerza la triada conflicto armado-modelo neoliberal- narcotráfico como elementos centrales en la transformación de la proyección del campo colombiano y aceleradores de su declive. En otras palabras, se asistió a una transición del rentismo de las élites a la apropiación por violencia como lo denomina Reyes (2016), que “hizo retroceder la sociedad hacia un acceso limitado frágil, que gradualmente emergió de la violencia (...) y los mafiosos y

señores de la guerra emergieron como élites asociadas (...) para heredar el sistema de rentas legales de las élites consolidadas” (p.27). No obstante, esta triada pasa por alto un factor de suma relevancia, el diseño institucional contenido en las políticas que regulan el acceso y la distribución de los derechos sobre la propiedad rural, como recurso de legitimidad de ciertas prácticas de supuesto orden legal.

Al considerar como variable las leyes diseñadas para la regulación de la propiedad sobre la tierra, Peña et al. (2014) indica que las investigaciones “abordan el problema de la tierra como una consecuencia de la indebida aplicación de las normas que regulan el tema rural” (p.124) y plantea que el diseño institucional de las normas sobre propiedad durante 1991 hasta el 2010, no tienen como fundamento la distribución de la tierra; antes bien permite su concentración, asunto que relaciona con la conservación de la “estructura decimonónica y liberal clásica de los derechos de propiedad regulados en el Código Civil” (p.124) pese a los importantes cambios políticos y sociales motivados con la constituyente del noventa.

En cuanto a lo anterior, Peña et al.(2014) puntualiza sobre: 1) la Constitución de 1991 no reconoce al campesinado como sujeto de protección especial y las cláusulas relacionadas con la expropiación como mecanismo jurídico la hicieron imposible de implementar, y tampoco modifica aspectos fundamentales de la regulación de derechos que concedían gran poder a las élites locales; 2) el Código Civil regula las relaciones privadas y negocios entre sujetos en condiciones normales (estables), “pero estos pasos y actividades se desfiguran por las lógicas que dominan el conflicto armado y la lucha por los recursos que alberga la tierra en el país” (p.138); 3) los instrumentos contenidos en la política pública para el sector agropecuario y rural no transforman las estructuras de poder que permiten y promueven la concentración; y 4) la igualdad ante la ley es cuestionada cuando “es un hecho notorio que un alto porcentaje de la

tierra despojada y concentrada, que favorece los interés de solo algunos actores, se legalizó utilizando disposiciones y procedimientos regulados en el Código Civil” (p.152).

Uno de los aspectos que las normas jurídicas exceptúan son las relaciones consuetudinarias entre las personas y la tierra, especialmente en contextos de conflicto armado. De acuerdo con Fitzpatrick et al. (2013, citado en Zuleta, 2019) es importante considerar: 1) la costumbre como principio sobre el cual las autoridades tradicionales deciden sobre los derechos de propiedad, aunado a la narrativa de origen simbolizada en *casa*, puede contribuir, pese a los efectos de la violencia, a la adaptación de estos derechos; 2) es posible que ante la ausencia de instituciones político-jurídicas (efectivas), la noción de propiedad privada y la escasa participación de autoridades rurales del gobierno, se puede regular los derechos de propiedad, de ahí que emerja la noción *orden sin ley*; 3) existe la posibilidad de que en ambientes inestables en términos sociopolíticos se diseñen incentivos simples o complejos conforme a las reglas, diferentes a las establecidas en contextos estables; 4) en situaciones caracterizadas por la violencia, la creación de reglas sobre los derechos de propiedad rural por parte del Estado, no es pacífica “pues el Estado no solo entra a competir con los intereses de otros actores sino que puede crear incentivos negativos con la expedición de ese tipo de normas” (p. 362); y 5) los problemas que tienen los Estados con instituciones frágiles al crear marcos jurídicos posteriores al conflicto son: a) la competencia con otros actores para decidir sobre los derechos de propiedad; b) incentivos que contribuyen a intereses privados por causa de vacíos en la ley, regímenes ladinos e inseguridad jurídica; c) criterios de homogeneidad en la aplicación de leyes sobre propiedad rural, opuestos a los sistemas de regulación local.

Una de las características más significativas de las políticas públicas expresadas en leyes, es la pretensión de una visión globalizadora del problema y, por tanto, de su solución, lo que se

traduce en la búsqueda de paradigmas y modelos explicativos que permitan ajustar las diferencias conceptuales a una sola forma de comprensión de cualquier fenómeno. En el ámbito rural, la evolución ha virado en diversas líneas, pero la nueva ruralidad constituye un importante antecedente en donde “se busca respuesta al problema de los límites que debe tener el concepto de ruralidad y el ámbito hasta donde deberían llegar las actividades de los programas de desarrollo rural”(Gómez, 2003, p.2), proceso con el cual es usualmente confundido.

Gómez (2003) establece tres dimensiones que consolidan la conceptualización sobre la nueva ruralidad: “1) El tipo de territorio y las actividades que se realizan; 2) La especificidad que la distingue de otras situaciones, y 3) El alcance que abarca lo rural” (p.14). En la primera dimensión “se trata de territorios con una densidad relativamente baja, donde se realizan actividades tales como: la agricultura, forestal, ganadería, artesanía, establecimientos dedicados a reparaciones, las industrias pequeñas y medianas, pesca, la minería, extracción de los recursos naturales y turismo rural” (p.14), que son caracterizadas por el autor con fines ilustrativos para efectos de evidenciar la multifuncionalidad de las áreas rurales.

En la segunda dimensión, el autor aclara que “lo rural comprende un tipo de relaciones sociales con un componente personal que predominan en territorios con una baja densidad de población relativa”(Gómez, 2003, p.14); dicha relación sostiene, es posible por las relaciones vecinales de larga duración y un factor dominante de parentesco entre la población situada en el territorio. En la tercera dimensión, el autor enfatiza que la proposición anterior incluye algunos territorios considerados urbanos pero parte del ámbito rural, por lo que el elemento sustancial son las relaciones sociales propias de la ruralidad, indica que “el alcance de lo rural llega hasta donde se extingue este tipo de relación” (Gómez, 2003, p.17); es decir, se parte de un punto central en el que éstas se extienden a zonas con mayor densidad poblacional, en donde el carácter

personal se transforma en funcional. Esta exploración conceptual del autor sobre la nueva ruralidad, es en suma una propuesta sobre los elementos esenciales en investigaciones que intenten comprender esta nueva realidad del mundo rural.

Es por esto que el factor relacional que distingue lo rural, es crucial en las aproximaciones sobre las formas en que el campo ha sido afectado por el conflicto armado, el debilitamiento de las prácticas familiares sobre la producción y la supervivencia, y la reducida capacidad del Estado en las zonas periféricas para intervenir. Parte de este atributo relacional se manifiesta en el vínculo entre las personas y la tierra y, por ende, en el subsecuente nexo sociedad-Estado que se expresa en este caso, en el condicionamiento sobre el control, acceso y disposición sobre los derechos de la propiedad rural.

La relación de forma jurídica o consuetudinaria entre una persona respecto a la tierra, utilizando los mecanismos institucionales diseñados por el Estado se condiciona por “los diseños institucionales del procedimiento legal; es decir, en los requisitos y costos que contienen las normas procesales y que debe cumplir y tramitar el interesado en hacerse dueño de un predio” (Peña & Zuleta, 2018, p.3).

De ahí que se presenten barreras institucionales para garantizar el acceso a los mecanismos para la asignación de la propiedad rural que Peña & Zuleta (2018) identifican así: 1) el principio de atención por demanda del proceso legal y con carga al interesado, se traduce en la exigencia de la solicitud, manejo de información y conocimiento por parte del ciudadano – situado con frecuencia en zonas rurales con acceso remoto a las agencias públicas, sin internet y con un nivel básico de educación, todas estas en calidad de desventaja para la demanda de sus derechos -; 2) los requisitos que se deben cumplir antes de un procedimiento legal de adjudicación de baldíos supone “que el campesino tenga que decidir entre trabajar la tierra o



hacer los trámites para formalizar y proteger el derecho a su propiedad” (p.9); 3) la discrecionalidad del funcionario público se ha convertido en una barrera para los trámites efectuados por los campesinos en defensa de su propiedad y un facilitador para el despojo de la tierra; 4) es necesario admitir “que la violencia interna no es la única causa del despojo o el abandono de tierras, pues el sistema normativo de adjudicación de baldíos y las barreras que impone a los interesados tienen una cuota de responsabilidad” (p.14) y 5) “los enredos y costos de la estructura normativa que regula la propiedad rural impiden que los campesinos ejerzan sus derechos por la vía ordinaria, lo que hace que sea necesario recurrir a instrumentos normativos especiales como el amparo constitucional” (p.14) a través de la acción de tutela o la restitución dispuesta por ley.

En consonancia con las políticas públicas que contienen el esquema de los procedimientos legales para la distribución y acceso a la propiedad rural, las cuales dan forma al conjunto de acciones públicas diseñadas por el Estado para atender la cuestión agraria, se precisa de un balance sobre los debates y acciones suscitadas a partir del problema agrario. El Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) apuntó a la comprensión de la memoria de las políticas como parte de la memoria histórica del conflicto armado interno, por lo que resaltó que “existe un alto riesgo de equivocarse en materia de política pública, si no se consideran las experiencias, visiones y conceptos del pasado de la acción pública”(p.9).

Simplifica el balance en seis puntos:1) delimita el concepto de desarrollo rural que se diferencia de reforma agraria y política de tierras, por ser un proceso de transformación de las sociedades rurales en el que intervienen múltiples actores sociales para dar lugar a la diversificación de las actividades productivas y de generación de ingresos, así como las formas de organización civil y participación política, a fin de alcanzar niveles tecnológicos en medio de

la multiculturalidad, que requiere para todo ello la transformación institucional como proceso básico; 2) el país no posee una adecuada memoria e historia sobre las políticas de reforma agraria y tierras, lo que posibilitaría una mejor comprensión de las dinámicas de la violencia y el funcionamiento del sector rural, “así como la búsqueda de soluciones a los problemas estructurales que están en el centro de la problemática agraria colombiana” (p.28); 3) la formulación de las políticas públicas suele estar supeditada a períodos de gobierno, por lo que el criterio de planificación a largo plazo es desestimado en procesos cruciales como el de la regulación de la tenencia de la tierra, que implica la transformación de estructuras rígidas resistentes al cambio, asunto en el que de manera conveniente contribuye el sector privado, oponiéndose a favor de sus intereses a cualquier modificación.

Respecto a los siguientes puntos, se tiene: 4) una de las perspectivas más dominantes en los analistas rastreados sobre el tema, plantea la necesidad de una reforma agraria, puesto que, persiste la alta concentración de la propiedad, la pobreza, bajos niveles de productividad, conflicto por el uso del suelo, la noción de la tierra como recurso de poder político y un cada vez mayor decrecimiento económico del sector; 5) las visiones sobre el problema de tierras y la reforma agraria se resumen en dos vías de la redistribución: como producto de la concentración y exacerbación del latifundio o apelación al mercado de tierras, que reafirma la antigua idea de que el problema es el minifundio y la fragmentación antieconómica de la tierra y 6) existen aspectos clave a considerar en medio de los debates por la expedición de las leyes de tierras –como la presentada en el 2012 por el exministro Juan Camilo Restrepo que no logró superar las instancias legislativas-: a) diseñar un programa sistemático para regularizar y formalizar los derechos de propiedad rural a través de los mecanismos jurídicos existentes y el establecimiento de una jurisdicción agraria especial, b) titulación de baldíos, sustracción y consolidación de reservas

forestales, c) para la dinamización en el acceso: facilitar contratos de arriendo de tierra a largo plazo, hacer uso del derecho real de superficie para abaratar el acceso a la misma y darle mejor uso, establecer créditos y subsidios para la compra, d) en el ámbito tributario, diseñar una política de presión fiscal e incentivos de reconversión productiva, efectuar la actualización catastral y modificar la carga del costo de elaboración a la nación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

Acorde con uno de los aspectos fundamentales a prever para una política de tierras, relacionado con los mecanismos jurídicos a implementar, se evidencian posibles riesgos en el marco de los compromisos de la Reforma Rural Integral a través del doble efecto del instrumento denominado Fondo de Tierras (que consolidaría las fuentes de la tierra a distribuir): si bien puede facilitar que las políticas de acceso a tierras superen los filtros políticos y legislativos para su aprobación, también puede producir distorsiones en dicho proceso, así como generar efectos no esperados ni proyectados en su diseño (Gutiérrez & Marín, 2018).

Señala Gutiérrez & Marín (2018) que el fondo puede ser un mecanismo que facilite el acceso a la propiedad de la tierra o un promotor de corrupción, cuestión que depende del diseño institucional que se establezca, por lo que consideran indispensable: 1) apoyarse en una burocracia fuerte y aislada de redes políticas que integre a las comunidades campesinas en las decisiones de la políticas; 2) contar con una administración e inventario fuerte, público y transparente que modifique aspectos del procedimiento legal de los mecanismos jurídicos; 3) focalizar su intervención en los sectores agrarios más vulnerables; y 4) establecer formas para que dichos sectores antes mencionados hagan parte de las decisiones, control y seguimiento de los bienes incorporados al fondo. Lo anterior permitiría dotar de sentido a los atributos valorados en los escenarios de implementación del fondo, pero los autores reiteran que aun así “no tendría

grandes efectos positivos sobre la desigualdad, si esta se observa desde un punto de vista agregado (nacional)”(Gutiérrez & Marín, 2018, p.35).

### ***Dimensión económica del problema***

El concepto de ordenamiento social de la propiedad rural como parte del ordenamiento del territorio, emerge tras el debate suscitado por la implementación de enfoques y modelos que orientaron la fundamentación de políticas públicas en el país y la subsiguiente transferencia de conocimientos sobre experiencias relacionadas con la ampliación de la visión sobre lo rural de otros lugares.

Los fenómenos que De Grammont (2004) considera motivan la evolución conceptual de lo rural hasta la denominada nueva ruralidad son: 1) se pasó de una concepción bimodal de la agricultura a una trimodal en la que coexisten empresas agrícolas que exportan, empresas familiares que producen para el mercado interno y unidades familiares de autoconsumo plurifuncionales que se encuentran en condición de pobreza; 2) “la noción de nueva ruralidad apuntala este fracaso de la modernidad que se refleja en el crecimiento de la pobreza y la incapacidad de crear una amplia clase media emprendedora en el campo” (p.294); 3) se produjo una polarización de la estructura económica latinoamericana, por un lado un pequeño número de empresas rentables y por otro, la profundización de la pobreza; 4) en contraste con viejos conceptos en la región latinoamericana, esta transición a la nueva ruralidad que se generó, fue equiparable a un nuevo subdesarrollo apropiado por tecnicismos; y 5) la actividad agrícola dejó de ser la principal y única en el trabajo de reproducción de las unidades familiares, pues se integra con otras a las que se les da igual valor. Sentencia el autor que “la idea de la nueva ruralidad en América Latina refleja en primer lugar el fracaso de la idea del desarrollo impulsada por las instituciones internacionales encabezadas por el Banco Mundial” (p.294).

Posterior al modelo de nueva ruralidad, alcanzó relevancia en América Latina un nuevo enfoque denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR) que de acuerdo con Rodrigues (2015) se entiende como el “paradigma hegemónico para interpretar y proponer soluciones para el conjunto de problemas de la cuestión agraria” (p.184).

Este enfoque se caracteriza por seis aspectos críticos centrales: 1) “el proceso de despolitización del concepto de territorio y los nuevos significados que el poder público institucional adquiere tiene entre sus objetivos la conversión del territorio en sujeto/actor económico” (Rodrigues, 2015, p.186), esto supone que el enfoque vacíe los problemas histórico-estructurales del contenido del concepto; 2) la despolitización trae equiparado una esterilización de los conflictos sociales no resueltos en el territorio como condición para el diseño de las políticas de desarrollo rural; 3) el enfoque de DTR se exhibe como una propuesta alterna que emerge para responder a los altos niveles de desigualdad social producidos por el modelo neoliberal; 4) el DTR (menos conflictivo) y centralizado en la narrativa de «combatir la pobreza» se convierte entonces en la política pública que representa el modelo del agronegocio y sustituye el proceso de reforma agraria (más conflictivo) que se percibe como obstáculo; 5) según Gómez y Favaro (2012) la escala a nivel local es el foco del DTR para realizar los ajustes que la estructura neoliberal requiere para su expansión y 6) el DTR “termina legitimando y agudizando la explotación del trabajo, de la naturaleza y la concentración de la propiedad de la tierra, además de fomentar la idea de una convivencia armónica entre el modelo hegemónico del agronegocio y la agricultura campesina familiar” (Rodrigues, 2015, p.200).

En cuanto a los antecedentes conceptuales del ordenamiento social de la propiedad rural, éste hace parte integral de una noción ampliada que incluye además del componente social de la

relación socio-jurídica entre las personas y la tierra, otros ámbitos que expresan una serie de vínculos con el entorno que reviste la tierra, desde lo físico, productivo, ambiental, etc.

Por ello, resulta necesario evidenciar los efectos que las diversas formas de propiedad generan sobre el ordenamiento territorial, entendido como noción ampliada que expresa la concurrencia de la dimensión social y económica del territorio. Tal como Trujillo & Escobar (2015) los exponen: 1) el concepto de propiedad y tenencia de la tierra se usan de manera análoga, lo que alienta “diversos conflictos en materia de uso, apropiación, tenencia, dominio, titulación y propiedad” (p.32); 2) sobre el ordenamiento territorial se plantea un enfoque ascendente, pero en la práctica muchas de las regiones no han desarrollado en su totalidad los mecanismos de participación que refiere el enfoque; y 3) hay tres limitaciones asociadas con el proceso de ordenamiento territorial: la primera se trata sobre la propiedad pública sobre el subsuelo de la cual es solo titular la nación, por lo que cualquier decisión sobre ello supone desestimar avances en cualquier otro nivel (departamental o local); la segunda advierte la superposición de formas de propiedad en una misma área; y la tercera apunta a la carente información estadística, cartográfica y sobre las formas de propiedad que coexisten en el territorio. Por lo que la rigidez de las formas de propiedad impide la implementación de los principios establecidos para el ordenamiento, tanto en la apropiación del proceso a nivel regional como la reorganización espacial.

Justamente la persistencia en los conflictos sobre la propiedad rural en el país ha dado lugar a una complejización del problema agrario, asunto central en las negociaciones que en el 2012 inicio el gobierno nacional con las FARC. Esto supuso reabrir una discusión en la agenda pública sobre las causas del conflicto y los mecanismos para contrarrestar sus efectos en la actualidad.

Los “tres fallidos procesos de reforma agraria” que sintetizan el imperativo del Estado y la política pública de responder por la distribución inequitativa de la tierra y la marginación del campesino en el aparato productivo, han producido que “tras varios intentos de reforma no sólo no se ha logrado transformar el modelo latifundista de la propiedad de la tierra, sino que el campesinado sigue sin ser reconocido como actor económico, político, social y cultural” (García & Coscione, 2013, p.11).

Conforme a esto, García & Coscione (2013) enfatizan frente al acuerdo preliminar sobre el punto uno derivado de las conversaciones que: 1) “La discusión sobre la cuestión agraria desborda la Mesa de Negociaciones entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, y evidencia las contraposiciones existentes entre los diferentes sectores de la sociedad colombiana respecto al modelo de desarrollo económico del país” (p.20) y 2) “Los intereses por el suelo se entrelazan, ahora, con los intereses por el subsuelo, ya que nuevos actores transnacionales entran en la disputa; tanto la cuestión agraria como el conflicto armado dejan de ser problemas prevalentemente internos” (p.20).

Sin embargo, esta preocupación focalizada en la cuestión agraria ha sido una constante en el ámbito académico, muestra de ello se sustenta en la reiteración del argumento en el que la modificación de la estructura de la propiedad rural no es un asunto técnico o financiero sino de carácter político y ligado a la política macroeconómica y sectorial; produciendo una desatención en la economía política centrada “en el análisis de los poderes y relaciones de los distintos grupos de la sociedad, de su relación con el Estado, y que se inmiscuye en los temas de la distribución de la riqueza y el ingreso en la sociedad”(Machado, 2008, p.66).

Machado (2008) identifica cuatro aspectos a considerar en la discusión sobre el problema agrario: 1) la necesidad de eliminar los factores que contribuyen a la concentración de la

propiedad, su fragmentación antieconómica y la marginación de quienes no tienen tierra para la producción, de igual forma “los factores institucionales, políticos y privados que sostienen y estimulan una estructura agraria desigual, excluyente, antidemocrática, que se ha constituido en una afrenta contra la pobreza y el desarrollo” (p.68); 2) examinar los elementos que influyen en la configuración de la estructura de la propiedad rural y refieren a subámbitos de acción a los cuales prestar especial atención: las políticas públicas y los incentivos macroeconómicos para la valoración de la tierra como factor de renta, tributos a la propiedad rural, desactualización y falta de información catastral, el conflicto armado, el control territorial y poder de los grupos armados en los territorios, la apropiación violenta de la tierra, transacciones de compra y venta por fuera del equilibrio justo por precio, coacción a los propietarios para nombrar trabajadores a miembros de grupos ilegales, legitimación de títulos indebidamente apropiados, incapacidad de las organizaciones públicas (técnica, financiera, política e institucional), clarificación de linderos, apropiación de baldíos, el progreso de la ganadería extensiva, limitaciones en el ordenamiento territorial, y finalmente, presencia de propietarios en cargos de elección popular de nivel decisorio.

Los dos aspectos restantes se relacionan con lo que Machado (2008) enuncia como: 3) “un feudalismo funcional al desarrollo del capital en el campo y a los intereses políticos y económicos de los señores de la guerra” (p.73) producto del declive en elementos esenciales como las relaciones sociales, la función social de la propiedad, los derechos sobre ella y los poderes atribuidos a su propiedad; y 4) “la sostenibilidad de la economía campesina y de la pequeña propiedad” (p.73) fundamental en la reconversión de una estructura de la propiedad rural bimodal a una multimodal.



Uno de los fenómenos más importantes en la configuración de la gran propiedad rural en el país ha sido la concentración, considerada además como una condición reiterativa en la historia que ha contribuido a la desigualdad social y con ella a la agudización del conflicto armado. De acuerdo a lo anterior, Ibáñez & Muñoz (2010) aportan dos ideas relevantes para el análisis a partir de los efectos de la violencia sobre la propiedad rural: la presencia en las últimas dos décadas de grupos armados –guerrillas, paramilitares y grupos desconocidos- se correlaciona positivamente con la concentración de la propiedad en razón del incremento de propiedades por dueño, la aparición de nuevos propietarios y la ampliación del tamaño de las propiedades; y las condiciones iniciales de concentración en el 2000 evidencian la correlación más elevada entre todos los factores analizados, por lo que la fragilidad en el mercado de tierra y las pocas transferencias que se presentan, el conflicto armado y las políticas públicas que salvaguardan a los grandes propietarios; parecen barreras para revertir las inercias creadas por las distribuciones iniciales de la tierra en el país.

Por lo que se refiere a los obstáculos asociados a la reconversión de la estructura de la propiedad rural colombiana, tanto el problema agrario como los conflictos históricos del espacio rural tienen como factor común la distribución de la tierra, por lo que los análisis en distintos momentos de la historia y desde diversas disciplinas y enfoques hacen alusión a la concentración (Suescún, 2013). Las formas de uso y tenencia de la tierra que desarrolló García (1973) y que reseñó Machado (2002) como motivos que fundamentan la estructura agraria: 1) motivo producción; 2) motivo especulación; y 3) motivo dominación; para proponer un modelo teórico cuya forma funcional es “Propiedad de la tierra=f(motivo producción, motivo especulación, motivo dominación)” contribuyen a los recursos explicativos sobre el fenómeno de la concentración en el país (Suescún, 2013, p.672).

Suescún (2013) advierte para el caso colombiano que: 1) los dos motivos que parecen soportar la concentración de la tierra recientemente es el de dominación y de especulación; 2) el motivo producción (que incluye solo cultivos transitorios y permanentes) no resulta relevante en el modelo espacial de la estructura agraria; 3) se corrobora que pese a la incidencia del mercado, el carácter bimodal de la tenencia (gran y pequeña propiedad) continúa, lo que se contrapone a la idea del auge tecnológico y la profundización del capitalismo; 4) el núcleo de la estructura agraria es la tierra, “la cual se concentra en pocas manos y con un uso restringido a la especulación y la dominación territorial”(p.678) y finalmente 5) el mercado y el auge tecnológico parecen no haber influido de manera significativa el sector agrícola, lo que contribuye a la inercia de la estructura agraria.

Ahora bien, el capital financiero especulativo directamente relacionado con la acumulación de la propiedad rural, es por definición un producto de los incentivos de políticas públicas cuya arquitectura institucional proporcionada por el Estado permite la configuración de una estructura agraria fundada en la desigualdad social.

De acuerdo con Gómez (2017) la persistencia de la concentración es consistente con:

- 1) “el latifundio es un fenómeno histórico producto de la misma política agraria del país” (p.149);
- 2) “los límites y restricciones a la concentración de la propiedad de la tierra han sido débiles y coyunturales” (p.150);
- 3) “la política agraria colombiana no ha tenido en cuenta los métodos ni los criterios para medir la concentración de la tierra” (p.151);
- 4) “la consolidación del latifundio con pocas limitaciones en las extensiones adjudicables y sin mecanismos eficientes para atacarlo” (p.152) hacen que las reformas sean solo de tipo marginal;
- 5) “la tendencia legal, reglamentaria y jurisprudencial se dirige hacia la flexibilización de la prohibición de concentrar la propiedad” (p.155);
- 6) “la arquitectura institucional dificulta la adecuada distribución de la

propiedad rural y un correcto ordenamiento del territorio propiciando la consolidación del latifundio” (p.156); 7) “la premisa mayor que contempla la prohibición de concentrar UAF en cabeza de un mismo titular tiene un alto grado de indeterminación y ambigüedad en su lenguaje” (p.157) y 8) pese a la RRI incluida en el Acuerdo Final “las estrategias y herramientas jurídicas para combatir la concentración de la propiedad rural siguen siendo las mismas” (p.159).

No obstante, la concentración como se ha explicado es un fenómeno profundamente complejo que lejos de disminuir en el territorio, se incrementa por la influencia de múltiples elementos, algunos autores han entonces emprendido la labor de consolidar referentes que permitan aproximarse a una mayor comprensión del asunto.

Para tales efectos, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2017) considera tres lecturas en el contexto colombiano sobre las cuales prestar especial atención para la aproximación a la aplicación de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra (DVGT)<sup>3</sup> en el país y precisa conceptualmente cada situación: a) la concentración es un fenómeno histórico estructural, en donde los procesos de extranjerización y acaparamiento integran mecanismos determinados por “ciclos económicos, periodos históricos y circunstancias jurídicas específicas” (p.69), b) a nivel internacional la discusión señala que es el acaparamiento de tierras, el que incluye la concentración y extranjerización, “vinculado con múltiples crisis y la relocalización de capitales nacionales e internacionales en los sectores primarios de la economía (p.69); y c) el acaparamiento en el contexto histórico del país se asocia con el despojo y la acumulación, esto significa que su referente antecede a la teorización internacional.

---

<sup>3</sup> Refrendadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en el 2012 y promovidas por las Naciones Unidas, a fin de orientar acciones que contribuyan al establecimiento de medios de vida alineados con las metas globales para el desarrollo. Promueven la gobernanza responsable respecto a todas las formas de tenencia: pública, comunal, indígena, consuetudinaria e informal.

En consecuencia, FAO (2017) propone la siguiente definición para concentración “es un proceso de reconfiguración de la tenencia que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico, y de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados” (p.82). Proceso que se materializa no sólo en la dimensión jurídica respecto a la transferencia del derecho de dominio o derecho de uso de pequeños propietarios, ocupantes o poseedores en manos de un solo titular, sino en la dimensión institucional en la cual el Estado da concesiones o transferencias sobre los bienes de la nación, en la dimensión económica a partir de su potencial productivo y especulativo en el mercado, en la dimensión ambiental a través de un mejor acceso a servicios ecosistémicos y por último, una dimensión cultural en la ruptura de las relaciones sociales y su transformación.

Respecto al acaparamiento, FAO (2017) lo determina como “un proceso de control territorial ya sea para la explotación económica de la tierra y los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o para la especulación y la captación de rentas” (p.86) que puede presentarse desde el control del uso de los suelos y su productividad o a través de la violación de los derechos humanos y el control de los recursos ecosistémicos. En el caso de la extranjerización propone conceptualizarlo como “proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros” (p.88), puede tener como propósito la explotación económica de la tierra o los recursos ecosistémicos, así como la especulación y captación de tierras, por lo que puede estar directamente asociada con procesos de concentración, acaparamiento o acumulación.

En síntesis, tanto los estudios que enfatizan en la dimensión social como en la dimensión económica, expresan la polivalencia del problema agrario y la multiplicidad de factores que

intervienen y complejizan su comprensión, especialmente en un contexto caracterizado por la desigualdad. Por consiguiente, se reconoce el aporte de ambas dimensiones y su intersección en el lente analítico adoptado para la política pública, pues se subraya en el intento de priorizar una mirada sistémica que de cuenta de la interrelación de los elementos sustantivos del objeto de estudio y procure superar la fragmentación propia que exige la observación.

### **Marco conceptual**

En esta sección se incluyen las aproximaciones conceptuales que contribuyen a entender el análisis del objeto de estudio a partir de la selección de marcos de referencia en torno al proceso y contenido de las políticas públicas. Éstas, de acuerdo con Eslava (2011b) son un campo propicio para la comprobación de proposiciones de carácter institucional, como la que motiva esta investigación<sup>4</sup>. De ahí que, la propuesta sienta sus bases en una visión ecléctica sobre los enfoques de análisis de política pública, encaminada a ofrecer una fundamentación plural que permita exponer los elementos de mayor importancia.

En consecuencia, en este marco conceptual confluyen los aportes de algunos autores clásicos y otros contemporáneos, cuyas perspectivas desde diversos ángulos dan lugar a la complementariedad. Esto se debe, por un lado, al reconocimiento de la tradición intelectual acumulada que se ha transferido hasta ahora y por otro, la necesidad de explorar los esfuerzos locales por ampliar el análisis en el marco de lo que Evans (2007) señala como sistemas de gobernanza defectuosos. Esta necesidad, se justifica en gran medida en el imperativo de Roth (2007) sobre un enfoque propio –por lo menos a nivel latinoamericano- para el abordaje de las políticas públicas, que supere el “optimismo en relación con una fácil transferencia, al estilo de la ingeniería, del conocimiento alcanzado” (p.29). Si bien este conocimiento previo es esencial

---

<sup>4</sup> En la política de ordenamiento social de la propiedad rural, la definición del problema público es incoherente con el diseño institucional establecido.

para avanzar en los estudios realizados en el campo, también resulta imprescindible considerar las diferencias institucionales y culturales que orientan la acción gubernamental en el país (Cuervo, 2007).

Por ende, esta investigación se incorpora en el conjunto de estudios denominados por Roth (2007) como análisis *de* política pública, cuya modalidad se desarrolla en clave de identificar cómo se hizo, para qué, por qué y para quién y se interesa también en describir su contenido; por lo que se encuentra vinculada a la fase inicial del origen de la política, y difiere de la tipología de análisis *para* la política asociada con las fases de monitoreo y evaluación. Lo anterior según Cuervo (2007) comporta realizar el análisis en dos líneas de trabajo: indagando sobre la actuación específica del gobierno frente al sector que integra el tema determinado que ingresó en la agenda pública y la manera como se enfocó el problema conforme a la acción pública considerada como solución.

### ***Del institucionalismo al neoinstitucionalismo***

El análisis de política pública se sustenta esencialmente en los aportes de las diversas disciplinas que conforman las ciencias sociales, las cuales se caracterizan por una tradición institucionalista focalizada en las instituciones como solución a los problemas al interior de éstas. En cada campo, se produce entonces un énfasis en los aspectos considerados sustanciales según los fenómenos de estudio.

Al respecto, Hall & Taylor (1997) describen que la perspectiva histórica, comprende las instituciones como los procedimientos, protocolos, estándares y convenciones, sean de carácter formal e informal, inherentes a la estructura organizativa producto del sistema político. Incluye las reglas establecidas tanto en un nivel macro como micro, desde la Constitución política hasta los procedimientos operativos para regular la relación entre miembros de un colectivo. Esta

corriente atribuye a las relaciones de poder, un criterio de asimetría, pues se asume una distribución desigual del poder entre los actores involucrados, dando lugar a *ganadores* y *perdedores*.

En cuanto a la perspectiva sociológica, los autores agregan que las formas y procedimientos pueden ser entendidos en términos culturales, por lo que incluso en la práctica burocrática, es posible apreciar como los mitos y ceremonias de las sociedades, influyen en las organizaciones, en una especie de transmisión producto de la interacción entre los sujetos. Esta relación derivada entre la institución y la acción individual se resume según Hall & Taylor (1997) en que “los individuos cuya socialización les hace desempeñar roles particulares internalizan las normas asociadas con esos roles, y es de esta manera que se supone que las instituciones influyen en el comportamiento” (p.483).

Frente a la perspectiva económica, Hall & Taylor (1997) refieren que sus promotores “asumen que los actores relevantes tienen un determinado conjunto de preferencias o gustos” (p.479), por lo que ajustan su comportamiento a un criterio utilitarista que satisfaga dichas preferencias, lo que implica un alto nivel de estrategia del que se deduce el riesgo de optar por alternativas subóptimas para una comunidad. Estos dilemas, señalan los autores, “surgen porque la ausencia de arreglos institucionales impide que cada actor adopte un curso de acción que sería preferible a nivel colectivo” (Hall & Taylor, 1997, p.479).

Sin embargo, los puntos focales de estas corrientes han virado (o incluido) el reconocimiento de la cada vez mayor incidencia de las instituciones como modeladoras de la vida social, este giro que ha sido llamado neoinstitucionalismo, ofrece una perspectiva más completa y plural para la comprensión de los fenómenos sociales a través de sus tres principales corrientes.

Acerca de la corriente histórica, Goodin (2003) señala que esta reorientación se focaliza en agregar a la “narración sobre el funcionamiento de las estructuras sociales” (p.16), la indagación sobre el impacto que dichas estructuras tienen en la vida de las personas. Conforme a la corriente sociológica, el autor apunta a una observación más estrecha de las acciones individuales “moldeadas por los contextos institucionales dentro de los cuales se encuentran, que afectan y desvían sus efectos” (p.19), así como una fijación en el modo en que tales instituciones ejercen un poder encubierto en los agentes sociales (especialmente marginados). En cuanto a la corriente económica, este giro pone el acento en desestimar la concepción de “agentes libres idealizados que se relacionan entre sí dentro de un libre mercado idealizado” (p.20) para enfatizar en el reconocimiento de actores que tienen el poder para incidir y moldear los efectos del mercado.

Estas corrientes también examinadas por Peters (2001, 2003 citado en Eslava, 2011b) y que constituyen una variedad de alternativas para una comprensión extensa de las políticas públicas, se caracterizan según el autor por: una vertiente histórica en donde las “decisiones políticas iniciales y sus compromisos institucionales concomitantes determinan el desarrollo de las políticas. Éstas dependen del rumbo que tomen” (p.54), por lo que su determinación orienta no solo los medios a utilizar sino los objetivos posibles respecto a su correspondencia. En cuanto a la vertiente sociológica, destaca autores como March y Olsen (1984) que subrayan el papel de las normas en el comportamiento de los actores, por lo que aluden a valores institucionales que intervienen en el marco referencial de las personas e influyen en sus decisiones para actuar. Finalmente, en la corriente económica sugiere la perspectiva de Weingast que prevé “las instituciones como reglas e incentivos dentro de los cuales los individuos intentan maximizar su



beneficio” (Eslava, 2011b, p.53) a fin de aumentar la predecibilidad de la toma de decisiones y en consecuencia, conservar el orden social al que aspiran los tomadores.

En otras palabras, el neoinstitucionalismo a través de sus corrientes puede sintetizarse en la necesidad de “combinar la agencia y la estructura dentro de una explicación de los resultados sociales” (Goodin, 2003, p.33). Por lo que, pese a expresarse en diversas disciplinas es posible consolidar algunas proposiciones fundamentales que advierten una de sus más importantes propiedades, la complementariedad: 1) los agentes (individuales y grupales) van tras sus intereses en un contexto restringido; 2) las restricciones adquieren forma de instituciones, esto supone patrones de normas y conductas fijadas que se esperan sean reproducidas; 3) estas instituciones pueden resultar favorables para ciertos agentes y sus intereses; 4) las instituciones no solo restringen las acciones sino que moldean las preferencias y motivaciones de los mismos agentes; 5) las instituciones tienen una vinculación con la historia, por lo que en el presente aparecen las huellas del pasado; 6) las instituciones representan diferentes recursos de poder para los diversos agentes; y 7) la acción de los agentes tanto a nivel individual como grupal, pese a las instituciones que la moldean, constituyen la fuerza de la vida social (Goodin, 2003).

Como es posible advertir tras las proposiciones presentadas, esta complementariedad se expresa en buena medida en la conjunción de “un *homo institutionalus* que adopta conductas en sintonía con los valores y las expectativas de las reglas institucionales” (Subirats et al., 2008 citado en Eslava, 2011b, p.62). Lo anterior se refuerza en la idea esbozada desde la ciencia política que hace hincapié en la capacidad que tienen las instituciones de carácter político en moldear de manera sistemática el comportamiento de los actores políticos y sociales que intervienen en los procesos, así como de las formas en que se encauzan los conflictos de interés entre éstos (Casar & Maldonado, 2010).

Por esto, la política pública según los autores, se concreta en la respuesta organizada (o por lo menos así estimada) dentro de la esfera pública, en la que las instituciones dan lugar a un *repertorio de estrategias disponibles* que determinan la actuación, los medios y la visión esperada, toda vez que las partes involucradas asisten a una lucha por el poder político expresado en el control de la agenda y la posterior toma de decisiones. Esta lucha por el poder, pone en evidencia las posibles deficiencias para alcanzar los objetivos ideales de toda política pública en el marco de la democracia, sintetizados por Fung y Wright (2002) como aquellas que faciliten la participación ciudadana, fomenten el consenso deliberado y promuevan la inclusión (Eslava, 2011b, p.123).

En este sentido, respecto al objeto de estudio de esta investigación, Polanyi (1992) afirma que ni la mano de obra, ni la tierra, son mercancías, pues atribuye a la primera una actividad humana y a la segunda, la naturaleza. Sin embargo, éstos concebidos como mercancías en el modelo económico dominante sufren una transformación constante para mantener la producción (Eslava, 2011b). Y es justamente sobre las cuestiones de poder y los conflictos derivados sobre la distribución de la riqueza (asociada con la tenencia de la tierra) que el problema agrario ha adquirido una notable magnitud que se refuerza a lo largo de la historia.

Evans (2007) lo explica a través de la polivalencia de las instituciones en función de los intereses o motivaciones que le subyacen, puesto que, distribuyen ganancias y pérdidas. Es decir:

Los «ganadores institucionales» probablemente adquirirán mayor poder político, además de beneficios económicos, y, como señala Bardhan (2001), no es probable que apoyen cambios institucionales que disminuyan sus ganancias relativas con respecto a otros participantes, incluso si el cambio pudiera resultar en una mayor productividad que incrementase sus rendimientos en términos absolutos. Los intereses creados alrededor de

los resultados distributivos de las «malas» instituciones hacen más difícil cambiarlas.

(p.278)

Por lo tanto, Evans (2007) advierte sobre un método en el cual se diseñan instituciones en otros lugares como promotoras de la noción de desarrollo que impone patrones institucionales a los países de América Latina, dicho proceso lo llama “monocultivo institucional” (p.275). Este concepto dice al autor se sustenta en dos premisas: 1) la eficiencia no depende de adecuar las instituciones al entorno sociocultural local y 2) las instituciones angloestadounidenses (por equivalencia a las externas) son instrumentos idóneos para cualquier país, independiente de su nivel de desarrollo o posición en la economía global. Esta omisión del contexto local como variable para la creación de las instituciones, se entiende según Fligstein (2001) por una concepción de control de los países dominantes, que exige un ideal de homogeneización para facilitar el monitoreo de todo el sistema.

Uno de los aspectos esenciales para este monitoreo, implica la transferencia de un cuerpo de conocimientos y esquemas referenciales para la comprensión de los fenómenos sociales – como la pobreza- y la posterior “creación” de instrumentos para su atención. Por ello Ferguson (1994) alerta sobre los efectos nocivos de un enfoque institucional cuyo paradigma político defina el desarrollo como un asunto técnico (Citado en Evans, 2007).

El autor resume la estrategia de imponer el monocultivo institucional comparándolo con la transferencia de las ya viejas técnicas de monocultivo agrícola, que en nuestro contexto han suscitado agitados y largos debates sobre la permanencia de una estructura agraria bimodal en el país<sup>5</sup>. Así, el cambio institucional (cualquiera sea su origen) alineado con la concepción de desarrollo a nivel local, constituye un llamado al diseño (o rediseño) de instituciones que se

---

<sup>5</sup> Se refiere a la modalidad de estructura en donde predomina la pequeña y gran propiedad (no relacionada), caracterizada por una alta concentración y polarización de la propiedad rural.

soporten en ideas innovadoras (Eslava, 2011b). De lo contrario, las políticas públicas reflejan “el grado de desarrollo, cohesión y consistencia de un sistema social y de un sistema político, y cargan con todos sus atributos y deficiencias” (Jolly & Cuervo, 2007, p.15). Esto ilustra por qué las instituciones contenidas en las políticas públicas o como expresión de ellas, una vez se afianzan en la sociedad, “es probable que perduren aun cuando tengan efectos negativos a largo plazo en el desarrollo, limitando la probabilidad de que aparezcan instituciones más eficaces” (Grief, 1994 citado en Evans, 2007, p.278).

De acuerdo con Evans (2007), “el fracaso en ofrecer un crecimiento acelerado de los ingresos reales es sólo el comienzo de los problemas con el monocultivo” (p.283), puesto que, los modelos de instituciones públicas (transferidas) son proclives a dejar de lado el suministro de bienes públicos y hacen énfasis en los incentivos individuales por encima de los resultados distributivos, produciendo en contextos sumamente desiguales como el nuestro, una agudización de los efectos adversos. Sobre esto agrega Acemoglu et al. (2004, citado en Eslava, 2011b) que “las instituciones políticas y la política económica actuales explican el poder político actual, que a su vez determina las instituciones políticas y la política económica futuras” (p.59); de modo que, esta cadena que incluye arreglos institucionales que movilizan «malas» instituciones que crean incentivos para su autosostenibilidad, se convierten en garantía de su estabilidad y por consiguiente una fuente de desigualdad (Eslava, 2011).

Las consideraciones expuestas hasta ahora, condicionan el proceso de las políticas públicas y obligan a reconocer según Eslava (2011b) que la búsqueda de soluciones (no siempre óptimas) a problemáticas sociales, incluye límites vinculados con la herencia institucional y los compromisos adquiridos que interfieren en la gobernabilidad de las políticas.

### *Análisis de la política pública*

En materia de análisis institucional Ostrom (2005) señala que es el mismo marco, enfoque o estructura de la investigación, el que ofrece las categorías orientadoras para el análisis, puesto que, es en su aproximación que se identifican los elementos más relevantes para dar respuesta a los objetivos propuestos (Citado en Eslava, 2011b). Cuando de análisis de política pública se trata, la delimitación para fines prácticos de la etapa o momento en el cual se sitúa el estudio, es fundamental, sobre todo si este refiere a fases aún más específicas que exigen evidenciar un alcance acotado. En relación a esto, subraya Subirats et al. (2008) la capacidad descriptiva del ciclo de las políticas y demarca cuatro objetos de análisis: contenido concreto, espacio de la política, capital institucional y abanico de recursos; precisando que es en el primero donde se plantea la necesidad de coherencia sustantiva como condición para dar solución al problema público identificado.

Esta noción de coherencia, adquiere sentido si el análisis es considerado en buena medida una propuesta de interpretación del Estado en acción, conforme a sus competencias sobre las demandas sociales y el aparato burocrático en función. Subirats et al. (2008) entiende el Estado en acción a partir de los actores (públicos y privados) involucrados en un sector, en el cual disponen de recursos y las instituciones operan como restricciones para su actuación. De igual forma Hinestrosa (2007) manifiesta que la coherencia como atributo de una política pública, refiere a la capacidad del Estado de producir respuestas a las demandas sociales, característica esencial del sistema y régimen político, que en América Latina se encuentra en proceso de consolidación y adaptabilidad. Pese a esto, Lahera (1999) sentencia que “es un error común considerar a los factores políticos como restricciones, cuando en democracia ellos son los que hacen posible la política pública” (p.9).

Sin embargo, estos factores no son lo único que requiere especial atención por parte de los gobernantes sino su habilidad para detectar en el diálogo público, los aspectos más significativos de los problemas sociales, con el propósito de incorporarlos en su agenda de gobierno. En caso contrario, como lo expresa Aguilar (1996) los gobiernos corren el riesgo de ser rehén de sus esquemas mentales al plantear siempre las mismas repuestas para cierta cuestión social (Eslava, 2011b, p.101).

Estas respuestas, emergen de lo que autores como Meny & Thoenig (1992) denominan la acción pública ejercida por las autoridades, que investidas de poder público y de legitimidad gubernamental, generan productos a través de un conjunto de prácticas y de normas respecto a un problema público. Lo anterior se traduce en Subirats et al. (2008) como el conjunto de decisiones que se toman y acciones que se emprenden por parte de los actores (públicos y privados), orientadas a la solución de un problema de carácter público delimitado. En cierto sentido, Cuervo (2007) ofrece una definición más operativa en donde una política pública es el flujo de decisión en torno a un problema (que se estima público) e ingresa a la agenda del Estado para ser atendido en el marco de las competencias constitucionales y legales de los gobiernos. No obstante, Eslava (2011b) brinda una conceptualización que aporta mayores elementos para su comprensión y expresa la postura de este ejercicio investigativo:

una política pública podrá tener un componente técnico y formal, como quiera que finalmente una decisión de una autoridad pública en el formato de política pública se configura en el ámbito del Estado, pero esencialmente, es el resultado de las interacciones de distintos actores en contextos institucionales diferentes, donde las normas y los incentivos no solo determinan la inclusión de un problema público en la agenda, sino los

fundamentos conceptuales y metodológicos que se eligen para definirlo y plantearse alternativas de solución. (p.19)

Esta alternativa de solución en el marco de esta propuesta, coincide con la segunda y tercera fase de desarrollo del ciclo de la política pública presentado por Jones (1970) conocidas como *formulación de soluciones y toma de decisiones*, así como con los dos productos de la segunda etapa de decisión-programación identificados por Subirats et al. (2008) como *programa de actuación político-administrativo y acuerdo político-administrativo*. Ambas concuerdan en exponer además del estudio de las posibles respuestas consideradas, las subsecuentes decisiones que dan forma a la determinación de acciones (legislativas y reglamentarias) que orienten la futura implementación y/o ejecución de la política.

Otros autores como Aguilar (2010) desagregan de forma detallada los momentos que implican la configuración de la decisión gubernamental ligada a la política pública. En contraste con lo anterior, Eslava (2011b) resume las diferentes propuestas en solo tres momentos y/o etapas: una etapa previa (antes) que incorpora la discusión sobre las ideas en torno al problema social y las alternativas de solución seleccionadas; una etapa concomitante (durante) que pone en marcha la intervención; y una etapa posterior (después) que da lugar a su terminación y evaluación. Por ende, la investigación que aquí se desarrolla sitúa el análisis en la etapa previa.

La cual comprende la definición del problema público que motiva la acción y la elaboración de respuestas focalizadas a partir del problema, éstas suponen entonces una reconstrucción de la génesis de la política pública. Dicha labor, consiste según Muller (2006) en indagar sobre el conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera *sustancia* de la política y precisa que ésta “no es, entonces un dato sino un hecho construido por la investigación” (p.53); por esta razón, se propone un análisis que exige reelaborar el problema y

el diseño de la política. Esta *sustancia* es por supuesto susceptible al lente analítico del que se disponga, en el caso de esta investigación, las contribuciones presentadas hasta ahora giran en torno a la integración de ciertos factores enunciados como: instituciones, medios, orientaciones y actores (Lahera, 1999).

Sobre las orientaciones, Merino (2010) sostiene que en la selección de los problemas públicos que son objeto de intervención del Estado, invariablemente hay lugar a una afirmación de valores, considerando que al “seleccionar un problema (...) también se está optando por desechar otros, a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado” (p.35), en el cual subyacen un conjunto de supuestos orientadores que dan forma a la percepción de los actores. Esto mismo sucede conforme al diseño del programa de acción, que expresa las vías que se han estimado factibles para tratar de solucionar el problema, por cuanto señala el autor, resulta imposible eludir la carga de valor que forma parte de la configuración de argumentos que orientan y justifican la acción elegida. En términos de Majone (1997) lo que aporta estabilidad a una política “es el hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que solo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas” (Citado en Merino, 2010, p.47).

En relación a los actores, Knoepfel et al. (2007) declara que todo individuo o grupo social que esté vinculado al problema colectivo que da lugar a la formulación de la política pública, debe “considerarse actor potencial del «espacio» de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública”(p.12); por lo que incluye tanto los actores públicos implicados en la elaboración de la política a partir de la responsabilidad que se les atribuye, como los grupos



objetivo conformados por individuos y organizaciones asociados con las causas del problema y finalmente, los beneficiarios que padecen los efectos negativos de la situación problemática.

Esta conjunción de instituciones, valores y actores delimitada en la etapa inicial de la política pública (planteada como eje para las unidades de análisis), se entiende como una interrelación apreciable en el proceso desde lo que Casar & Maldonado(2010) señalan como el “establecimiento de la problemática a resolver hasta su procesamiento y conversión en decisiones de autoridad por la vía que marcan las reglas de funcionamiento del propio sistema político” (p.222). Esta interrelación se construye retrospectivamente a través de las fuentes que conforman la agenda política y gubernamental<sup>6</sup>: el diagnóstico que los actores hacen en su momento y el conjunto de asuntos que consideran necesitan atención; la agenda pública que se deriva de las mediciones de la percepción de la población sobre los problemas y de los cuales demandan solución; y los proyectos políticos del ejecutivo (Casar & Maldonado, 2010).

Esta relación entre lo que podemos señalar como elementos sustantivos en la etapa inicial de la política pública, no sólo enuncia la estructura determinada para el análisis respecto al objeto de estudio de la investigación sino que sustenta su relevancia a partir de lo destacado por Eslava (2011b): “la dimensión política que caracteriza el debate público respecto a problemas sociales, causas y soluciones, influye y determina la senda que ha de tomar el durante y el después del proceso de las políticas” (p.99). Razón por la cual aproximarse a la comprensión del entramado de interdependencias entre las actores, instituciones y valores, constituye un ejercicio que apela a la complejidad que las decisiones de política conllevan. Por lo general, buena parte de los estudios sobre la política pública tienden a desarrollarse a través de uno solo de los elementos

---

<sup>6</sup> Si bien la primera de estas agendas es la social, ésta no se considera por cuanto el objeto de estudio y, por lo tanto, su incorporación en los debates de la esfera pública, es producto de la deliberación del gobierno a través del establecimiento de puntos de negociación en el Acuerdo General del año 2012.

considerados, especialmente para asegurar un modelo explicativo al interior de una postura epistemológica. No obstante, como lo advierte Roth (2007) articular los enfoques como complementarios y no en competencia, permite ampliar el panorama de elementos que deberían ser tenidos en cuenta para efectos del análisis.

Esta articulación de elementos puede ser expresada como analogía de lo que Muller (2006) denomina referencial, en el cual se identifican cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados pero cuya relación es evidente –valores, normas, algoritmos e imágenes-, los cuales dan forma a la estructura de significación de la política planteada por el autor.

### ***De la definición del problema público al diseño institucional***

Como se ha reiterado a lo largo de este apartado, las unidades de análisis en el objeto de estudio que motivan esta investigación, se sitúan en la etapa inicial del proceso de la política pública. En la búsqueda de sentido de las decisiones tomadas en el marco de la política como algo rastreable, se consideran dos cuestionamientos: ¿cuál es la definición del problema público que se construyó en el marco de la política? y ¿cuál es la forma que adoptan las soluciones propuestas para dar lugar a la acción pública? Es por esto que, conviene precisar la conceptualización que sobre dichos momentos (o fases al interior de la etapa) se adopta.

Para iniciar es necesario admitir la existencia de un problema social –o situación problemática- que afecte a un grupo de individuos y/o colectivos, así pues, cualquier problema social es susceptible de convertirse en un problema público, pero la cuestión es saber a través de qué tipo de arreglos. De ahí que, Muller (2006) afirme que un problema es inevitablemente una elaboración social, cuya configuración dependerá de múltiples factores sociales y políticos. Esta configuración es influenciada por lo que Favre (1992) distingue como formas de surgimiento de

un problema, en donde el objeto de estudio, obedece al *surgimiento progresivo y por múltiples canales*; es decir, un problema que emerge de una situación histórica en torno el acceso y la distribución de la propiedad rural, que ha sido juzgada como injusta por los efectos que sobre el territorio y los campesinos, indígenas y afrodescendientes en relación a la tierra, significa. De este modo, Subirats et al. (2008) indica que:

la definición del problema público comprende no solamente la firme decisión de emprender una intervención política, sino también, y sobre todo, el marco o «frame» desde el que se parte, la delimitación del «perímetro» del problema público a resolver así como la identificación, por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas. (p.114)

Sobre las formas de intervención, Casar & Maldonado (2010) agregan que la definición de un problema público “delimita el repertorio de instrumentos de política pública disponibles para atenderlo, y que la aceptabilidad social y política de un *asunto* (como preocupación gubernamental) depende enormemente del contenido conceptual y simbólico de su caracterización como problema público” (p.213). Este contenido se asocia en algún sentido a lo que Merino (2010) llama el núcleo duro de la teoría de entrada, en donde se expone una determinada visión de la realidad –que expresa valores- en medio del momento en el cual se eligen las cuestiones que serán objeto de intervención. Esto supone que la definición del problema o la visión de la realidad que se acoja –como sea que exprese el objeto que motiva la acción-, refleje los consensos o disensos sobre la comprensión alrededor del mismo.

Relativo a las soluciones propuestas para dar lugar a la acción pública, en donde además de debatir sobre ellas, se fijan las decisiones legislativas o reglamentarias, determinadas por las autoridades investidas por dicho poder de conformidad con sus competencias, es conveniente

considerarlas pertenecientes a una secuencia de acontecimientos que constituyen la política pública. Subirats et al. (2008) identifica como etapa de decisión-programación y Merino (2010) como mapa de ruta, al momento en el cual se genera como resultado el diseño de un programa de acción, que materializa finalmente la expresión concreta (acordada o no) que precede a la ejecución, gestión y administración que producen los efectos considerados sobre el terreno de intervención (Meny & Thoenig, 1992).

Este producto si bien ha sido llamado a lo largo de la literatura sobre las políticas públicas como el programa de acción, esta investigación propone como sustituto, el concepto de diseño institucional. Esto se debe al siguiente argumento, una política pública aspira –por lo menos idealmente- a intervenir a través de instrumentos y mecanismos incorporados en la planificación gubernamental (producto de sus competencias legales), situaciones consideradas socialmente como problemáticas; sin embargo, dicha intervención no adquiere una única forma (ley, plan, programa) sino que puede manifestarse en múltiples proyecciones. Cuervo (2007) establece un método para diferenciar una política pública de cualquier otra actuación del Estado o del gobierno, la cual consiste en examinar, histórica o conceptualmente, si contiene –por lo tanto, se distinguen- las distintas fases que su proceso implica (aunque éste no sea exactamente lineal).

Siendo así, la intervención puede materializarse en diversas expresiones, por lo que se estima pertinente apelar al diseño institucional, como un concepto más amplio que abarca cualquiera de las formas que adopte el contenido de un programa de acción establecido por las autoridades gubernamentales. Tal como es el caso de la producción por parte del gobierno nacional de iniciativas legislativas –en el marco de facultades extraordinarias establecidas en nuestro contexto- para garantizar compromisos políticos adquiridos a través de una negociación

que promovió una agenda pública que incorporó problemas públicos que requerían –y requieren- una especial atención.

Por consiguiente, Goodin (2003) sintetiza el concepto así: “el diseño consiste en la creación de una forma de promover resultados valiosos en un contexto en particular que sirva de base para la acción” (p.49). La importancia de los diseños, sugiere entonces que, al esperar resultados producto de su elaboración, se requiera de cambios generados por la intervención de un individuo o grupo. Este cambio sería, por consiguiente, producto de la participación de un agente en la búsqueda de un objetivo (o varios).

Ahora bien, el abordaje teórico sobre los diseños devela su origen en las instituciones, por cuanto éstas surgen accidentalmente o por un ejercicio de deliberación. Esto se justifica por lo que Huntington (1968, citado en Goodin, 2003) define como la *institucionalización* que entraña una naturaleza estable, recurrente, repetitiva y pautada de la conducta que tiene lugar tanto dentro de las instituciones como a causa de ellas. En suma, las instituciones (accidentales o no) han orientado y orientan la actuación de las personas, por lo que, constituye una aspiración realizable proponer su creación o adaptación a partir de las intenciones –equivalentes en la literatura sobre política pública como intereses y/o motivaciones de los actores-.

En este sentido, sostiene Goodin (2003) que ya sean individuos o grupos, éstos se encuentran llamados a decidir “qué tipo de acuerdos sociales preferirían mantener y reproducir”(p.42); por ello, el diseño y rediseño son esencialmente actividades intencionales, y no existe un único diseñador por cuanto se trata de moldear las instituciones a partir de determinadas maneras –y no otras- establecidas por los actores. En la concepción del autor:

el tema central en el diseño de políticas es la «factibilidad», en uno u otro sentido: la posibilidad de implementación de las elecciones de política, otorgando la consideración

debida a los recursos e incentivos con que cuentan diversos agentes y agencias que necesariamente deberán estar involucrados en la puesta en práctica de las intenciones de quienes determinan las políticas. (p.50)

Dicho esto, en la propuesta de intercambio de la referencia al programa de acción por la noción de diseño institucional, subyace un interés por visibilizar la relación entre las instituciones y los actores –y de manera quizá menos notoria, los valores que conservan sus intenciones-, particularmente sobre la premisa central de una suerte de simbiosis entre dimensiones o elementos sustantivos en el análisis de las políticas públicas<sup>7</sup>.

### ***De la interrelación de los elementos sustantivos a la coherencia***

Para efectos del análisis y como se ha mencionado con anterioridad, se han seleccionado tres elementos sustantivos (o categorías) abordadas a lo largo de este apartado, las cuales constituyen un medio para describir lo que se considera esencial de la acción pública. Si bien distan de configurar un modelo explicativo propiamente, dan lugar en la investigación a una fundamentación plural que permite exponer los aspectos de mayor importancia. Esta propuesta de interrelación entre elementos ha sido utilizada por múltiples autores para evidenciar un conjunto de relaciones posibles. Palier & Surel (2005) diseñan un modelo que denominan las tres I, en el que plantean la interconexión entre las instituciones, las ideas y los intereses, por otro lado, Subirats et al.(2008) elabora un modelo basado en la articulación entre actores, recursos e instituciones.

Ambos, abandonan la idea de competencia entre las diversas perspectivas y sus fundamentos epistemológicos, para ofrecer un conjunto de categorías (no excluyentes) que se

---

<sup>7</sup> Para efectos de justificar la propuesta de intercambio o sustitución del término programa de acción por diseño institucional en el marco de los análisis de política pública, ver ensayos sobre la teoría del diseño institucional de Robert Goodin; Philip Pettit; Bruce Talbot Coram; John S. Dryzek; Russell Hardin; David Luban; Claus Offe; Kenneth A. Shepsle y Rudolf Klein,

movilizan simultáneamente en el proceso de las políticas públicas a fin de aportar a la complementariedad sobre la cual se basa, en gran medida, el análisis desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales. Consecuentemente, la relación considerada entre los actores, instituciones y valores en el análisis de la política pública, da forma a la lectura en clave de las unidades de análisis determinadas en el objeto de estudio. El siguiente fragmento de Palier & Surel (2005) resume para fines aclaratorios, el procedimiento conceptual-práctico relativo a la propuesta<sup>8</sup>:

Si admitimos que los procesos estudiados están al mismo tiempo impulsados por conflictos y compromisos entre los intereses en cuestión, formateados por las instituciones heredadas del pasado y formulados a través de marcos cognitivos, normativos y retóricos, entonces la primera tarea de la investigación tiene como objetivo descomponer el objeto estudiado en unidades de construcción basadas en las “tres I”. Analizar las políticas públicas, por tanto, consiste en descomponer un complejo real en dimensiones (o variables) identificables, no para simplificarlo, sino para hacerlo comprensible mediante las categorías de análisis existentes, y finalmente probar una serie de hipótesis basadas en estas variables (p.11)

La propuesta de análisis a partir de los elementos sustantivos, permite aproximarse a la comprensión de las interdependencias entre éstos y evidenciar la complejidad que comporta el proceso de decisiones inherente en las políticas. No obstante, en el ideal de las políticas públicas se identifican una serie de atributos como la coherencia, integralidad y sostenibilidad, pero el primero de ellos adquiere particularmente relevancia de acuerdo con las condiciones en las

---

<sup>8</sup> Si bien las categorías utilizadas en la investigación, no son exactamente iguales a las estimadas por los autores, a excepción de las instituciones, sí conservan cierta similitud por cuanto los intereses requieren la intervención de actores y las ideas son el equivalente a los valores.

cuales tiene lugar el objeto de estudio, que como se introdujo previamente es resultado de una negociación que incorporó diversos problemas públicos en la agenda de conversaciones.

La coherencia no sólo representa entonces un atributo sino una garantía inspirada en el cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos entre las partes, la cual está asociada con ideas poderosas o una imagen política que Baumgartner y Jones (1993) consideran están conectadas con valores políticos que pueden comunicarse directa y simplemente a través de la imagen y la retórica. En este sentido, las unidades de análisis referidas a la definición del problema público y el diseño institucional que orientan la investigación, delimitan el ámbito en el cual la coherencia vertical o interna debería conservarse. En una noción simplificada la coherencia (interna) se entiende como la correspondencia entre la visión de la realidad expresada en el problema y los medios y acciones que a nivel político se diseñan en el marco de la acción pública. Martínez (2010) se refiere a ella como: “la coherencia es una cualidad «vertical» que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política” (p.20), acepción que se adopta para los fines de este trabajo.

Conviene subrayar, que Meny & Thoenig (1992) si bien advierten sobre la posibilidad de que un programa de acción no expresen necesariamente la intención inicial de los fines para los cuales fue elaborado, pues apelan a la evolución normativa a través de la inestabilidad, el aprendizaje producto de la ejecución y el reconomio de agendas ocultas, todos estos factores se sitúan en la etapa de implementación de la política. Mientras que la coherencia aquí planteada, limita su alcance a la etapa inicial de la formulación de la política y se propone como salvaguarda ideal del espíritu que motivan los arreglos institucionales pactados a través de la negociación.



## Metodología de la investigación

Se expone a continuación, los aspectos metodológicos que conducen el estudio de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural<sup>9</sup> a partir del análisis de los aspectos *coherentes* entre dos momentos propios de la etapa inicial de formulación de la política pública, la *definición del problema público* y el *diseño institucional* elaborado como respuesta, considerando para ello tres elementos sustantivos en el proceso: *actores, instituciones y valores*. En consecuencia, las anteriores constituyen las unidades de análisis que guían no solo el abordaje conceptual sino la estructura y carácter categórico de la investigación, así mismo condicionan la subsecuente selección de las unidades de información y su respectivo tratamiento.

El presente ejercicio de investigación es de orientación cualitativa, a fin de posibilitar un análisis que permita alcanzar suficiente potencial explicativo respecto a los objetivos específicos propuestos (Anguera, 1986). Apela a un enfoque descriptivo-explicativo considerando que la tendencia a la descripción de los fenómenos no está exclusivamente vinculada con reflejar la experiencia cotidiana o sobre un objeto de estudio en concreto, sino que implica una necesaria transformación de las expresiones verbales o escritas que configuran el corpus identificado para el procesamiento y análisis, lo que produce textos derivados de otros textos y su generación ha sido producto del registro e interpretación de los fenómenos para aproximarse a explicaciones subjetivas de la realidad<sup>10</sup>.

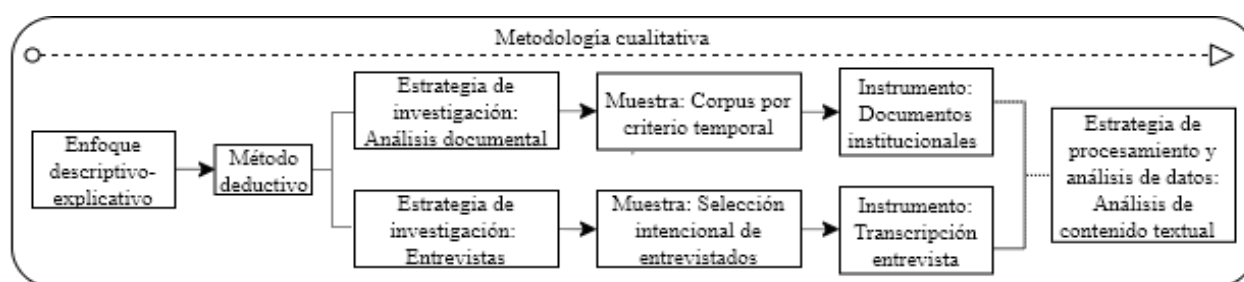
---

<sup>9</sup> Esta investigación se deriva del interés suscitado tras mi participación como miembro del grupo Praxis Política de la Escuela Superior de Administración Pública e Investigadora junior en el proyecto denominado “Análisis del diseño institucional de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Caso: Pradera”, financiado por la Facultad de Investigaciones de ESAP través de la Convocatoria de Investigación durante la vigencia 2019 y dirigido por el entonces investigador principal Javier Cadavid, quien es director de la presente tesis.

<sup>10</sup> La decisión de optar por un enfoque descriptivo-explicativo, se sustenta en los aportes identificados sobre los procedimientos relacionados con el método deductivo, que tipifican un estilo de recolección de datos y análisis delimitado en un ámbito conceptual previamente determinado, el cual no sólo permite la descripción del contenido de los resultados obtenidos respecto a los objetivos sino que al estar orientados en buena medida por una presuposición -como es el caso de esta investigación- supone plantear la relación entre los conceptos/unidades de análisis desde el comienzo hasta el fin. Ver Sandoval (1996).

En dicho sentido, apunta a presentar la definición del problema público de la política estudiada, así como el contenido del diseño institucional en función de los tres elementos sustantivos considerados y posteriormente explicar los hallazgos producto de su observación conjunta respecto al atributo de coherencia como elemento central en el *análisis de las políticas públicas*. Se sintetiza entonces en la siguiente ilustración el diseño metodológico propuesto que se irá explicando de forma detallada en los siguientes apartados.

**Figura 1.** Ilustración del diseño metodológico de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

### ***Método deductivo***

De acuerdo con Lofland (1971) no se puede aspirar a una adecuada “captación de la realidad en sus propios términos” si no se logran elaborar las categorías que la hacen explicable y dan consistencia al flujo de eventos y/o conductas necesariamente contextualizados.

Especialmente, cuando se consideran datos cualitativos que deben ofrecer un alto nivel de profundidad. De ahí que, como lo menciona Denzin (1970) y Patton (1980) sea necesario suministrar un marco dentro del cual los sujetos respondan y puedan representar con mayor fidelidad sus puntos de vista sobre la realidad social que se estudia (Anguera, 1986, p.25).

Este marco implica como mínimo la formulación de una proposición que plantee relaciones entre conceptos y oriente el proceso de investigación de principio a fin. De esta forma, se mantiene una perspectiva relativamente estática que pretende contrastar dicha proposición (Sandoval, 1996). En consecuencia, ésta es producto de un sistema de hechos conocidos que

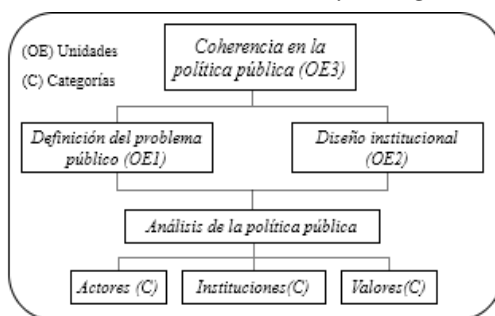
supone el vínculo entre teoría y observación, y exige contrastar su validez a partir de un razonamiento deductivo (Dávila, 2006).

Para efectos de esta investigación se adopta el método deductivo considerando que se realizó un acercamiento documental exploratorio que permitió identificar otras investigaciones que se sustentan en planteamientos relacionados con inconsistencias a nivel interno de las políticas públicas sobre reforma agraria –aunque no son abordadas desde el análisis de política pública-; específicamente en la política agraria expedida en el noventa y los posteriores actos de modificación, que ponen de manifiesto la relevancia de su estudio tras la evidencia de continuidad de las situaciones problemáticas que dieron lugar a su promulgación. Esto implica que se procedió en primer lugar de manera inductiva, al observar un caso concreto que permite orientar la formulación de posteriores proposiciones (Dávila, 2006).

### ***Categorías de análisis***

Conforme a esto, se determinan categorías como parte del método deductivo adoptado a partir de los hallazgos de otras investigaciones y el abordaje conceptual delimitado (Martínez, 2006), las cuales constituyen el marco de análisis de las fuentes primarias y secundarias que conforman el corpus de la investigación. La selección de las categorías, fijó como condición la exhaustividad en razón de las unidades de análisis de los objetivos (Anguera, 1986). El siguiente esquema ilustra la interrelación planteada.

**Figura 2.** Ilustración interrelación entre unidades y categorías de análisis



Fuente: Elaboración propia.

Para fines de operativización de las categorías centrales en el análisis, se entiende por actores el conjunto a nivel individual y colectivo de funcionarios, investigadores, expertos, invitados y organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil, que intervienen en el proceso político que implica la formulación de una política pública, puesto que, se rigen por sus propios intereses (reales o motivados por otros interesados); respecto a instituciones, se incluyen aquí todas las normas, reglas (generales y específicas) precedentes en los mecanismos expresados en los procedimientos que regulan el ámbito de acción y factores organizativos que condicionan el comportamiento de los actores involucrados; y finalmente valores, comprendidos como las ideas que surgen a partir del conocimiento o creencia sobre lo que debería ser, que suelen evidenciar los principios de los actores.

### ***Estrategia de investigación: Análisis documental***

El análisis documental es la primera estrategia, por cuanto constituye el punto de entrada al objeto de estudio. Los documentos, centrales en este tipo de análisis, son una fuente de aproximación para la comprensión de la realidad, revelando intereses y perspectivas (Sandoval, 1996). De acuerdo con Krippendorff (1980) como recurso, posibilita la identificación objetiva y sistemática de características a nivel textual y no textual, que dan lugar a la obtención de datos con un alto grado de objetividad. De igual modo, facilita el análisis de un buen número de unidades de información por adaptarse a cualquier tipo de material documental (Anguera, 1986).

El texto, como resultado del fenómeno comunicativo, implica la conjugación de elementos que forman una síntesis concreta, por ello, su análisis desde cualquier otro plano distinto al que se ofrece como realidad unitaria, permite evidenciar aspectos que subyacen al propio acto comunicativo, pasando del plano del producto (texto) al plano de la producción textual (Díaz & Navarro, 2007). Por lo cual, el análisis documental requiere: 1) rastrear los

documentos existentes y disponibles relacionados con la unidad de estudio; 2) clasificarlos; 3) seleccionar los más pertinentes respecto a los objetivos; 4) realizar lectura de su contenido y definir una forma de análisis (tendencias, convergencias, contradicciones, etc.) y finalmente 5) realizar una lectura cruzada, aunque esta última se encuentra supeditada a la forma de análisis previamente establecida y la cual se detallará más adelante, todo esto a fin de construir una síntesis comprensiva sobre la realidad estudiada (Sandoval, 1996).

En consecuencia, la selección cuidadosa del corpus conlleva la consideración del planteamiento inicial que da lugar al marco metodológico y conceptual propuesto (Díaz & Navarro, 2007) y se compone de los siguientes documentos: 1. Tomo I. La fase exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General (2010-2012); 2. Tomo II. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (2012-2013); 3. El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo III (2013-2015); y 4. Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (2016).

Conviene subrayar, que el corpus presentado obedece al registro documental de carácter institucional que antecede a la expedición del Decreto 902 de 2017, producto de las conversaciones en la Habana. Inicia a partir de lo que se considera el primer referente de reingreso del problema agrario a la agenda pública como parte de los asuntos centrales en la negociación entre el gobierno nacional y las FARC-EP desde el año 2010, en adelante se incluyen los documentos resultado de los avances en las conversaciones, los cuales aportan los elementos que configuran la definición del problema público que da lugar a la política de OSPR.

### ***Estrategia de investigación: Entrevistas***

El trabajo de campo constituye la segunda estrategia en el diseño metodológico de la investigación, dado que, el carácter cualitativo de la misma implica una búsqueda de las fuentes primarias, quienes desde su interpretación ponen de manifiesto la comprensión de una realidad. Para ello se identifican y seleccionan informantes clave que permitieron desde su conocimiento y experiencia en el objeto de estudio, aportar información para el análisis. Esta información recolectada a través de entrevistas realizadas a personas que intervinieron en la formulación del diseño institucional de manera directa e indirecta a partir de la elaboración de un esquema categórico que permitiera delimitar los ámbitos de indagación sobre el Decreto 902 de 2017, conforma el conjunto de entrevistas luego transcritas y analizadas para dar cuenta del diseño institucional adoptado en la política de OSPR.

Respecto a la selección de informantes clave, se utiliza un diseño muestral determinístico conforme al método deductivo, aplicando el muestreo intencional. Es decir, se establecen criterios que se estiman convenientes para obtener unidades de información con las mayores ventajas para alcanzar el objetivo de poner en evidencia el diseño institucional de la política de OSPR. Por ello, se definió una muestra comprensiva (Martínez, 2006) que incluye 12 informantes que se clasifican en dos tipos según su posición: funcionarios públicos, los cuales ejercían en el momento de la entrevista, cargos y/o labores vinculadas a organizaciones públicas con competencia en el sector rural<sup>11</sup> y por otro lado, expertos externos desde el ámbito profesional y/o académico con trayectoria en el mismo sector<sup>12</sup>. A su vez, se realizó una segunda clasificación que permitiera tener en cuenta tanto los casos alineados como los desviantes a fin

---

<sup>11</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); Agencia Nacional de Tierras (ANT); Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

<sup>12</sup> Ex funcionarios, asesores, consultores, docentes e investigadores.

de garantizar la representatividad en la muestra. Al interior de cada tipo se integran informantes que concuerdan con la visión de gobierno que promovió la política pública y quienes disienten de ésta<sup>13</sup>.

En cuanto al tipo de entrevista, de acuerdo con el método deductivo, se optó por la más convencional de sus formas, por lo que se requirió la preparación anticipada de un cuestionario (Sandoval, 1996) a fin de cubrir las categorías de análisis. De acuerdo con Kvale (1996) “el propósito de la entrevista de investigación cualitativa es obtener descripciones del mundo vivido por las personas entrevistadas, con el fin de lograr interpretaciones fidedignas del significado que tienen los fenómenos descritos” (Martínez, 2006, p.140). Por lo tanto, el conjunto de éstas constituye el corpus para señalar el diseño institucional de la política pública objeto de estudio.

### ***Estrategia de procesamiento y análisis de datos***

Para la siguiente fase de análisis de los instrumentos derivados de las estrategias previamente expuestas, se utilizó el software especializado Atlas Ti, en el cual se crearon dos unidades en que incluyeron el conjunto de documentos que dan cuenta de la definición del problema público y la recopilación de entrevistas realizadas sobre el diseño institucional, respectivamente. Dada la adopción del método deductivo en la investigación, se determinó una estrategia de procesamiento y análisis de datos alineada con un procedimiento sistemático –por la selección previa de unidades de análisis y la codificación uniforme e invariable- y objetivo – por la reducción máxima de posibles sesgos y las definiciones operativas explícitas- para la

---

<sup>13</sup> Acerca de las identidades de los informantes clave, sus nombres fueron omitidos y se presentan con pseudónimos, previa condición establecida en el consentimiento informado (Anexo No.2). En todo caso su identificación estará relacionada con su clasificación como funcionario público o experto externo, puesto que, al momento de realizar las entrevistas se estimó conveniente garantizar la confidencialidad de los informantes.

descripción e interpretación del contenido de los textos, éstos últimos entendidos como producto de las fuentes primarias y secundarias.

El análisis de contenido ha sido reiterativo en los estudios políticos y de comunicación (Sandoval, 1996), y constituye una perspectiva metodológica cuyo fin es la indagación de las virtualidades expresivas de las manifestaciones en sus distintas formas, como es el caso de las expresiones verbales y escritas, que se recolectaron para efectos de esta investigación y forman la expresión-objeto del análisis. De manera que cuando se habla del contenido de un texto, se alude a su funcionalidad como instrumento (Díaz & Navarro, 2007). Por definición, el análisis de contenido, se relaciona con el conjunto de procedimientos que atribuye al investigador, la posibilidad de proporcionar evidencias interpretables que den lugar a inferencias reproducibles y válidas sobre los datos en un contexto (López, 2001 citado en Gil et al., 2002).

La selección del análisis de contenido como estrategia de procesamiento y análisis de los datos, posibilita la producción de un metatexto, esto es, la consolidación de un texto que representa de manera transformada por la interpretación realizada a los mismos, los hallazgos obtenidos a partir del corpus textual preliminar (documentos y transcripciones). Este metatexto generado a través del procesamiento por reglas definidas y destinado a indagar más allá de la comprensión inmediata de la superficie textual, constituye el producto final en cada uno de los objetivos propuestos en la investigación (Díaz & Navarro, 2007).

Para su desarrollo, se dispuso de un proceso de estructuración que incluyó tres momentos: codificación –o también llamada categorización-, contrastación –conocida asimismo como relativización-, y finalmente la conceptualización para los resultados finales (Martínez, 2006). Sin embargo, por cada objetivo específico fue necesario establecer criterios de



delimitación y determinación del procesamiento, que son complementarios y equivalen a reglas operativas a fin de contribuir a la confiabilidad del proceso.

Respecto al primer y segundo objetivo, se tiene que las reglas operativas corresponden a: la delimitación extensiva con unidades de información amplias de una cantidad apreciable y una determinación intertextual de tipo agregativo, en tanto el análisis de los documentos y entrevistas seleccionados y organizados en el software para procesamiento de información cualitativa, responden a la generación de un metatexto respectivamente. En cuanto al tercer objetivo relacionado, se fijan las siguientes reglas: delimitación intensiva con dos unidades y determinación intertextual de tipo discriminativo, puesto que, las unidades objeto de análisis aquí son los resultados (metatextos) de los primeros dos objetivos de la investigación.

Respecto al momento de codificación, éste consistió en la identificación a lo largo de los textos y entrevistas transcritas, de las unidades de registro (párrafos o parte de ellos) cuyo sentido estaba asociado a una categoría preestablecida, asignando así en el software para procesamiento de información cualitativa, el código correspondiente a la categoría.

De esta forma, los datos registrados por cada código tras la revisión de las fuentes, fueron acumulados por el software, lo que permitió separar los datos pertenecientes a cada una de las categorías de codificación (Salgado, 2007), dando lugar a la reducción de los datos que serían observados en conjunto para el siguiente momento de análisis e interpretación (Anguera, 1986), a través de la consolidación de los dominios analíticos que se extraen en los informes de Atlas Ti. Estos informes proporcionan el insumo para efectuar un análisis detallado para la creación de unidades explicativas por categoría que de forma conjunta determinan el metatexto para el primer y segundo objetivo, es decir, uno para la definición del problema público de la política y otro para evidenciar el diseño institucional de la misma.

Estos metatextos representan el sentido subyacente encontrado en la fuente inicial. Esta suerte de nueva lectura es producto de la interpretación dada, como lo señala Ruiz (2004) “es una doble articulación del sentido del texto y del proceso interpretativo que lo esclarece” (p.58), por lo que se produce una transformación del corpus a través de reglas, el cual se relativiza en virtud de los aportes conceptuales descritos previamente.

Finalmente el momento de la teorización que denomina Martínez (2006) “el producto de la verdadera investigación” (p.141), se sintetiza como la aproximación descriptiva y explicativa del tercer objetivo, en el cual los metatextos preliminares se contrastaron a partir de las categorías de análisis que generó el metatexto final que resume el objetivo general propuesto para la investigación, analizar la coherencia en la política de OSPR en función de los elementos sustantivos determinados tanto para la definición del problema público como para el diseño institucional. Este proceso según el autor, implica “integrar en un todo coherente y lógico, los resultados de la investigación en curso, mejorándolo con los aportes de los autores reseñados en el marco teórico referencial después del trabajo de contrastación” (p.142). Esta integración permitirá entonces considerar si la presuposición inicialmente establecida deberá ser desestimada o si por el contrario resulta aceptable.

## **Capítulo dos**

### **Resultados de la investigación**

En el siguiente apartado se presentan los hallazgos obtenidos en la investigación. Se expone inicialmente el contexto normativo e institucional en cada uno de los momentos o unidades de análisis de la política objeto de estudio; posteriormente, los resultados correspondientes a cada objetivo específico a través de la presentación de los dominios analíticos establecidos previamente (actores, instituciones y valores), dando lugar al metatexto de la

definición del problema público y el diseño institucional, respectivamente. Dando lugar finalmente al apartado de los resultados obtenidos sobre los aspectos coherentes entre los momentos analizados en el proceso de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural.

***Contexto normativo e institucional: De la definición del problema público (DPP) al diseño institucional (DI) de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)***

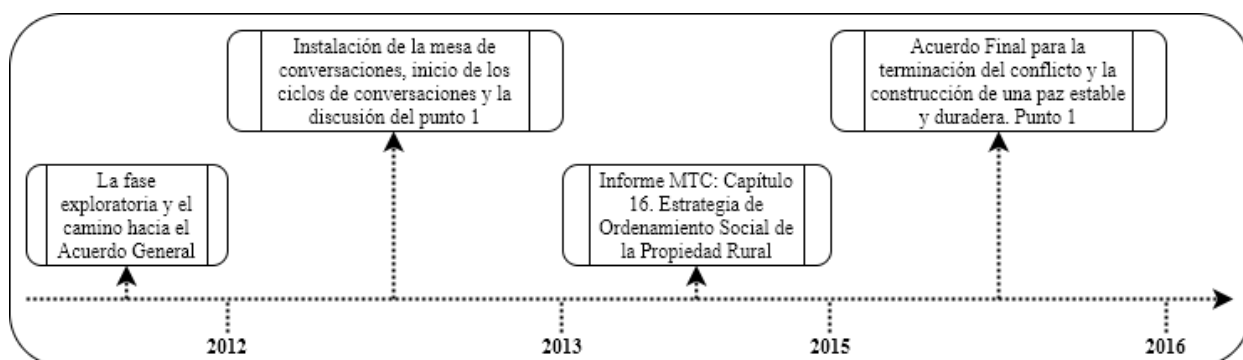
Desde el año 2010, momento en el que Juan Manuel Santos se posesionó tras las elecciones realizadas ese mismo año, se dio inicio a la formulación y posterior expedición de políticas públicas que hoy constituyen hitos legislativos, no solo en el marco del conflicto armado interno sino en lo que hemos denominado el problema agrario. Específicamente, la Ley 1448 de 2011 sitúa en la agenda pública, la atención a las víctimas en general, pero enfatiza en el papel clave de la tierra sobre las víctimas del desplazamiento. Por ello, incluye como parte integral de la reparación, las medidas de restitución en caso de despojo y realiza ajustes en la arquitectura institucional para garantizar celeridad en el proceso de restitución.

De forma paralela inicia desde el 7 de agosto de 2010, los primeros mensajes emitidos desde la presidencia sobre la idea de reiterar la posibilidad de efectuar un diálogo con las FARC-EP (acercamientos que en el gobierno anterior habían sido propuestos para la negociación de un acuerdo humanitario). Estos mensajes dieron lugar a una serie de rondas de negociación de carácter exploratorio que fueron llevadas a cabo entre febrero y agosto de 2012, en las cuales se consolidó una agenda pública que acordaron denominar Acuerdo General para la Terminación del Conflicto que establecía además de la hoja de ruta del diálogo sobre los puntos por discutir, los términos en los cuales ésta debía desarrollarse.

Esta decisión fue finalmente oficializada a partir de la resolución 339 de septiembre de 2012; posteriormente se instaló el 18 de octubre de 2012, la Mesa de Conversaciones entre el gobierno nacional y las FARC-EP en Oslo (Noruega). En adelante, en cumplimiento de lo estipulado en el Acuerdo General, se dio inicio desde el 19 de noviembre de 2012 a las discusiones sobre el punto uno denominado Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, las cuales finalizarían formalmente el 26 de mayo de 2013, momento en el cual se acuerda el borrador conjunto que contenía la visión del problema, los medios e instrumentos para su atención y los actores involucrados, que darían forma a la política de ordenamiento social de la propiedad rural, objeto de estudio.

Si bien lo anterior no se registró de forma explícita, el establecimiento de la problemática a resolver se configura a partir de diversas fuentes que constituyen manifestaciones de la agenda política y gubernamental, en la cual se expresa la definición del problema público que las partes determinaron. Estas fuentes se exponen en la siguiente ilustración.

**Figura 3.** Ilustración de la línea del tiempo para la definición del problema público



Fuente: Elaboración propia.

Los hitos incorporados en la línea del tiempo se refieren a las fuentes que permiten reconstruir la definición del problema público del objeto de estudio. Todos éstos constituyen documentos de consulta pública que durante el período 2010-2016, fueron realizados en el marco de las negociaciones y acuerdos entre las partes. Conviene subrayar que, del contenido de los

documentos, solo se tiene en cuenta los apartados correspondientes a la discusión y/o debates respecto al problema agrario y las expresiones equivalentes que adquirió a lo largo de las negociaciones. A continuación, se presenta la importancia de cada fuente y los aspectos más significativos en clave del análisis.

**Tabla 1.** Fuentes para la definición del problema público

Denominación	Contenido
Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera firmado el 26 de agosto de 2012	Acordado por los <i>delegados del gobierno nacional y las FARC</i> , consolida la agenda pública producto de una serie de encuentros realizados en la fase exploratoria de las negociaciones. En esta agenda se incluye como primer punto de los seis de discusión, la <i>Política de desarrollo agrario integral</i> , sobre la cual señalan las partes que: <i>el desarrollo agrario integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país</i> . Este punto se desagrega en seis ítems, de los cuales solo conviene subrayar el primero de ellos: <i>Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva</i> .
Borrador conjunto sobre el Punto 1 de la Agenda firmado el 26 de mayo de 2013	Constituye el texto preliminar emitido por las partes que se entregó a los países garantes, como resultado de los acuerdos comunes alcanzados sobre el intercambio de propuestas de redacción en materia del punto 1 denominado <i>Hacia un nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral</i> <sup>14</sup> . Se advierte sobre su carácter inconcluso, por cuanto las partes establecieron necesario continuar en la revisión de propuestas que sobre ítems del primer punto exigían modificaciones.
Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo: Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Expone la <i>Política de ordenamiento social de la propiedad rural</i> elaborada por el <i>equipo técnico</i> y evaluada por el <i>Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo</i> conformados y vinculados a la <i>Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP)</i> . Este informe se realiza por petición directa de la presidencia, a fin de obtener un conjunto de propuestas alineadas con los

<sup>14</sup> Esta referencia nominal concuerda en algunos aspectos con la propuesta denominada Agenda Común por el Cambio Hacia una Nueva Colombia suscrita en el año 1999 en La Machaca (San Vicente del Caguán). En ésta se incorporó como uno de los aspectos centrales de discusión, la Política Agraria Integral, en donde se incluyeron aspectos como la redistribución de la tierra improductiva, recuperación y distribución de la tierra adquirida a través del narcotráfico o enriquecimiento ilícito, ordenamiento territorial integral, entre otros.

	objetivos de política pública sobre <i>reducción de la pobreza, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo.</i>
Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral	Consolida la versión final acordada por los <i>delegados del gobierno nacional y las FARC</i> , respecto al punto uno denominado <i>Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral</i> , el cual sienta las bases para la <i>transformación estructural del campo</i> , creando <i>condiciones de bienestar para la población rural -hombres y mujeres-</i> y de esa manera <i>contribuir a la construcción de una paz estable y duradera</i> . Refiere en el subpunto uno del mismo, los aspectos correspondientes a: <i>Acceso y Uso. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Por lo que se refiere al contexto normativo e institucional del segundo momento de la etapa inicial de la política: el diseño institucional. El gobierno nacional presentó cerca de un año antes de la firma del Acuerdo Final, el proyecto de Acto Legislativo 04 de 2015 ante las cámaras, por medio del cual se establecen *instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Su propósito era diseñar un procedimiento legislativo especial para la paz que redujera el número de debates para los proyectos de ley enmarcados en el Acuerdo, agilizando los plazos para su implementación y ofreciendo garantías para su cumplimiento.

De igual forma, consideraba otorgar facultades extraordinarias al presidente para la expedición de decretos con fuerza de ley, orientados a facilitar y asegurar la implementación de las medidas de estabilización derivadas del Acuerdo. Esta iniciativa gubernamental aspiraba

contribuir a la seguridad y estabilidad jurídica del Acuerdo, a través de su incorporación en el ordenamiento jurídico colombiano de forma excepcional y transitoria<sup>15</sup>.

Respecto a las facultades presidenciales consideradas en el proyecto de Acto Legislativo, se establece un período de 180 días siguientes a su entrada en vigencia para la expedición de los decretos con fuerza de ley, cuyo contenido debían respaldar el desarrollo normativo del Acuerdo Final. Se precisó el control de constitucionalidad automático, posterior a la emisión de los decretos, surtido por la Corte Constitucional. Sin embargo, es solo hasta el 01 de junio de 2016, tras la sesión plenaria en segunda vuelta de la cámara baja que se cierran los debates y el mencionado proyecto de acto legislativo es aprobado. Por ello, el 07 de julio de 2016 queda en firme el Acto Legislativo 01 de 2016 y posteriormente se firma de manera pública y formal el 24 de noviembre de 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Como parte de los compromisos adquiridos entre los delegados del gobierno y las FARC-EP, en el sexto punto se define la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) como mecanismo de control formal, integrada por tres representantes de cada una de las partes, cuyos objetivos son: “Resolución de diferencias; seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento; impulso y seguimiento a la implementación legislativa de los acuerdos; informes de seguimiento a la implementación; recibir insumos de instancias encargadas de la implementación” (Presidencia de la República & FARC-EP, 2016, p.196).

---

<sup>15</sup> Dicho procedimiento legislativo recibe la denominación colegial de fast-track, entendido como mecanismo alternativo de vía rápida (abreviada), el cual entró en vigencia el 1 de diciembre de 2016 a través del Acto L.01/16.

Dicha comisión solicitó en concordancia con sus objetivos, la conformación de una comisión de expertos(as) en el tema de tierras para que efectuara recomendaciones de reformas normativas y de política pública sobre el tema (durante el período autorizado). Así mismo, cada grupo de representantes ante la CSIVI contó con un equipo técnico para el análisis de los proyectos legislativos elaborados por la contraparte y la producción normativa propia. Sobre el componente de acceso a tierras de la agenda normativa de la RRI, se presentó por parte del gobierno el proyecto de *Decreto Ley Ordenamiento Social de la Propiedad y Tierras Rurales* y las FARC-EP exponen a su vez el proyecto de *Decreto Ley para la Democratización del acceso y uso adecuado de las tierras*.

Ambos objetos de discusión en la CSIVI, implicaron la búsqueda de consensos e identificación de diferencias que debían superarse para dar cierre a la etapa de revisión y permitir la continuidad del trámite de acuerdo al tipo de norma, lo que daría lugar el 29 de mayo al Decreto 902 de 2017, convirtiéndose en el diseño institucional formal de la política de estudio. Si bien el Decreto adquiere una forma concreta, su análisis en esta investigación se distancia de la revisión meramente textual y apela a la interpretación y comprensión del mismo por parte de expertos(as) en el tema, los cuales fueron interrogados sobre su contenido, ofreciendo así recursos para evidenciar el diseño institucional seleccionado.

Para efectos de la comprensión sobre los resultados correspondientes a los dos primeros objetivos específicos –presentar la definición del problema público y evidenciar el diseño institucional- a través de la presentación de los dominios analíticos establecidos previamente – actores, instituciones y valores-, se introduce una síntesis conceptual sobre cada categoría a fin de facilitar la lectura de la investigación empírica.



### *Actores públicos y privados en la política pública*

Knoepfel et al. (2007) indica que todo individuo o grupo social que esté vinculado al problema colectivo que da lugar a la formulación de la política pública, debe “considerarse actor potencial del «espacio» de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública”(p.12); por lo que incluye dos tipos de actores: públicos y privados, quienes constituyen una expresión de la interacción entre el sistema político-administrativo y su entorno. Los actores públicos, se refieren a todos los implicados en la elaboración y ejecución de la política pública, puesto que su comportamiento se define por las reglas del derecho que determinan el ámbito de sus competencias y en consecuencia las funciones que suscriben su campo de acción. Se distinguen esencialmente de los actores privados, porque ostentan una responsabilidad pública que implica sujeción al control político.

La responsabilidad pública se ejerce en el contexto de gobiernos democráticos, específicamente por miembros y/o representantes a quienes el pueblo soberano delega un poder limitado que exige un desempeño y conducta apegada a los valores éticos que promulga la administración pública, y por supuesto se halla sujeta a examen. En este sentido, los actores públicos que se identifican en el momento de la definición del problema público, obedecen a quienes la responsabilidad pública ha sido concedida por el ejercicio de sus funciones y representan el imperativo del gobierno de incidir en la materia objeto de debate, de forma directa o indirecta. En consecuencia, los actores públicos se manifiestan a través de las autoridades político-administrativas que subordinan su comportamiento a los ámbitos de dirección de los que son políticamente responsables.

El conjunto de *autoridades político-administrativas de responsabilidad pública directa*, se denomina así por cuanto incluye a todos los actores públicos que en el marco del sistema político-administrativo fueron enunciados como responsables directos de la elaboración y/o ejecución de la política pública, en el ejercicio de sus atribuciones legales. Sin embargo, se precisa que las FARC –EP (delegados y Secretariado) se incluyen en dicho conjunto, por cuanto constituyen la contraparte de la primera autoridad política-administrativa –de forma transitoria-; es decir, el Presidente de la República, a quien le corresponde dirigir la búsqueda de la paz, ejerce en el marco de las facultades que le fueron conferidas en la Ley 418 de 1997, disponer de instrumentos para facilitar el diálogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados organizados al margen de la ley, a los cuales el Gobierno Nacional les reconozca carácter político para su desmovilización<sup>16</sup>. Por tanto, adquirieron para el desarrollo de los diálogos y las negociaciones, calidad de autorizados para intervenir en la discusión y posteriormente, elaboración de la política pública.

En cuanto al conjunto de *autoridades político-administrativas de responsabilidad pública indirecta*, ésta integra a todos los actores públicos cuya responsabilidad tiene un carácter complementario, toda vez que algunas de sus funciones se desarrollan para contribuir en la producción de los resultados de la acción pública objeto de estudio. En otras palabras, su responsabilidad se incorpora en la cadena de valor público que implica la gestión de la política, por lo que se encuentran condicionados en buena medida, a la instrucción de los actores con responsabilidad pública directa.

Por el contrario, los actores privados que se identifican como parte de la definición del problema público de la política en mención, se sitúan ahí por una razón: 1) son enunciados como

---

<sup>16</sup> Acto formalizado en Resolución No. 339 de 2012 por la cual se autoriza la instalación y desarrollo de una mesa de diálogo, se designan delegados del Gobierno Nacional y se dictan otras disposiciones.

causantes del problema y/o como actores que padecen los efectos negativos del problema. Al respecto, Knoepfel et al. (2007) propone clasificarlos como: *grupos-objetivo* y *beneficiarios finales*. Los primeros evidencian el conjunto de actores privados –a nivel individual y colectivo-, cuya conducta se advierte políticamente como causa (directa) o indirecta del problema, esto supone que la intervención pública concreta, repercuta en las decisiones y acciones de los grupos-objetivo, a fin de resolver o reducir la situación problemática. Mientras que los beneficiarios finales incluyen –a nivel individual y colectivo- a quienes el problema perjudica, por ello, se infiere que la ejecución de la intervención pública produzca una eventual mejoría en las condiciones (sociales, económicas, políticas, etc.) que han sido motivadas por la persistencia del problema.

No obstante, al interior de los actores privados, se identificaron específicamente dos actores cuya vinculación con el problema, no obedece en estricto sentido a un rol como causante, por lo que no se conciben como destinatarios de la intervención pública a fin de incidir propiamente en sus decisiones e intereses. Pero se reconocen como actores que forman coaliciones con algunos actores clasificados como grupo-objetivo, por lo que se denominan *grupos terceros afectados*. Se distinguen entonces de los grupos-objetivos, porque superan «públicamente» los límites que su ámbito de acción les impone, haciendo uso y aplicación de facultades contrarias a las establecidas inicialmente por su carácter público o privado.

Sobre los beneficiarios finales, al estar compuesto por un conjunto de actores más numeroso, se propone una segmentación empírica que permita distinguir aquellos cuyas consecuencias previsiblemente positivas sean implementadas a nivel individual o colectivo, considerando las reglas que procedimentalmente son aplicadas en relación con la propiedad a título personal o a través de persona jurídica. A continuación, se exponen los hallazgos sobre la

categoría analítica de *actores* identificados en los dos momentos de la etapa inicial de la política pública situados respecto al objeto de estudio: la definición del problema público y el diseño institucional.

Para efectos de la identificación de los actores en ambos momentos, se realizó la codificación a través de las unidades de información previamente seleccionadas, considerando como principio orientador la *resonancia cooperativa*<sup>17</sup>; dichos resultados fueron analizados y reorganizados como parte de un primer nivel de interpretación metatextual que permitió su exposición en conjunto.

---

<sup>17</sup> Se refiere en términos concretos a una técnica asociada al uso de reglas operativas para el análisis de contenido. Dichas reglas corresponden a la delimitación de carácter *extensiva* de las unidades de información –documentos para el primer objetivo y entrevistas para el segundo-, esto se traduce en capturar los datos contenidos en éstas –caracterizadas por su amplitud y cantidad apreciable-, a fin de reducir al máximo los elementos considerados, pero tratando de lograr un tratamiento en cierto modo exhaustivo. Sobre la regla de determinación de carácter *intertextual* de tipo *agregativo*; en otras palabras, implica unificar los hallazgos extraídos del conjunto de unidades de información a través de los dominios analíticos (actores, instituciones y valores), de tal forma que se aprecien globalmente. Mediante este procedimiento, se garantiza la *resonancia cooperativa* de textos generados como “síntesis concretas” de cada unidad de información, permitiendo justamente evidenciar la interacción entre los hallazgos de diferentes subjetividades.

**Tabla 2.** Actores en la definición del problema público (DPP) según su clasificación

Actores públicos	Actores privados	
Autoridades político-administrativas de responsabilidad pública directa	Grupos-objetivo	Beneficiarios finales (nivel individual)
Presidente de la República Congreso de la República Delegados del Gobierno Nacional Delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo Secretariado del Estado Mayor Central de las FARC-EP Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) Autoridades locales/municipales Concejos municipales Autoridades departamentales y regionales Asambleas departamentales Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP)*	Inversionistas extranjeros* Representantes del sector empresarial y gremial Empresarios* Empresas (consorcios) transnacionales Conglomerados financieros Tenedores de «buena fe» Ganaderos* Terratenientes Clases dominantes Ocupantes indebidos Particulares Campesinos medianos y grandes Empresas familiares	Habitantes del campo/rurales Campesinos sin tierra o con tierra insuficiente Comunidades rurales -mujeres y hombres- Mujeres rurales Víctimas del desplazamiento Población rural -hombres y mujeres- Población desplazada Ciudadanía de las zonas rurales Pequeños ocupantes en tierras Población vulnerable/en situación de pobreza Familias campesinas Trabajadores y obreros agrícolas Pequeño, mediano y gran productor Poseedores y dueños Propietarios legítimos Ocupantes y poseedores Titulares Tenedores
Autoridades político-administrativas de responsabilidad pública indirecta	Grupos terceros afectados	Beneficiarios finales (nivel colectivo)

<p>Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos  Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)  Superintendencia de Notariado y Registro/Notarías  Autoridades judiciales  Ministerio de Justicia  Ministerio de Hacienda y Crédito Público  Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible  Organismos vigilantes  Autoridades ambientales/Corporaciones Autónomas  Autoridades minero-energéticas y de infraestructura  Expertos  Fiscalía General de la Nación  Sociedad de Activos Especiales  Unidad de Restitución de Tierras  Fondo Nacional Agrario  Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario</p>	<p>Funcionarios del Estado  Paramilitares</p>	<p>Asociaciones de trabajadores  Asociaciones de víctimas  Comunidades indígenas/resguardos  Comunidades afrodescendientes/negras  Comunidades palenqueras y raizales  Inversionistas extranjeros*  Empresarios*  Grandes inversionistas  Empresarios del sector agropecuario  Ganaderos*</p>
--	---	---

*Nota:* \* Se integra por solicitud del Presidente de la República, el Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo (MTC), conformado por un director, una secretaría técnica de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), un equipo técnico (coordinación y asesores) y finalmente, miembros de las siguientes organizaciones: el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), el Centro de Estudios Internacionales (CEI) de la Universidad de los Andes, asesores delegados del gobierno nacional para el Acuerdo, exministros de agricultura y desarrollo rural, expertos colombianos, un representante de los empresarios y un representante de los campesinos, y asesores externos de apoyo.

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 3.** Actores en el diseño institucional (DI) según su clasificación

Actores públicos	Actores privados	
Autoridades político-administrativas de responsabilidad pública directa	Grupos-objetivo	Beneficiarios finales (nivel individual)
Presidencia de la República Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del DNP Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación del Acuerdo de Paz (CSIVI) (equipo técnico) Representantes de las FARC Representantes Gobierno nacional Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) Alcaldes/autoridades locales Autoridades departamentales Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural Agencia Nacional de Tierras Congreso de la República	Sectores de la sociedad Pequeños, medianos y grandes propietarios de la tierra Particulares Motores de desarrollo/Empresas Grandes empresas Dueños de la tierra Grandes empresas de exportación Empresas* Terratenientes	Población rural Personas con menores ventajas comparativas Poseedores Usuarios Sujetos para acceso a tierra Personas que han sido objeto de subsidio de tierras Población campesina Personas que presenten mayores condiciones de vulnerabilidad económica y social Pequeño propietario Víctimas Campesinos de escasos recursos Sociedad en general Trabajadores agrarios/rurales Campesinos sin tierra o con tierra insuficiente Particulares Sujetos de ordenamiento: a título gratuito, parcialmente gratuito y oneroso Ocupantes Gente del campo Productores agropecuarios Familia campesina Poblaciones que habitan el campo Pequeños productores

Autoridades político-administrativas de responsabilidad pública indirecta	Grupos terceros afectados	Beneficiarios finales (nivel colectivo)
Corte constitucional Instituto Geográfico Agustín Codazzi Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) Ministerio de Justicia Ministerio del Interior Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Agencia de Desarrollo Rural Autoridades ambientales/Corporaciones autónomas Defensoría del Pueblo Procuraduría General de la Nación Contraloría General de la República Operadores Fondo Nacional Agrario Jueces agrarios/civiles/administrativos Comisión de expertos* Asesores Comité Técnico para la Focalización Territorial Unidad de Restitución de Tierras Agencias de cooperación internacional Sociedad de Activos Especiales (SAE)	Organizaciones paramilitares	Consejos comunitarios Grupos o comunidades étnicas Empresa organizada* Corporación multinacional Asociaciones rurales Comunidades indígenas y comunidades negras Organizaciones campesinas

*Nota:* \*Conformada por miembros de la Universidad de los Andes, Universidad EAFIT y Universidad Externado de Colombia.

Fuente: Elaboración propia.



### ***Instituciones en la política pública***

Considerando las instituciones de forma simplificada como las reglas de juego que dan forma y estructura a la política pública y, por ende, constituyen restricciones en el ámbito de acción donde los individuos u organizaciones se movilizan y actúan. Además, se les atribuye la cualidad de reproducibles y estables (por su imposición y permanencia en el tiempo), han sido sintetizadas para fines empíricos como reglas institucionales.

De acuerdo con Subirats et al. (2008) “algunas reglas institucionales limitan el margen de maniobra de los actores. Otras, por el contrario, les proporcionan nuevas posibilidades de participar e influir en la elaboración y/o en la ejecución de determinada política pública” (p.103). En este sentido, las reglas conforman una vasta jerarquía, desde aquellas *generales* basadas en principios constitucionales que incluyen derechos, instituciones jurídicas, organización de los poderes –ejecutivo, legislativo y judicial-; aquellas que regulan las organizaciones público-administrativas al disponer de recursos conforme sus competencias y funciones, y finalmente las *específicas*, que se expresan como parte de la acción concreta, por lo que de su operativización depende en buena medida la implementación de la política pública.

Las reglas institucionales generales se caracterizan especialmente porque son aplicables a un conjunto de políticas públicas –en la mayoría de los casos-, son diseñadas en el más alto nivel de decisión –de ahí que sea previsible que produzcan tensiones con las específicas-, y su propósito es regular las relaciones entre el Estado y los demás poderes/sectores, por lo que fijan a nivel constitucional el marco de condiciones para el arbitraje democrático de los conflictos en una materia y a nivel del aparato estatal, definen la lógica organizacional y procedimental para la intervención pública (Subirats et al., 2008).

Las reglas institucionales específicas adquieren forma de instrumento al conformar un conjunto de condiciones para la gestión pública de las políticas, por lo que se asocian a elementos operativos para su funcionamiento y ponen en evidencia el contenido concreto de la acción pública. Se distinguen esencialmente de las generales, por cuanto no pueden llevarse a cabo de manera independiente a la organización funcional del Estado y por ende se hallan condicionadas a las primeras. A continuación, se exponen los hallazgos sobre la categoría analítica de *instituciones* identificadas en los dos momentos de la etapa inicial de la política pública situados respecto al objeto de estudio: la definición del problema público y el diseño institucional.

Para efectos de la identificación de las instituciones en ambos momentos, se realizó la codificación a través de las unidades de información previamente seleccionadas, considerando como principio orientador la *resonancia cooperativa*; dichos resultados fueron analizados y reorganizados como parte de un primer nivel de interpretación metatextual que permitió su exposición en conjunto.

**Tabla 4.** *Instituciones en la definición del problema público (DPP) según su clasificación*

Reglas institucionales generales	Reglas institucionales específicas
Mecanismos de acceso	Compra de tierras Subsidio integral Líneas de crédito Adjudicación de baldíos Unidad Agrícola Familiar Registro único de selección de sujetos/solicitantes/beneficiarios Asistencia técnica Unificar criterios para definición de pequeño, mediano y gran productor
Formalización de la pequeña, mediana y gran propiedad	Participación comunitaria Barrido predial Procedimiento único Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural Intervención planificada/por oferta/masiva

Mecanismos para recuperación de tierras a favor de la Nación <sup>18</sup>	Fondo Nacional de Tierras Procedimiento único
Jurisdicción agraria	Asistencia legal Instancia de cierre judicial
Catastro multipropósito	Actualización del catastro Servicios de información

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 5.** *Instituciones en el diseño institucional (DI) según su clasificación*

Reglas institucionales generales	Reglas institucionales específicas
Mecanismos de acceso	Asignación objetiva Unidad Agrícola Familiar Subsidio integral Líneas de crédito Ocupación proscrita
Formalización de la propiedad rural	Participación comunitaria Barrido predial Procedimiento único Intervención planificada/por oferta/masiva Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural Metodología para focalización territorial Aplicación de condicionantes y restricciones
Mecanismos para recuperación de tierras a favor de la Nación	Fondo Nacional de Tierras Procedimiento único
Jurisdicción agraria	Asistencia legal Instancia de cierre judicial
Catastro multipropósito	Actualización catastral Sistemas de información Competencia como gestor catastral
Regulación de la organización administrativa superior ejecutora (ANT)	Centralización de los procesos Especialización de funciones y competencias Simultaneidad en la ejecución/intervención articulada Tercerización para funcionamiento/ejecución Modelo de atención por descongestión, demanda y oferta

Fuente: Elaboración propia.

<sup>18</sup> Se refiere a procesos agrarios especiales como el la clarificación, delimitación o deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, extinción del derecho de dominio sobre tierras incultas y reversión del baldío adjudicado, orientados a la defensa de la función social de la propiedad rural y la seguridad jurídica.

### ***Valores en la política pública***

Conforme a Merino (2010) toda intervención pública se refiere invariablemente a un espacio público, por tanto las decisiones que tengan lugar en ella, solo pueden justificarse en la medida en que expresen una contribución al bien común y/o la consolidación de dicho espacio – que en este caso adquiere la forma de la discusión que motivó efectuar diálogos entre las partes sobre lo que se consideraron materias de discusión para poner fin al conflicto armado-. De ahí que, toda política pública supone que “al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores” (p.29). Resulta en consecuencia inevitable que de manera explícita o no, los medios o formas de intervención que las partes estimen convenientes, se encuentren vinculados a ciertas concepciones sobre ese espacio público y sus cursos de acción.

Estas creencias valorativas guían el comportamiento de los actores y constituyen los argumentos sobre el camino que debe adoptarse en la política, se entienden entonces como una justificación que dota de algún sentido la intervención. Ahora bien, estos valores que orientan la acción pública no son estrictamente unívocos para todos los actores públicos que se involucran en la elaboración de una política, sino que responden precisamente a la interacción de los diversos intereses y se modelan incluso tras la exposición a posiciones divergentes. Suelen expresarse como una idea a través de una declaración cualitativa, que puede ser negativa o positiva, por lo que pueden enunciar algo *deseable* o algo *desfavorable* en la perspectiva del bien común. Basándonos en lo anterior y considerando la diversidad de los valores que emergen en el diálogo y las negociaciones en un espacio con actores públicos que representan posiciones previsiblemente opuestas y en consecuencia alternativas de solución que infieren la

superposición de los mismos, se propone una clasificación empírica tras el inventario extraído en el análisis de los datos.

Se sugiere una primera clasificación horizontal de acuerdo al ámbito de acción que puede referirse a: 1) *valores del Estado frente al individuo*, por cuanto esencialmente enuncia exigencias instrumentales en el ámbito público e implican una reclamación individual; 2) *valores con contenido social para mejores condiciones de vida*, subraya fundamentalmente un conjunto de aspiraciones sociales (de aplicación individual y/o colectiva) que imponen un deber positivo al Estado, sea para prestar servicios o satisfacer necesidades; y 3) *valores asociados a tres tipos de bienes: la paz, el desarrollo y el medio ambiente*, los cuales agrupan aspiraciones de grupos que tienen un interés colectivo común, requieren para su cumplimiento de reglas impuestas para hacer (positivas) o no hacer (negativas), que pueden ser reclamados ante el Estado u otros estados.

Como la afirmación de valores se justifica en la noción de contribuir a consolidar el «espacio» público de la política, con frecuencia los valores detrás de la acción suelen evidenciar distintos tipos de finalidades. Por ello, se incluye en concordancia con la interpretación de los datos, una segunda clasificación soportada en tres tipos de fines para : *fines ideales*, los cuales exponen un nivel de indeterminación e imprecisión en su consecución; *fines estratégicos*, integrados como propósitos en la planificación estratégica –actualmente- ante su capacidad de sistematización y la creación de instrumentos para sus propios efectos; y *fines operativos*, donde se incluyen aquellos que solo requieren de la disposición de recursos concretos para alcanzar los efectos esperados. A continuación, se exponen los hallazgos sobre la categoría analítica de *valores* identificados en los dos momentos de la etapa inicial de la política pública situados respecto al objeto de estudio: la definición del problema público y el diseño institucional.

Para efectos de la identificación de éstos en ambos momentos, se realizó la codificación a través de las unidades de información previamente seleccionadas, considerando como principio orientador la *resonancia cooperativa*; dichos resultados fueron analizados y reorganizados como parte de un primer nivel de interpretación metatextual que permitió su exposición en conjunto.

**Tabla 6.** Valores en la definición del problema público (DPP) según clasificación

Del Estado frente al individuo		Con contenido social para mejores condiciones de vida		Asociados a bienes: Paz/Desarrollo/Medio Ambiente	
Fines ideales	Garantía y disfrute efectivo de los derechos Reparación integral Universalidad Integralidad Restablecimiento de los derechos Tierra como fuente de soberanía Reversión de los efectos del conflicto Inclusión política y social Derechos de las víctimas Garantizar la no repetición Derecho a la alimentación Tierra como factor productivo no acumulativo	Fines ideales	Erradicación de la pobreza rural Bienestar de los habitantes del campo Sentido del buen vivir Superación de la desigualdad Democratizar tenencia y el uso de la tierra en favor de la pequeña, mediana y propiedad comunal Democratización real del poder territorial Democratización de relaciones urbano-rurales Relaciones de equidad y justicia Redistribución de la tierra Igualdad de oportunidades Erradicación de la violencia Campo equitativo	Fines ideales	Construcción de paz Justicia social Justicia territorial Campo en paz Equidad y paz Tierra como recurso natural escaso/finito Transformación de la realidad rural Sostenibilidad socio-ambiental Derecho a los bienes comunales (tierra) Desarrollo social y económico equitativo Desarrollo agrario integral Desarrollo sostenible Ordenamiento social y ambiental democrático y sostenible
Fines estratégicos	Modernización Innovación en el aprovechamiento Presencia del Estado Vocación del suelo Seguridad jurídica Liberalizar el mercado Extranjerizar el territorio Regularización de la propiedad Garantizar acceso a bienes públicos Formalización como bien y servicio público Campo competitivo/productivo Protección de los derechos de propiedad rural Mercado de tierras funcional, transparente y público Concentración de propiedad de la tierra	Fines estratégicos	Soberanía alimentaria Seguridad alimentaria Bienestar y estabilidad del sector Utilidad pública e interés social Riqueza pluriétnica y multicultural Diversidad étnica y cultural Prevenir y mitigar los conflictos (uso y tenencia) Participación democrática Mejoramiento de condiciones de vida de la población del campo Progreso social y económico	Fines estratégicos	Cierre de la brecha campo-ciudad Desarrollo rural Desarrollo eficiente de la producción Desarrollo económico de alta calidad Autonomía política, económica, social y cultural de las comunidades Protección especial del campesinado Reafirmación de la dignidad campesina Exclusión del campesinado Reivindicación del campesino, comunidades indígenas y afrodescendientes Nueva ruralidad Preservación del medio ambiente

Fines operativos	Asociación y cooperativismo Articulación intersectorial Corresponsabilidad nacional/local Aprovechamiento eficiente Agricultura comercial viable Tenencia segura, formal, ordenada Balance entre formas de producción Responsabilidad sobre la legalidad y legitimidad (adquisición, uso y disfrute de la tierra) Regulación para la ocupación, acceso y aprovechamiento	Fines operativos	Generación y distribución de ingresos Mejorar la planificación Agricultura familiar Agricultura empresarial Progresión hacia la autosuficiencia Defensa de las pequeñas y medianas economías rurales	Fines operativos	Integración de las regiones Enfoque diferencial Enfoque de género Enfoque territorial Reactivación del campo Economía campesina, familiar y comunitaria
------------------	--	------------------	---	------------------	--

Fuente: Elaboración propia.



**Tabla 7.** Valores en el diseño institucional (DI) según su clasificación

Del Estado frente al individuo		Con contenido social para mejores condiciones de vida		Asociados a bienes: Paz/Desarrollo/Medio Ambiente	
Fines ideales	Reparación transformadora Integralidad Afectación del statu quo Garantizar reforma agraria Acaparamiento-intervención estatal-redistribución Planificación sin ordenamiento Igualdad mínima Modificación compromisos Razonamiento informal Intransferencia del derecho de propiedad Ordenar como fin Segmentación problemática territorial	Fines ideales	Vulnerabilidad Superación de la pobreza Redistribución del poder Condiciones de bienestar Beneficio social Calidad de vida Desbalance social Equidad	Fines ideales	Consigna de la paz Tierra como recurso valioso Tierra como recurso escaso/no renovable Tierra como activo Tierra como recurso natural Sostenibilidad del ordenamiento Reforma agraria limitado Desarrollo rural abarcador Transformación equitativa Rural como lo no urbano
Fines estratégicos	Seguridad jurídica Oferta de bienes públicos Institucionalidad politizada Coexistencia de formas de producción Limitaciones intervención Seguridad jurídica Modificación de compromisos políticos Predominio de la formalización Acceso a la propiedad Protección de la actividad agrícola Habilitación de tierras Mercado institucionalizado de tierras Altos costos de transacción Condiciones de inversión Modificación institucional Diálogo institucional	Fines estratégicos	Visión individual vs Visión territorial Concentración improductiva Estrategia de acceso: Ni distributiva, ni redistributiva Involución del campo Regresivo respecto a la reforma agraria Omisión de lo estructural Inconsistencia propósitos Consolidar apropiaciones Economía segura Habilitación territorial Racionalización del interés público	Fines estratégicos	Reforma vs Ordenamiento Ruralidad agraria vs Ruralidad moderna Desarrollo productivo Influencia internacional Agenda de exportación Tendencias de acaparamiento Extranjerización (Land Grabbing) Intereses ambientales-subsistencia Contexto del conflicto armado Sostenibilidad campesina Garantías de desarrollo Sobreexplotación de la tierra Restricción ambiental Exclusión de pequeños Grandes vs Pequeños Latifundios – microfundios

Fines operativos	Bien jurídico de especial protección constitucional Diseño tradicional Gobernanza territorial Política incremental Productividad Intervención multisectorial Uso eficiente Capacidades institucionales Razonamiento formal Sobreestimación Decisiones desfavorables Superposición de facultades Rediseño mixto Delegación misional	Fines operativos	Superar conflictos de uso Agricultura familiar Agroindustria Consenso social	Fines operativos	Usos mixtos sostenibles Generación de valor agregado Enfoque territorial Desventajas comparativas Contrarreforma agraria Resistencia empresarial Modelo campesino Sujeto de especial protección constitucional
------------------	---	------------------	---	------------------	---

Fuente: Elaboración propia.

## **Análisis de los resultados: Coherencia entre los elementos sustantivos en la definición del problema público (DPP) y el diseño institucional (DI)**

### ***Entre los actores de la DPP y el DI***

Si bien se ha establecido la coherencia como una cualidad que obedece a la correspondencia entre la visión de la realidad expresada en el problema, y los medios y acciones que a nivel político se diseñan en el marco de la acción pública, así como su calidad de atributo ideal en el proceso de las políticas públicas, su carácter de salvaguarda del espíritu que motivan los arreglos institucionales pactados a través de la negociación, se expresa no sólo en el marco conceptual establecido para la investigación sino en un campo normativo superior que no acepta una contradicción con lo pactado.

En el ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias concedidas al presidente, luego de la firma del Acuerdo Final, se determinó como requisito por parte de la Corte Constitucional, el control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. Pese a que, éste tiene efectos sobre la implementación del diseño institucional, es precisamente parte de la fundamentación en el control, la que se vincula con la noción de coherencia a nivel normativo. Conviene destacar que, si bien esta investigación no contempla de ninguna manera un examen de coherencia normativa que exige un dominio de la doctrina jurídica<sup>19</sup>, se estima pertinente exponer la importancia que dicho atributo adquiere en el contexto normativo e institucional que se desarrolló en el marco del Acuerdo Final y sus decretos, a fin ofrecer un argumento sobre su relevancia en otros campos distintos al análisis de políticas públicas.

---

<sup>19</sup> Sobre este tipo de análisis ver la sentencia C-073 de 2018 de la Corte Constitucional.

Por esta razón, después de la expedición del Acto Legislativo 1 de 2016, tuvo lugar por solicitud de algunos miembros del Congreso, la expedición del Acto Legislativo 2 el 11 de mayo de 2017, el cual adiciona un artículo al primer acto en el que reitera la importancia del juicio de finalidad<sup>20</sup> equivalente a la coherencia, enfatizando que:

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final. (2016)

Dicha coherencia supone en buena medida una verificación de la correspondencia entre el resultado del ejercicio de las facultades extraordinarias y la finalidad que motivó su otorgamiento, de tal manera que se respeten los lineamientos constitucionales de buena fe, coherencia e integralidad exigidos en el desarrollo normativo.

Ahora bien, los resultados que a continuación se exponen refieren a un análisis de la coherencia en la política pública de OSPR, a partir de dos momentos fundamentales en la etapa inicial del proceso de las políticas: la definición del problema público como punto de partida y el diseño institucional seleccionado como punto de llegada; los cuales han sido estudiados a través de tres categorías analíticas, actores, instituciones y valores,

---

<sup>20</sup> El juicio de finalidad, también llamado requisito de conexidad estricta obedece a los criterios de valoración que la Corte Constitucional, en aplicación de sus competencias de control constitucional automático, considera para efectos de revisión y análisis de los decretos con fuerza de ley. Ésta se refiere a la existencia de un vínculo claro, directo y preciso entre el decreto ley y los aspectos concretos del Acuerdo Final a que haya lugar según la materia objeto de examen. En consecuencia, la regulación expedida por el presidente en desarrollo de sus facultades especiales debe demostrar coherencia explícita con el aspecto de la paz que busca materializar.

considerados elementos sustantivos. Para ello, se retomó el metatexto de cada unidad de análisis previamente obtenido a fin de determinar la correspondencia que entre éstos tuviese lugar (o no).

Los actores públicos que han sido identificados en la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través de su enunciación en las unidades de información objeto de análisis, dan forma a un conjunto de analogías y divergencias en el «espacio» de la política pública durante las fases de definición del problema y el diseño institucional de la intervención.

Aquellos que han sido clasificados como autoridades político-administrativas con responsabilidad directa son el conjunto más consistente entre ambos momentos, por cuanto se hallan quienes de manera expresa en el poder ejecutivo ostentan facultades para la toma de decisiones. Como es el caso del Presidente de la República, quien además de tener la capacidad de emitir decretos con fuerza de ley sobre una materia precisa, puede en un amplio margen de discrecionalidad adoptar mecanismos para la solución pacífica de conflictos y en consecuencia, el mantenimiento de la paz y el orden público interno, lo que dio lugar al inicio de acercamientos exploratorios que culminarían en una serie de encuentros de discusión sobre temas acordados como indispensables para la terminación del conflicto armado.

Lo anterior define con exactitud la relevancia de este actor, quien desde el 2010, año en el que es electo insta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural<sup>21</sup> como entidad a

---

<sup>21</sup> Encabezado por el abogado y economista Juan Camilo Restrepo desde el 07 de agosto de 2010 hasta el 27 de mayo de 2013; el administrador de empresas y economista Francisco Estupiñan, quien ejerció desde el 27 de mayo de 2013 hasta el 11 de septiembre de 2013; el abogado Rubén Darío Lizarralde quien sirvió como ministro desde el 11 de septiembre de 2013 hasta el 7 de agosto de 2014 y finalmente, el abogado Aurelio Iragorri Valencia desde el 19 de agosto de 2014 hasta el 3 de octubre de 2017, año en el que se expide el Decreto 902.

cargo de formular, coordinar y evaluar las políticas públicas del sector<sup>22</sup>, a la preparación de proyectos de ley orientados a modificar la legislación sobre la tenencia de la tierra y otros asuntos.

Como parte de sus atribuciones constitucionales y legales, se autoriza la designación de delegados del gobierno nacional y la determinación de miembros de las FARC para la suscripción de un Acuerdo General que constituiría la hoja de ruta de la mesa de diálogo y, por consiguiente, el primer escenario donde se exponen los problemas objeto de la agenda gubernamental y se da forma a lo que conoceríamos como agenda política a través de la difusión paulatina de los borradores conjuntos. Ambos actores públicos, se identifican como pieza clave y coinciden en los dos momentos de la etapa inicial. No obstante, conviene subrayar que respecto al diseño institucional se evidencia que estos mismos actores adoptan una nueva configuración a través de la creación de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación (CSIVI), en la cual se delimita la representación de las partes a tres delegados y un equipo técnico por cada una. La composición del equipo técnico se mantiene en la más estricta reserva y confidencialidad, mientras que la

---

<sup>22</sup> Sobre dicha expresión es importante destacar algunos elementos sobre la estructura del sector que permiten exponer aspectos no menos relevantes en el análisis. El sector de agricultura y desarrollo rural tiene como suprema dirección el Ministerio, de donde se produce una línea de autoridad sobre otras entidades, particularmente aquellas denominadas adscritas. Entre éstas se encuentra la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT) que sustituyó al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), por lo que hace parte del conjunto de *agencias* diseñadas en el marco de las últimas reformas administrativas; definidas como entidades del sector descentralizado del orden nacional con autonomía administrativa, financiera, personería jurídica y patrimonio público, creadas para cumplir una función administrativa o la prestación de servicios. Sin embargo, su naturaleza ha sido objeto de debate por cuanto se establecen como unidades administrativas especiales, un concepto transferido de las unidades creadas en EE.UU, pero que no son precisamente “especiales” sino que corresponden a una autoridad administrativa funcional supeditada a un modelo de gestión orientado al logro de resultados y a la utilización eficaz de recursos públicos, que se encuentran sujetas a control político y a la suprema dirección del sector del cual hacen parte, aun cuando gozan de autonomía. Lo anterior, reconoce una visión sobre la cuestión de la “tenencia de la tierra” o la “propiedad de la tierra” como *parte de* la agricultura y el desarrollo rural, expresada en el sometimiento a un control tutelar, lo que influye en la autonomía de la toma de decisiones.

contraparte expresa su conformación. Lo anterior pone de manifiesto un importante asunto: la existencia de la discrecionalidad como potestad en este caso, contraviene el principio de publicidad en la administración pública. Situación que es ilustrada por un entrevistado respecto al diseño institucional:

participaron consultores, asesores externos... o sea, hay un proceso, no tan abierto, porque en Colombia todavía no tenemos el hábito de someter a escrutinio público las iniciativas legislativas o las iniciativas normativas; aunque se cuelgan en las páginas, pero no hay mucho debate público. (Entrevistado No.6, 2019)

Pese a que puede pensarse que estos actores denominados en calidad de asesores o consultores, no poseen un carácter público, el origen de su participación se sustenta en una responsabilidad atribuida por una autoridad de forma directa, por lo que la identificación de éstos de forma clara y expresa debería constituir un prerrequisito de transparencia en los acuerdos. En consecuencia, no es posible identificar totalmente a los actores públicos que intervinieron en el momento del diseño institucional –especialmente aquellos que se incorporan por su conocimiento técnico-, lo que presupone cuestionar la posible correspondencia entre los intereses contenidos en la definición del problema y los evidenciados en el diseño.

Otros actores públicos con responsabilidad directa que coinciden en ambas fases, son aquellos cuya función y/o misión se encuentra estrechamente relacionada con la formulación, ejecución y elaboración de lineamientos al interior del sector, como lo son respectivamente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Sin embargo, se destaca que durante el período 2010 al 2015 –momento en el cual se desarrollan los encuentros entre las partes negociadoras-, tuvo vigencia el INCODER como

establecimiento público del orden nacional a cargo de la política de tierras, pero su supresión fue objeto de la agenda gubernamental desde el primer gobierno de Juan Manuel Santos, consideración que se evidencia en la enunciación reiterativa de asignar funciones en el marco de las discusiones sobre el problema público a una *autoridad administrativa competente*, situación que responde en buena medida a las prácticas de corrupción que fueron públicamente reveladas y exigían la atención por parte del ejecutivo.

De ahí que, en el año 2015 se iniciara como parte de las modificaciones institucionales derivadas de la firma del borrador conjunto sobre el punto uno del Acuerdo, la creación de la Agencia Nacional de Tierras y la liquidación del Instituto. Razón por la cual, el INCODER no aparece en el escenario del diseño, pero sí quien fuese su sustituto. Sobre los actores públicos a nivel territorial, constituidos por las autoridades departamentales y municipales, también coinciden en ambas fases; particularmente, porque la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio<sup>23</sup>, les atribuye responsabilidades directas para la generación de directrices y orientaciones para el ordenamiento del territorio, así como la formulación y adopción de planes de ordenamiento territorial que sintetizan para efectos concretos de su jurisdicción, la ejecución de medidas sobre el uso del suelo, las áreas urbanas, áreas rurales y aquellas sujetas a expansión, en concordancia con las leyes.

Ahora bien, basándonos en el alcance de sus competencias, es inevitable señalar la aparente superposición de éstas entre la administración central, la descentralizada y las entidades territoriales en materia de definición de orientaciones sobre el territorio –que incluye por supuesto una connotación superior a la propiedad rural-. Además de producir

---

<sup>23</sup> Contenidas en la Ley 1454 de 2011 denominada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.



interrogantes sobre la limitada participación de las autoridades territoriales en la toma de decisiones sobre un problema público que les compete por ley, pero en el que son incorporados sólo de forma nominal respecto a la etapa de implementación de la política. Si bien esto no implica de ningún modo una inconsistencia en estricto sentido, sugiere indagar sobre el interés por la eliminación de duplicidades en las competencias atribuidas a las autoridades y su concurrencia con el gobierno nacional, así como los mecanismos para articularse en el ejercicio de sus funciones. Por el contrario, los concejos municipales y las asambleas departamentales parecen desdibujarse en el diseño, lo que puede obedecer al rol aún más secundario –a nivel territorial- determinado por su función coadministradora en relación a la planificación.

Finalmente, como parte de los actores con responsabilidad pública directa que se identifican tanto en la definición del problema público como al evidenciar el diseño institucional, se halla la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible (DDRS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP); responsable de dirigir, promover y evaluar políticas conducentes a impulsar el desarrollo rural y agropecuario del país. Pero se enfatiza en la forma en que sus miembros se incorporan en cada momento, en la definición del problema público tienen lugar a través de la creación del Consejo Directivo de la Misión para la Transformación del Campo, instancia conformada por representantes de diversos grupos (empresarial, académico, político y campesino) que tienen como labor –por petición de la Presidencia-, la elaboración de un informe detallado que consolide un conjunto de propuestas alineadas con los objetivos de política pública sobre *reducción de la pobreza, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo*.

En contraste, al evidenciar el diseño institucional se encuentra que sus miembros intervinieron de forma individual, tal como lo afirma el siguiente entrevistado: “La Corte Constitucional me citó para que yo diera mi concepto sobre ese Decreto, entonces por eso estaba metido en ese tema y obviamente en la Misión Rural o la Misión para la Transformación del Campo” (Entrevistado No.12, 2019). Esto revela la dualidad de un actor frente a la toma de decisiones, porque si bien en el primer momento se manifiesta una intervención que supone niveles de consenso respecto a varios intereses –probablemente opuestos-, en el segundo momento, se permite deliberadamente entrar en escena al mismo actor, sin que esto sugiera un conflicto de interés. En cuanto a las instancias del Consejo Directivo de la ANT y el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, su omisión en la definición del problema se debe a que constituyen organismos creados como parte del conjunto de modificaciones institucionales que durante el 2015 se efectuaron en el sector.

Conforme a la segunda clasificación de los actores públicos que se refiere a las autoridades político-administrativas con responsabilidad indirecta, se identifica la enunciación consistente de los siguientes –como parte de los dos momentos de estudio-: el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC); la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en concurrencia con las notarías; las autoridades judiciales a través de sus distintas ramas de especialización; el Ministerio de Justicia; el Fondo Nacional Agrario; los organismos de control y vigilancia del Estado; las autoridades ambientales y/o corporaciones autónomas; y la Sociedad de Activos Especiales (SAE), los cuales se caracterizan por hacer parte de forma complementaria de la cadena de valor público de la política, toda vez que sus funciones –especializadas-contribuyen de manera parcial a la consecución de los medios y el desarrollo de la intervención pública.

Pero se identifican en particular dos actores que hacen parte de la clasificación, son consistentes en ambos escenarios y adquieren especial relevancia para el análisis: la Unidad de Restitución de Tierras (URT) y los expertos. El primer actor es una pieza fundamental en la comprensión de la política y su alcance, por cuanto la restitución como interés en la discusión sobre la agenda política es enunciada a lo largo de la definición del problema público. Lo que se puede constatar a través de los fragmentos extraídos a manera de ejemplo de dos de los documentos incluidos como hitos incorporados en la línea de tiempo del problema. En el documento *Tomo II. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (2012-2013)*, una de las partes negociadoras señala: “Llegó el momento de construir, no de destruir, de reparar a las víctimas de la violencia y de adelantar la restitución de tierras” (2013, p.331).

Por otro lado, en el *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (2016)* se consigna en el preámbulo: “Que una verdadera transformación estructural del campo requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma” (2016, p.10). Ambos conciben entonces la *restitución* como parte del marco de referencia del problema, lo que se explica en buena medida por los efectos ocasionados por el desplazamiento forzado interno y el despojo de tierras a los campesinos, afrodescendientes e indígenas, que sustentarían la formulación de la política de víctimas.

Ahora bien, la URT también es clave en el diseño institucional, porque constituye un referente para su elaboración, tal y como lo subraya la siguiente entrevistada sobre la discusión del modelo operativo que se planteaba:

Está todo atomizado por todo Colombia, en esto no hay como un plan, esto no tiene sentido y como la Unidad de Restitución hacia intervenciones focalizadas, hay algo como que no cuadra. Si estamos hablando del verbo “ordenar”, uno ordenar no lo hace por solicitudes individuales, sino que uno coge y arma un plan y va y barre [se refiere al barrido predial] y hace todo. Ahí tuvimos que voltear este ejercicio.

(Entrevistada No.2, 2019)

Esto es reiterado por otra entrevistada que advierte que se “trata de hacer como un rediseño de una mixtura parecido al proceso de restitución de tierras” (Entrevistada No.10, 2019). Lo que apunta a la siguiente idea, los diseños institucionales –por lo menos aquellos que podíamos indicar que pertenecen a un mismo sector- no suelen ser únicos –ni exclusivos- sino que refuerzan entre sí una constante interacción entre elementos que los constituyen.

En cuanto a los expertos, éstos actores resultan consistentes en ambos momentos, se enuncian como facilitadores en las discusiones y avance del proceso mismo e incluso se les atribuye una connotación de legitimadores del Acuerdo –tanto de carácter internacional como nacional-; puesto que, se dispusieron mecanismos de participación ciudadana que alentaban su incorporación en los debates y la consolidación de propuestas sobre aspectos en materia de tierras. Como se afirma en el primer informe Conjunto de la Mesa de Conversaciones, donde se enfatiza que: “La Mesa contó con la participación de expertos del tema agrario y su problemática” (2013, p.451). Existe, empero, a lo largo de los documentos analizados para la definición del problema público, reserva sobre el total de

expertos que participaron y las propuestas formuladas, especialmente de aquellos que se supone intervinieron en calidad de externos<sup>24</sup>.

Acerca del diseño institucional, la garantía de inclusión de los expertos tiene lugar justamente en la definición del problema público, momento en el que se establece como prerequisite la conformación de un grupo de expertos en materia de tierras, quienes, en un plazo menor a 3 meses, generarían recomendaciones sobre las reformas normativas y de política pública a que hubiese lugar. Sobre ello, expone de forma crítica uno de los miembros que conformó dicho grupo que:

Por mandato del Acuerdo Final, esos proyectos deberían surgir a propuesta de la Comisión de expertos. Sin embargo, así no fue, el gobierno tenía unos «equipos de asesores» que formulaban los proyectos y luego los sometían a consideración nuestra. En ese orden de ideas, el papel que se cumplió fue bastante más limitado de lo que se esperaba; porque no es lo mismo que usted pueda proponer algo con libertad para arrancar un debate, a que usted tenga que pronunciarse respecto a algo que ya le han montado, ya estructurado y en relación con lo cual le piden a usted que opine. Es muy distinto un escenario del otro, y lo que ocurrió fue lo segundo (Entrevistado No.4, 2019)

En razón de esto, los expertos clasificados como autoridad político-administrativa de responsabilidad indirecta sugieren una dualidad sobre su rol en la toma de decisiones. De acuerdo al primer momento, su participación no sólo es convocada sino consentida,

---

<sup>24</sup> Excepto los identificados propiamente en el documento El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo III (2013-2015).

pero en el diseño, resulta menos pertinente y más instrumental. Así como lo simplifica el anterior entrevistado:

el gobierno en ese momento tenía el tiempo en contra, porque tenía facultad para expedir normas con fuerza de ley para implementar los acuerdos hasta el 31 de mayo de 2017 (...) tenía una premura muy especial, y eso dio lugar a que los debates no pudieran ser tan sustanciales como hubiera sido deseable y a que se obrara –pienso yo- con precipitación (Entrevistado No.4, 2019)

En consecuencia, estos actores públicos parecen tener un carácter maleable de acuerdo a los fines que se les establezca en la etapa inicial de esta política pública. En función de otros actores públicos incorporados como autoridades político-administrativas de responsabilidad indirecta, se encuentran algunos que solo son enunciados en uno de los dos momentos. Como es el caso de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Autoridades minero-energéticas y de Infraestructura, la Fiscalía General de la Nación y el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario, los cuales se identifican solo en el marco de la definición del problema público, asunto que se debe en gran medida al exhaustivo acento formal del gobierno sobre su estructura.

Por el contrario, se hallan en ocasión únicamente al diseño institucional, la enunciación de otros actores, que ponen en evidencia la importancia de diversos intereses en el «espacio» de la política pública y la interpretación en clave de su incidencia. Se identifica entonces el Ministerio del Interior, que interviene en los procesos relacionados con la propiedad rural colectiva de comunidades indígenas y afrodescendientes, y sobre los

cuales se exige la consulta previa<sup>25</sup>; la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) que hace parte del conjunto de agencias creadas tras la liquidación del INCODER y que adopta como parte de sus funciones el componente de gestión, promoción y financiación del desarrollo agropecuario y rural –antes unificado en los asuntos en materia de tierras del Instituto-; y el Comité Técnico para la Focalización Territorial, instalado en el diseño a fin de adoptar el principio orientador de *focalización* para efectos de la intervención pública a través del uso de la metodología de barrido predial –transferida al país mucho antes-.

No obstante, el análisis pone en evidencia tres actores más que solo se enuncian en el diseño institucional y cuya observación se considera significativa por su incidencia en la formulación de la política pública. El primero de ellos, es un conjunto de (ex)asesores ministeriales que a lo largo de la última década estuvieron vinculados con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la elaboración de proyectos orientados a ofrecer soluciones para las problemáticas determinadas por esta dirección. Por lo que, los siguientes fragmentos permiten advertir cómo los diseños se encuentran influenciados a su vez por otros diseños –en donde han de confluir otros actores con múltiples intereses que quedan implícitos en el marco referencial-, de ahí que parezca más conveniente dirigirse al objeto de estudio como rediseño. Al respecto, la siguiente entrevistada expone la incorporación de asesores cuya labor se asocia con los antecedentes de la política:

Para ese momento también, contrata el Ministro de agricultura a Alberto<sup>26</sup>, como asesor para el diseño del proyecto de ley de Restitución de Tierras. Y él, en el

---

<sup>25</sup> Cuestión crítica en el debate sobre la situación actual de las comunidades que han sido notoriamente afectadas no sólo por el despojo violento de sus tierras sino por la constante vulneración a la que son sometidos ante su exposición en el marco del contexto de conflicto armado.

<sup>26</sup> Su nombre fue modificado para garantizar la confidencialidad tanto de la entrevistada como de quién señala.

diseño de ese proyecto de ley, también empieza a ver como las dificultades asociadas a los otros temas estructurales que, así se tuviera la Ley, si todo lo demás no caminaba iba a ser muy difícil [se refiere a la política de tierras]. (Entrevistada No.1, 2019)

Lo que en aquel momento encontró dicho asesor, refuerza la discusión sobre la visión fragmentada del problema y sugiere la interdependencia de sus componentes para efectos de alcanzar resultados. Del mismo modo, el siguiente apartado prueba la inclusión de un componente en el marco referencial del problema público que no había sido considerado hasta entonces en la política de tierras (Ley 160/94) y emerge como una de las líneas de acción más relevantes del actual diseño:

Juan Manuel<sup>27</sup> sugiere la contratación de María<sup>28</sup> como asesora para pensar el tema de la *formalización de la propiedad rural*. Y María, llega al Ministerio de Agricultura a crear un programa... un piloto para ver cómo se podía resolver el tema de tanta inseguridad jurídica; porque era claro que, con la política de restitución no se iba a resolver. Una cosa es que tú no tengas tu título en orden, otra cosa es que te hayan quitado la tierra (...) Y fue la primera persona que (al menos yo) en el rastreo... no he escuchado a otra persona que haya hablado de barrido predial antes que María, [fue] quien lo trajo al país. (Entrevistada No.1, 2019)

En este sentido, se evidencia que la formalización incluida en el diseño, es una expresión de la transferencia de instrumentos de política y su incorporación actual se produce basada en el desarrollo de experiencias previas que fueron adelantadas por

---

<sup>27</sup> Su nombre fue modificado para garantizar la confidencialidad tanto de la entrevistada como de quién señala.

<sup>28</sup> Su nombre fue modificado para garantizar la confidencialidad tanto de la entrevistada como de quién señala.



solicitud del Ministerio desde la formulación de la política de víctimas. Otro de los actores que se identifica en el diseño y ha sido fundamental en la formulación y legitimación de la política, es la Corte Constitucional, que como se ha mencionado, estaba encargada del control constitucional automático posterior a su expedición. Si bien su labor implica un ejercicio de evaluación, de la que no se ocupa esta investigación, se estima conveniente evidenciar los elementos críticos que cuestionan la naturaleza de su participación en el proceso de la política pública. Tal y como lo afirma uno de los entrevistados:

Al final la Corte Constitucional terminó convalidando esa... hizo un análisis automático; por lo tanto, convocó a mucha gente, recibió muchas intervenciones de personas que estaban a favor o que estaban en contra, pero al final, terminó validando ese Decreto-Ley 902 en la sentencia C073 de 2018, que es una sentencia bastante superficial y bastante deferente con el gobierno. (Entrevistado No.4, 2019)

En concordancia con esto, una entrevistada añade sobre el rol de este actor en la legitimación de la política pública tras la elaboración del diseño: “Lamentablemente esa transformación política también es en la Corte Constitucional, entonces no hubo manera de controlarla” (Entrevistada No.9, 2019). Ahora bien, la citada transformación hace referencia a las modificaciones que en la arquitectura institucional y normativa se desarrollaron en materia de tierras. Finalmente, en el conjunto de actores públicos considerados como autoridades político-administrativas de responsabilidad indirecta identificados exclusivamente en el diseño institucional, se hallan los operadores, a quienes, en palabras de una informante, “la Agencia Nacional de Tierras entregó lo misional” (Entrevistada No.2, 2019). Se profundiza sobre su inclusión en el siguiente fragmento:

La mayoría de las acciones hoy son tercerizadas (...) especialmente con agencias de cooperación internacional, OIM, la FAO, USAID y son de cooperación, no porque

pongan plata, sino que el Estado antes les paga para eso. El Estado en temas agrarios se declaró incapaz, incompetente, la plata la cogen y la entregan en recursos a terceros, que además tienen unas tarifas muy altas por costos de administración. Estas FAO, OIM, PNUD, tienen unas tarifas que como de 10 pesos solo 6 pasan a acción directa. (Entrevistada No.9, 2019)

Lo anterior expresa de forma simplificada, las posibles tensiones que subyacen al modelo de gestión predominante en la administración pública, en el que el carácter misional que sustenta la creación de la arquitectura del Estado para el ejercicio del cumplimiento de sus funciones, queda subsumido en las intervenciones públicas por cuenta de su delegación a otros. La aparente omisión de este actor en la definición del problema público, puede deberse a dos razones de fondo: 1) se encuentra ampliamente normalizada la tercerización de actividades en el sector público y las limitaciones presupuestales a las que se apela de forma permanente para oponerse al incremento de las plantas de personal en sus organizaciones; y 2) la contratación pública con organizaciones internacionales ofrece un recurso político para el gobierno.

En segunda instancia, se identifican los actores privados teniendo en cuenta la clasificación conceptual propuesta, que se distinguen entre los grupos-objetivo y los grupos terceros afectados. En la primera distinción se incluyen aquellos asociados con las causas del problema, en ambos momentos coinciden expresiones equivalentes a las empresas, los terratenientes y los particulares, como se manifiesta en este fragmento de El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo III (2013-2015) sobre las prácticas usadas para la acumulación de tierras: “Algunos de los baldíos de la Nación han sido acopiados a través de juicios de pertenencia, por la vía judicial, y en otros casos han sido ocupados por parte de

particulares que no cumplen los requisitos establecidos por la ley” (2015, p.63). Y se reitera que la incidencia en “las decisiones sobre el uso del suelo responden más a dinámicas desordenadas y espontáneas de los sectores y de los particulares” (2015, p.87).

Por otro lado, en el diseño institucional, un informante sintetiza uno de los efectos producidos por el desequilibrio de las condiciones existentes en las áreas rurales en donde influyen factores exógenos que estimulan ciertos fenómenos:

Cuando se fue hacer el estudio de título y folios de matrículas inmobiliarias o certificados de tradición, y la medición del catastro, se pudo corroborar que muchos de esos predios, casi en un 80% son de particulares y que los particulares arriendan los predios a las empresas. (Entrevistado No.5, 2019)

En otras palabras, los particulares –con frecuencia pequeños- ceden la posibilidad de explotar sus propios predios a través de contratos para su aprovechamiento por terceros, estimulando en muchas ocasiones la expansión de áreas de monocultivo o ganadería extensiva. En la categoría de grupos-objetivo también se encuentran los terratenientes, quienes aparecen en el documento de *Instalación de la mesa de conversaciones* por cuenta de una de las partes que destaca la existencia de “múltiples denuncias y testimonios acerca del despojo que compromete a grandes terratenientes, empresarios, funcionarios del Estado y empresas transnacionales” (2013, p.267). Así mismo, en el marco del diseño institucional se precisa que “los terratenientes que tienen tierras ociosas ese tema nos le gusta [se refiere a la formalización de la propiedad], porque es «bueno, organicemos esto. Usted tiene cien, entonces pague por cien»” (Entrevistado No.2, 2019). De igual forma, se les señala por prácticas menos formales: “he conocido casos de terratenientes que han secado las ciénagas y han hecho murallas para secar las ciénagas” (Entrevistado No.2, 2019) con el propósito de correr los linderos y apropiarse indebidamente de otros predios.

Los tres actores ilustrados a través de las citas agrupan ampliamente el resto de las expresiones equivalentes, como es el caso de los representantes del sector empresarial y gremial; las empresas (consorcios) transnacionales; aquellas cuya actividad está destinada a la exportación y las empresas que se conciben como motores de desarrollo por estar estrechamente vinculadas a los sectores que dinamizan la economía y se sitúan en áreas rurales.

No obstante, se identifican actores que se asumen como causantes del problema pero que sólo son enunciados en uno de los dos momentos de la etapa inicial del proceso de la política. En la definición del problema público se sitúan los inversionistas extranjeros, los conglomerados financieros, los tenedores de «buena fe»<sup>29</sup>, ganaderos, clases dominantes, ocupantes indebidos, empresas familiares y finalmente los campesinos medianos y grandes, deduciendo como atributo, la considerable heterogeneidad que confluye en este conjunto. En donde también se integran los campesinos, particularmente caracterizados como beneficiarios de las intervenciones en las últimas políticas de tierras. Esto tiene bastante sentido, si antes que preferir una delimitación precisa de los grupos-objetivo de acuerdo a posibles niveles de incidencia a través de los recursos que disponen para la consecución de sus intereses, se apela por cierto margen de indeterminación –donde todos de alguna forma resultan directa o indirectamente, alentando comportamientos que causen el problema- y se “presume” una simetría en los poderes de cada actor.

Por lo que se refiere al momento de diseño institucional se identifican expresiones aún más amplias como la referencia a los sectores de la sociedad que se oponen a las intervenciones; los pequeños, medianos y grandes propietarios de la tierra –que por

---

<sup>29</sup> Expresión despectiva que pone en entredicho las vías puestas en marcha para efectos de ejercer la tenencia.

definición es suficientemente incluyente-; y así mismo el término dueños de la tierra, usado en muchos de los análisis sobre la política pública para referirse a quienes se han apropiado violentamente de ésta para efectos de acumulación. En este sentido, la heterogeneidad extrema que se expresa en los actores enunciados se asocia con la estructura bimodal caracterizada por la coexistencia de una alta concentración de la tierra manifestada en el latifundio y una pequeña propiedad antieconómicamente fragmentada que agrupa una considerable cantidad de productores y que conocemos como minifundio; ambas opuestas, lo cual supone un gran potencial conflictivo sobre la propiedad rural y una polarización que afecta significativamente su sistema de producción.

En torno a los actores privados, se distingue una segunda categoría denominada grupos terceros afectados conformada por los paramilitares y los funcionarios del Estado. Pese a esto, solo los primeros se identifican en ambos momentos de la etapa inicial, éstos fueron enunciados como parte de los actores privados que representan sus intereses y los de otros a partir de coaliciones establecidas para la apropiación violenta de las tierras y el control territorial. La siguiente cita extraída del *Acuerdo General* sugiere la forma que adopta la alianza de algunas autoridades político-administrativas con éstos: “Ellos mismos fueron los que crearon, desde sus gobernaciones, mecanismos de asesinatos, mecanismos paramilitares” (2012, p.315), los cuales operaban no sólo a partir del uso desmedido de la violencia sino el lavado de activos y la compra forzada. Agrega sobre esto la siguiente entrevistada: “Los paramilitares jugaron un papel importante ayudando a la concentración de la tierra, pasando esa tierra donde despojaban gente, haciéndola asequible a los dueños de los grandes latifundios” (Entrevistada No.11, 2019).

Los otros actores que conforman la categoría de grupos terceros afectados, son los funcionarios del Estado. Sin embargo, solo son enunciados en la definición del problema

público y no se hallan en el diseño, cuestión que puede explicarse por la tensión que supone reconocer públicamente la participación del Estado en los casos de apropiación y su vinculación directa con la institucionalización de un mecanismo de defensa privada de la propiedad en la gestión del gobierno. Por último, se encuentran un conjunto de actores clasificados como beneficiarios finales; es decir, aquellos que requieren y demandan efectivamente la intervención pública. Coinciden en ambos momentos de la etapa inicial la enunciación a nivel individual de las víctimas, familias campesinas, campesinos, población rural, poseedores, ocupantes, trabajadores agrarios<sup>30</sup>, habitantes del campo, pequeños ocupantes, pequeños propietarios y productores. Así mismo, aquellas expresiones que atribuyen vulnerabilidad y/o escasez al sujeto de intervención.

Convergen a nivel colectivo en ambos momentos, la enunciación de actores que refieren a un calificativo étnico y las expresiones consistentes con la actividad empresarial. A pesar de ello, se identifican algunas manifestaciones exclusivamente en la definición del problema público asociadas con los titulares y tenedores de la propiedad rural, y se enfatiza en las mujeres rurales. Mientras en el diseño institucional se hallan referencias que apelan al lenguaje técnico como usuarios, sujetos de acceso y personas caracterizadas por sus ventajas competitivas. Al respecto, es importante señalar que, en ambos momentos de la política, las expresiones se caracterizan por representar una muy amplia variedad de beneficiarios finales –si se tienen en cuenta sus recursos e intereses-, lo que sugiere una

---

<sup>30</sup> Esta enunciación obedece principalmente al resultado de la subjetivación equivalente que desde la Constitución de 1991 se dio a los campesinos, sin que por supuesto corresponda a la enunciación que de sí mismas han construido. Se sintetiza entonces en el artículo 64 que: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los *trabajadores agrarios*, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

evidente indeterminación del sujeto de intervención, que tiene mucho sentido si el alcance de una política pública es ambiguo.

No obstante, se considera conveniente centrar el análisis en las expresiones que confluyen tanto en la clasificación de los beneficiarios finales como en los grupos-objetivo, tales como: inversionistas extranjeros, empresarios y ganaderos para el caso de la definición del problema público y empresas en el diseño institucional; lo que evidencia el carácter dual de los actores que intervienen en el proceso de esta política pública. Situación que refuerza los antecedentes ya conocidos sobre ciertos grupos-objetivos que inciden en las decisiones para conseguir revertir los efectos de la política a su favor, cuando su comportamiento es considerado parte de las causas del problema, recreando una especie de sin salida constante que puede someter al fracaso, la implementación de una política.

#### ***Entre las instituciones de la DPP y el DI***

Las instituciones que han sido identificadas en la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través de su enunciación en las unidades de información objeto de análisis, dan forma a un conjunto de analogías y divergencias en el «espacio» de la política pública durante las fases de definición del problema público y el diseño institucional de la intervención. Éstas se clasifican en dos tipos: las reglas institucionales generales y las reglas institucionales específicas, por lo que para efectos de ilustrar el análisis se presentara un subconjunto integrado de reglas específicas conexas a una regla general, y sobre éste se expondrán consideraciones sobre la consistencia (o no) de las mismas en los dos momentos estudiados. Esta especie de traducción operacional permitirá ofrecer al tiempo, el orden que sugiere la lógica de la acción de la política pública.

En primera instancia, se encuentran los mecanismos de acceso que corresponden a instrumentos previamente definidos en las políticas de tierras, especialmente establecidos

en la Ley 160 de 1994, lo que demuestra que, para antiguos problemas, antiguas soluciones. De ahí que, muchas de las reglas específicas resulten previsiblemente consistentes entre la definición del problema público y el diseño institucional, tales como: el subsidio integral estatal, las líneas de crédito para compra de tierras, la unidad agrícola familiar como área mínima posible para determinar las extensiones de posesión o propiedad y la aplicación de un registro para la selección de los beneficiarios finales.

Ahora bien, sobre éste último es necesario advertir que el análisis pone de manifiesto más que una divergencia, algunas características sobre las que bien vale reflexionar. El registro único de selección considerado inicialmente como un medio para la solución a los antecedentes sobre la deficiente designación de beneficiarios para el acceso a tierras -que ha incluido grandes empresarios que no cumplen los requisitos exigidos por la ley<sup>31</sup>-, adquiere en el diseño institucional el nombre de Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), que consiste en la clasificación de los “sujetos” solicitantes a partir de un formulario de inscripción que consolida su información y determina un puntaje, el cual sería considerado para la asignación objetiva de los beneficiarios.

Sin embargo, este instrumento no es del todo consistente frente a algunas limitaciones observadas, por cuanto si bien obedece a una clasificación por rangos conforme el patrimonio del sujeto –como muchas otras ya existentes-, que delimitaría entonces quienes son susceptibles de cumplir los requisitos establecidos por la ley, supone la creación de una plataforma operativa que no garantiza su acceso a ciertos segmentos de posibles beneficiarios, por cuanto exigiría su asistencia directa para efectos de iniciar el

---

<sup>31</sup> Situación que, por supuesto no es exclusiva para el acceso a tierras, como es el caso del programa Agro Ingreso Seguro (AIS) en el cual se realizó la entrega de préstamos con bajas tasas de interés para el fortalecimiento del desarrollo agropecuario a reconocidas empresas, pero cuyo destino eran los campesinos afectados por los efectos del tratado de libre comercio con EE.UU.



trámite de solicitud. Por lo que, si bien puede apuntar a reducir la deficiente selección, su diseño no resuelve del todo las limitaciones prácticas para garantizar el acceso a quienes notoriamente tienen mayores dificultades para interactuar con la institucionalidad.

A pesar de las similitudes antes mencionadas sobre las reglas que coinciden en ambos momentos. Se encuentran algunas reglas específicas que fueron expresadas únicamente como medios para asegurar el acceso a la propiedad rural en la definición del problema público, como es el caso de la compra de tierras, la adjudicación de baldíos, la asistencia técnica y la unificación de criterios para definir quiénes son pequeños, medianos y grandes productores –a fin de contribuir en la delimitación de los beneficiarios-. Todas de significativa importancia, pero particularmente la compra de tierras que supone una transacción por vía directa para garantizar atender la demanda de acceso, ha sido reiterativamente desestimada en el marco de las fallidas reformas agrarias, que siempre han tenido una especial orientación en la adjudicación de baldíos como la principal fuente de acceso, que hoy resulta bastante discutible si el Estado además de desconocer la identificación georreferencial de los baldíos, ignora la situación jurídica actual de sus bienes inmuebles rurales –muchos hoy ocupados-.

Por otro lado, se identifica una inconsistencia a partir de una regla específica que adquiere especialmente relevancia en el diseño y que solo fue enunciada en éste, la exclusión de la ocupación previa como requisito para la expectativa de acceso a la propiedad rural por adjudicación o, en otras palabras, la ocupación proscrita, como se explica en el siguiente fragmento:

En la Ley 160 y en la legislación agraria anterior, lo que daba derecho a ser beneficiario de la titulación de baldíos era la ocupación y la explotación económica de las tierras; había que demostrar que se tenía la ocupación por más de cinco años

y que se explotaban las dos terceras partes del predio. En el [Decreto] 902, la ocupación esta proscrita desde mayo de 2017, [ergo] está prohibida la ocupación de baldíos en Colombia, la ocupación ya no da fuente de una pretensión de derechos sobre las tierras, sino que ahora es la asignación objetiva. (Entrevistada No.9, 2019)

En consecuencia, esta nueva regla institucional específica modifica sustancialmente los criterios exigibles para efectos de la adjudicación y acentúa las barreras de acceso a la propiedad rural para algunos segmentos incluidos en los beneficiarios finales. Como parte de un segundo subconjunto, se tiene como regla general la formalización de la propiedad rural, que constituye una nueva línea de acción en la política pública desde la definición del problema, respecto a los antecedentes de leyes anteriores centradas en el acceso. Pese a lo anterior, es una regla cuya trayectoria se remonta al 2011 y que a partir del diseño institucional logra un mayor desarrollo.

La cual se integra por múltiples reglas específicas, que coinciden en ambos momentos de la etapa inicial de la política: la participación comunitaria, establecida desde la constitución de 1991 como requisito de los procesos de planificación y ordenamiento; el barrido predial, actuación que implica el desplazamiento físico a zonas rurales focalizadas a fin de aplicar la metodología estandarizada que fue transferida al país y que se sustenta en el modelo de dominio de administración de tierras (LADM por su siglas en inglés), basado en la interoperabilidad con otros sistemas de información y la integración del catastro-registro; el procedimiento único, preparado para abreviar los trámites administrativos incluidos en los procesos agrarios especiales a fin de gestionarlos integradamente; el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, instrumento de planificación considerado para consolidar la oferta institucional de la ANT y efectuar la aplicación del procedimiento

único sobre éste; y finalmente, el modelo de intervención sustentado en la planificación por oferta y masiva.

Que en términos prácticos se caracteriza por invertir la carga de la prueba –similar a los procesos en el modelo de restitución donde es una autoridad la que motiva el inicio de los trámites sin que sea el posible beneficiario quien asuma la carga del proceso-, esto implica que sea la organización pública la que coordine su presencia en territorio, presente la oferta institucional a disposición, formule el plan de ordenamiento y posteriormente ejecute los trámites, garantizando “orden”, “atención por oferta-tras su presencia en territorio-” y “la aplicación de procesos masivos” para garantizar agilidad, bajos costos, eficiencia, y un cierre judicial. Todas estas no son de ninguna manera, reglas a las que se les pueda atribuir un calificativo de innovación, porque se resumen en la combinación de adaptaciones o rediseños de instrumentos previamente creados.

Respecto a las dos últimas reglas institucionales específicas que se presentan, solo fueron enunciadas en el diseño institucional y parecen no corresponder con el propósito de la formalización en la definición del problema público. Para iniciar se identifica la regla sobre la metodología para focalización territorial, que se refiere a la determinación de criterios que delimiten las áreas rurales a ser priorizadas para intervención, pero que presenta limitaciones porque la política pública objeto de estudio, se fundamenta en un criterio de universalidad y gradualidad; esto significa, que dadas las precarias condiciones en las cuales se encuentra parte de la población rural afectada por el conflicto armado – donde se considera se sitúan los beneficiarios finales-, todas las áreas rurales son sujetos de intervención pública, por lo que de forma gradual se deberá atender y poner a disposición la oferta institucional.

Ahora bien, si se precisa con exactitud el número de municipios –1.103- que en la actualidad conforman el territorio nacional y se considera el tiempo de implementación acordado de 15 años, la focalización como modelo operativo en el diseño supone un nivel muy alto de exigencia para una administración pública en materia de tierras, que por condición sine qua non, se caracteriza por una deficiente ejecución, reducida capacidad operativa, fiscal y administrativa, dispersión institucional e innumerables casos de influencia política, entre otros.

Lo que permite inferir que estas reglas aparentemente creadas en concordancia con la definición del problema público, exponen riesgos y limitaciones significativas que cuestionan garantizar su coherencia, y aún más su posterior implementación. La última regla identificada como parte del diseño, es lo que se denomina aplicación de condicionantes y restricciones, que hacen referencia a las limitaciones “jurídico-conceptuales” que subyacen a la formulación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, que en términos prácticos se asocian a todas las áreas rurales que no son susceptibles de intervención por la ANT en el marco de los planes; como lo son áreas de zona de reserva forestal, territorios colectivos, bienes de uso público, pero que en perspectiva, supone realmente una fragmentación del territorio y su ordenamiento, por lo que es posible inferir que solo se intervendrán zonas en las que no existen agudos conflictos territoriales –especialmente aquellos que implican decisiones desfavorables en derecho- y tensiones por la superposición de diversas figuras de ordenamiento.

Entonces, si los planes desestiman intervenir o “filtrar” buena parte de las situaciones que además de alentar el conflicto social entre la población, hacen parte del mapa socio-económico que deja la persistencia del conflicto armado en las áreas rurales, el costo de la intervención focalizada será muy alto respecto a los posibles beneficios a

obtener. El tercer subconjunto que da forma a la tercera regla general denominada mecanismos para recuperación de tierras a favor de la Nación, integra dos reglas institucionales específicas: el Fondo de Tierras y el procedimiento único. Se evidencia la consistencia de las dos reglas en ambos momentos de la etapa inicial, en la definición del problema público se expresa a través del fragmento del documento sobre la *Instalación de la mesa de conversaciones* en el cual: “Se propone la creación de un Fondo de Tierras, conformado por tierras provenientes de latifundios improductivos, ociosos o inadecuadamente explotados, tierras baldías, tierras apropiadas mediante el uso de la violencia y el despojo, y tierras incautadas al narcotráfico” (2013, p.198).

Y en el diseño institucional se ilustra por la explicación de la siguiente entrevistada, que evidencia además cómo este fondo es esencialmente producto de un rediseño de la arquitectura previa en materia de tierras:

El Fondo de Tierras es una transformación del Fondo Nacional Agrario, que fue creado con la Ley 160 y que lo que tenía y ha tenido siempre son, los predios que ingresan al patrimonio de la entidad. Ingresan al patrimonio de la entidad, inicialmente, porque se compran en el mercado o porque vienen por procesos de extinción del dominio, o porque son esas tierras que son del otro proceso de extinción de dominio penal, que tiene en este momento CISA<sup>32</sup> y con el Acuerdo de La Habana se habla de tierras que ingresen porque están en zonas de reserva forestal, y hoy por hoy no podrían adjudicarse, pero en la medida en que yo hago un proceso de sustracción o un proceso especial, entonces se hace. (Entrevistada No.3, 2019)

---

<sup>32</sup> Central de Inversiones S. A. encargada de la administración y comercialización de cartera, inmuebles, participaciones accionarias y demás activos públicos.

Por lo que, además de reiterarse la adaptación constante de reglas institucionales específicas en el diseño de esta política pública, conviene subrayar que los procesos agrarios especiales a los que se refiere, hacen parte del conjunto de procesos creados por la legislación precedente; como el la clarificación, delimitación o deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, extinción del derecho de dominio sobre tierras incultas y reversión del baldío adjudicado, orientados a la defensa de la función social de la propiedad rural y la seguridad jurídica. Conforme a la segunda regla sobre el procedimiento único, que ya había sido presentada como parte de otra regla general asociada a los mecanismos de acceso, sí vale la pena advertir ciertas consideraciones sobre la determinación de este procedimiento único aplicable a todos los procesos agrarios especiales –cuya integración se estima crítica-, que incluye una fase administrativa por parte de la ANT y la incorporación de un cierre judicial –como garantía jurídica de las partes-, como lo enuncia con suficiente precisión este entrevistado:

[A1] procedimiento se le confió la responsabilidad de impulsar decisiones que van a permitir formalizar derechos en cabeza de las personas u otorgar el acceso a tierras o subsidios; que son decisiones favorables y que todo el mundo va a recibir sin oposición. A eso se le sumó la lógica de los procedimientos para tomar decisiones represivas (si se quiere), o para tomar decisiones desfavorables para los particulares; relativas a la extinción del dominio, a la clarificación de la propiedad, la recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Entonces, muchas veces no es lo más adecuado mezclar en una misma estructura procedimental decisiones favorables y decisiones desfavorables para los particulares. Sobre todo, porque las lógicas jurídicas son distintas, cuando voy a tomar decisiones desfavorables frente a alguien, tengo que brindarle plenas garantías; en particular, cuando voy a tomar una

decisión tan relevante como, por ejemplo, declarar la extinción del dominio por incumplimiento de la función social. Es la decisión más severa que se puede tomar frente al derecho de propiedad de una persona y por lo tanto debe estar rodeada de garantías. Mientras que, cuando lo que voy a hacer es formalizar la propiedad de alguien o adjudicarle una tierra, esa decisión que es favorable no puede someterse al mismo procedimiento, porque las garantías que la van a rodear, que presupone cada determinación, son distintas. Desde el punto de vista de la ingeniería jurídica, esos procedimientos son bastantes discutibles. (Entrevistado No.4, 2019)

Esta discordancia como parte de la integración de las decisiones favorables y desfavorables en un solo procedimiento<sup>33</sup>, pone en entredicho el criterio de celeridad a que se apela en el marco del cumplimiento de los Acuerdos, y por el que, en buena medida, surge el Decreto, a fin de asegurar que los objetivos trazados puedan alcanzarse como parte de los compromisos políticos adquiridos, si se analiza su articulación con la siguiente regla.

En el cuarto subconjunto, se encuentra conexas la regla institucional general llamada Jurisdicción agraria, asociada con la instancia de cierre judicial y la asistencia legal. Y pese a que coinciden en los dos momentos de estudio de la política pública, es necesario profundizar el análisis para evidenciar cómo la primera de ellas exige no sólo cuestionar la aparente coherencia respecto a la regla del procedimiento único sino la coherencia misma

---

<sup>33</sup> Para efectos de contribuir a la comprensión sobre este punto, es preciso subrayar que dichos procesos agrarios especiales se desarrollaban a través de un procedimiento administrativo; es decir, la autoridad administrativa (antes INCODER, ahora ANT) tenía la facultad decisoria ejecutiva sobre estos, por lo que iniciaba la actuación, adelantaba el procedimiento –distinto para cada uno- y tomaba una decisión, sobre la cual solo aplicaba recurso de reposición en caso de considerar que dicha decisión es contraria a derecho, y por último un recurso extraordinario de revisión ante el Consejo de Estado, mediante el cual se examinaba la decisión de dicha autoridad. En otras palabras, la instancia de cierre judicial implica la incorporación de un juez a quien se cede la facultad de la toma de decisiones

de los compromisos políticos adquiridos. La jurisdicción agraria es probablemente una de las instituciones –aunque solo de manera nominal- más importantes en el marco de la política pública. Buena parte de esto, es comprensible a través del siguiente fragmento extraído del *Acuerdo Final* sobre la exigencia del gobierno respecto a la creación de mecanismos que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo y resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia:

pondrá en marcha con igual propósito, una nueva jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio, con énfasis en las zonas priorizadas, y con mecanismos que garanticen un acceso a la justicia que sea ágil y oportuno para la población rural en situación de pobreza. (2016, p.17)

Por lo tanto, resulta bastante controvertible que al momento de incorporar la jurisdicción agraria en el diseño institucional no sólo se haya omitido el hecho de que la creación de jueces solo procede a través de una ley estatutaria y no ordinaria, por lo que resulta previsible que la creación de la regla no tuviera ningún efecto jurídico, sino que se delega a los jueces agrarios, tomar decisiones frente al procedimiento único. En otras palabras:

[El Decreto] le encomendó a la justicia agraria una responsabilidad tan enorme, como la de tomar esas decisiones desfavorables en esos casos. Porque la administración en general lo que hace es que instruye el procedimiento hasta una cierta fase, y cuando encuentra que hay mérito para [extinguir, clarificar o recuperar], la administración ya no tiene la facultad de tomar una decisión que sea ejecutiva y ejecutoria, sino que debe presentar una demanda para que sea un juez quien lo disponga (...) El punto número uno crea un Fondo de tierras para la Reforma Rural Integral y le confía a esos procedimientos agrarios un papel



relevante, y es proveer tierras para ese fondo. Pero cuando esa provisión de tierras va a estar mediada por la necesidad de que exista una sentencia judicial de un juez que no es parte de nuestro aparato judicial, porque no ha sido creado; pues ahí hay una gran barrera, y si bien lo podemos suplir remitiendo esos casos al juez civil del circuito (...) pues ese juez civil del circuito (...) va a ser ajeno al derecho agrario, va a ser ajeno a la lógica de las relaciones jurídicas que se dan en la ruralidad, va a ser distante a la ruralidad, va a medir todos sus casusas con el rasero que aplica para los conflictos ordinarios. Entonces, ahí se pierde la perspectiva de lo rural, de lo agrario. (Entrevistado No.4, 2019)

Razón por la cual, la jurisdicción presupone una justicia que reconozca las relaciones informales que se producen en el campo y los factores exógenos que estimulan ciertos fenómenos que no obedecen a los principios formales y rígidos del derecho civil o de lo contencioso administrativo. En igual sentido sintetiza de forma aguda una entrevistada que: “se quitan facultades administrativas [a la ANT] que tenía históricas<sup>34</sup> y ahora se las pasa a jueces que no existen” (Entrevistada No.9, 2019). De ahí que, como se mencionó antes, se cuestione la presunta coherencia respecto a la regla del procedimiento único y la coherencia misma de los compromisos políticos adquiridos. En cuanto a la asistencia legal, por su carácter se encuentra condicionada a la primera regla.

Por lo que se refiere al quinto subconjunto de reglas institucionales específicas, éstas se hallan vinculadas con la regla general sobre el catastro multipropósito, en ambos momentos de la etapa inicial de la política, coinciden la actualización catastral y los sistemas y/o servicios de información, tal y como se enuncia en el *Acuerdo Final* respecto a

---

<sup>34</sup> Por instrucción de las leyes anteriores en materia de tierras.

fomentar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra como un compromiso del gobierno nacional, el cual “pondrá en marcha un sistema general de información catastral, integral y multipropósito, que (...) concrete la formación y actualización del catastro rural, vincule el registro de inmuebles rurales y se ejecute en el marco de la autonomía municipal” (2016, p.18).

No obstante, este último aspecto llama particularmente la atención, porque manifiesta el imperativo de la coordinación institucional conforme las competencias del gobierno a nivel nacional y local –caracterizada más bien por una superposición de facultades sobre el ordenamiento- y el fortalecimiento de capacidades a escala territorial; porque justamente unas de las más significativas dificultades en torno a casi cualquier política pública en el país, es la escasa e imprecisa información para la toma de decisiones. Por lo que, éstas dos últimas reglas institucionales específicas si bien corresponden también en el diseño, se expresan preocupaciones en torno a lo que parece ser un inadecuado desarrollo en su estructura: “Si...no creas (...) capacidad a nivel municipal, (...) esta política de catastro multipropósito y barrido predial no va a funcionar. No tiene un chance que funcione, porque Colombia, topográficamente es un país muy grande, muy complejo, y demasiado alejado todavía” (Entrevistada No.1, 2019).

Ahora bien, en el diseño institucional se evidencia de forma exclusiva, una tercera regla institucional específica relacionada con la competencia como gestor catastral que se le atribuye a la autoridad responsable de la ejecución de la política pública, en este caso, la ANT. Esta nueva regla posibilita disminuir los efectos de la desarticulación en la intervención pública, al asignar funciones para contribuir al levantamiento de información que realiza por las atribuciones dadas, el IGAC.

Finalmente, se identifica un último subconjunto de reglas institucionales específicas que da lugar a una regla general que es exclusiva del diseño institucional, a la que se denomina Regulación de la organización administrativa superior ejecutora. Esto se explica, en buena medida, porque como se ha mencionado previamente, la creación de la arquitectura institucional se produce en el intermedio temporal entre la definición del problema público de la política –consolidado hasta la firma del primer punto del Acuerdo en el 2013- y la elaboración del diseño institucional –durante el año 2017-. Situación que se resume en lo planteado por una entrevistada: “como la Agencia se hizo antes del 902 [Decreto], ahí hay un cuello de botella entre lo que quedó del 902 y la estructura funcional de la misión [MTC<sup>35</sup>]” (Entrevistada No.2, 2019). Esta “nueva” arquitectura en materia de tierras, se fundamenta en reglas institucionales específicas que son susceptibles de reflexión porque influyen en la estructura que adopta el diseño y cuestionan la correspondencia entre los medios considerados en la definición del problema público y el diseño institucional seleccionado.

La primera de ellas es la centralización de los procesos de la autoridad, relacionada a su vez con la regla sobre la especialización de funciones y competencias; es decir, contrario a la descentralización que venía promoviéndose en muchos sectores de la administración pública –basada en principios constitucionales-, incluso a través del INCODER, quien fuera la organización que la antecedió, la ANT acentúa la centralización en su modelo de gestión y reduce a las ocho Unidades de Gestión Territorial (UGT) que incorpora en el territorio, funciones estrictamente asistenciales y condiciona la toma de decisiones a la única dirección ubicada en el centro del país. Esto significa limitar el

---

<sup>35</sup> Se refiere al Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Tomo III (2013-2015).

alcance y celeridad del cumplimiento de los compromisos políticos adquiridos a la capacidad institucional representada en una sola dirección que controla todos los procesos.

Respecto al INCODER, se produjo de forma conjunta a la centralización, una división especializada de funciones desagregadas entre la ANT—el componente responsable en materia de tierras- y la ADR—al que se signa el componente en materia de desarrollo rural-, ambas adscritas al MADR. Esto produce una atomización de la oferta institucional y supone que la regla sobre simultaneidad en la ejecución y/o intervención articulada se desarrolle con rigurosidad para garantizar la aspiración de “integralidad” de la intervención pública, que debería traducirse en una cadena que además de asegurar el proceso sobre la propiedad rural, consolide la entrega de bienes y servicios públicos.

En este mismo sentido, se encuentra la cuarta regla sobre la tercerización para el funcionamiento, que en palabras de la siguiente entrevistada implica una situación desafiante —aparentemente omitida en el diseño—: “[La ANT] redujo las plantas, pensando en unos procesos de tercerización, pero la verdad es que el país y el mercado ni siquiera están preparados para contratar estos procesos” (Entrevistada No.3, 2019). Lo que ocasiona una especie de inercia organizacional por supeditar su objeto misional a un tercero que con frecuencia aumenta los costos de operación, no ofrece retroalimentación en el mejoramiento de los procesos, por lo que la curva de aprendizaje de la organización se ralentiza y no se asumen costos políticos. Pero particularmente, sugiere una interpretación relacionada con situar a la agencia como entidad planificadora de sus intervenciones, en donde otros ejecutan, y esto además de parecer contrario a su función pública, no es consistente con las exigencias que comporta en el marco de la política pública.

Por último, se encuentra la regla institucional específica vinculada con el modelo de atención que se subdivide en tres tipos: por descongestión, demanda y oferta. Estos tres

aluden a modelos de atención si bien complementarios, que requieren gran capacidad institucional –cuestionable si se considera que opera de forma centralizada y a través de terceros-, en donde la organización debe hacerse cargo de los procesos pendientes que dejó sin efectuar el INCODER, responder a la demanda por solicitudes conforme sus competencias y actuar por oferta en intervenciones públicas planificadas por todo el país. Puesto en perspectiva, las reglas mencionadas no corresponden totalmente con los medios establecidos en la definición del problema público, porque comprometen las posibilidades de ejecución y, en consecuencia, la garantía en el cumplimiento de los acuerdos políticos.

### ***Entre los valores de la DPP y el DI***

Los valores que han sido identificados en la política de ordenamiento social de la propiedad rural a través de su enunciación en las unidades de información objeto de análisis, dan forma a un conjunto de analogías y divergencias en el «espacio» de la política pública durante las fases de definición del problema y el diseño institucional de la intervención. Las cuales son observables a partir del inventario de valores expuestos en las tablas que sobre el dominio analítico se consolidaron.

Uno de los primeros hallazgos a destacar, antes de cualquier consideración posterior, es justamente el reconocimiento de valores con fines ideales en la definición del problema público, que expresan un alcance notablemente mayor al que una política en materia de tierras –cualquiera sea tu tipo-, incluso si se concibe desde un paradigma de desarrollo como el rural –que conjuga un proceso simultáneo de transformación productiva, desarrollo institucional y cambio social en un territorio-, puede alcanzar. Si se tiene en cuenta que una afirmación de valores debería sustentar el núcleo argumentativo que da lugar a la acción pública, y ésta es limitada por regla como cualquier intervención del

Estado –por tratarse de un asunto necesariamente delimitado en tiempo, operación y recursos-, convendría procurar su correspondencia con las posibilidades más o menos previsibles en su marco de actuación.

Ejemplo de ello, son los valores que hacen referencia a la erradicación de la pobreza, la justicia social, la superación de la desigualdad, la reparación integral y la construcción de paz. Toda vez que si bien expresan un ideal con el que todos bien pueden estar de acuerdo, parece bastante claro que, a través de la administración, formalización, adjudicación y recuperación de tierras para garantizar el acceso a la propiedad rural, solo se podrían esperar contribuciones marginales a dichos fines. Ahora bien, su incorporación puede estar relacionada con el imperativo de coordinación que rige la actuación de las autoridades nacionales en el campo de la planificación –que incluye a las leyes como expresión de las políticas públicas-, en el que se exige la debida armonía entre las actividades que realice a su interior y en relación con otras instancias.

Lo anterior se ha entendido en muchas ocasiones como una reproducción constante de valores entre todas las formas que la planificación adopta, pero eso no necesariamente es una correcta interpretación del principio general de coordinación. Por el contrario, sugiere una constante de ambigüedad en la planeación, en la que parece que los valores solo son funcionales para insinuar escenarios hipotéticos que permitan alcanzar consensos –porque finalmente parecen incluirse las *aspiraciones de todos y para todos-* y suprimir los posibles elementos conflictivos en una discusión.

Este primer nivel de disparidad que se observa entre el ámbito de acción factible de la política y los valores con fines ideales incluidos en la definición del problema público, permite evidenciar un segundo hallazgo. Dichos valores se encuentran estrechamente vinculados con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC),

las aspiraciones asociadas a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), los compromisos adquiridos por las naciones en el marco de acuerdos internacionales; y en consecuencia, el establecimiento de una agenda política que desde hace más de una década los gobiernos a nivel nacional promueven en torno al reconocimiento del conflicto armado en el país, las víctimas de éste y con ello los supuestos implicados tras la proyección de escenarios *libres* de conflicto que exigen repensar el desarrollo en los territorios, por lo que este vínculo al igual que el principio de coordinación, parece justificarse más en una lógica de la funcionalidad que de la factibilidad.

De ahí que, los valores con fines ideales enunciados en la definición del problema público, se caractericen por expresar declaraciones cualitativas deseables en cualquier nación que se autodenomine democrática. Por ello, muchos de éstos, refieren por lo tanto a un conjunto de valores replicables en las políticas públicas sociales y se encuentran alineados con las orientaciones y lineamientos exigibles por la comunidad internacional.

Respecto a la identificación de los valores con fines ideales en el diseño institucional, se encuentran valores igualmente asociados con los objetivos de desarrollo sostenible y la agenda política del gobierno en la última década. Sin embargo, algunos se caracterizan por ser enunciados desde una declaración cualitativa negativa, que cuestiona las aspiraciones deseables-funcionales incorporadas en la definición del problema público, situación que se puede atribuir al hecho de que, en el diseño, intervienen sujetos cuyas posiciones se encuentran alineadas y/o en contra de lo que podríamos denominar la versión oficial de la política, como es el caso de: desbalance social, afectación del statu quo, planificación sin ordenamiento y vulnerabilidad, que expresan una noción más crítica de los valores, asociados a situaciones menos funcionales y en clave de condiciones contextuales que aparentemente han sido omitidas en la primera fase de la etapa inicial.

Razón por la cual, entre el conjunto de valores clasificados con fines ideales en la definición del problema público y estos mismos en el diseño institucional, existe una coherencia parcial, al identificarse puntos de convergencia entre aquellos que refieren a la *pobreza, desigualdad, bienestar, paz y reparación*, pues conservan un mismo sentido de anhelos incuestionables, y otros que difieren al poner de manifiesto una percepción más analítica –si se quiere-, como la triada *acaparamiento–intervención estatal–redistribución*, *modificación de compromisos*, *razonamiento informal* y las perspectivas diferenciadas entre la noción de reforma agraria como concepto limitante y el desarrollo rural como concepto abarcador.

Esta última en particular, sobre las perspectivas diferenciadas, resulta esencial en el análisis de los valores porque plantea un importante debate que investigadores en otros campos han venido impulsando y se sintetiza en la idea de los sustitutos referenciales; es decir, probablemente el más significativo de los cambios incluidos en el diseño institucional, se fundamenta en la aparición del concepto de *ordenamiento social de la propiedad rural*, estrechamente ligado con el modelo de desarrollo rural y el enfoque de desarrollo territorial rural, los cuales promueven un paradigma hegemónico que permita interpretar y presentar soluciones a los problemas agrarios desde una visión predominantemente técnica, opuesta a la visión política a la que alude la reforma agraria. Por consiguiente, la enunciación de estos valores evidencia la transición a la que se asiste del referente de reforma agraria al ordenamiento social de la propiedad rural.

No obstante, por tratarse de valores a los que se atribuye un alto nivel de indeterminación e imprecisión en su consecución, se deduce que los valores con fines ideales se hallan al igual que aquellos con fines operativos –esenciales en los objetivos que implica la puesta en marcha-, en los extremos opuestos del núcleo duro de la política. Por



esto, el análisis de los valores se centra en aquellos clasificados con fines estratégicos, porque suponen un punto de equilibrio en el sentido subyacente de la acción pública – planificada por defecto- y una aproximación a los intereses más o menos prácticos de los actores involucrados.

En este sentido, los valores del Estado frente al individuo clasificados con fines estratégicos en la definición del problema público, sugieren ideas que hacen hincapié en la noción productiva de la propiedad rural y la respuesta institucional para ofrecer garantías jurídicas sobre ésta. Por lo que se deduce, una percepción basada en la inseguridad jurídica de la propiedad rural como punto focal del problema y una respuesta general asociada con el incremento en la producción, a través de la modernización e innovación en el aprovechamiento de la tierra, orientado por un mejor uso del suelo según su vocación y el acceso a bienes públicos. Se reconoce como parte de las ideas en el problema, la concentración de la tierra y la necesidad de un mercado de tierras funcional que pueda operar de forma libre y no desestima la intervención extranjera en la cuestión.

Por otro lado, estos mismos valores en el diseño institucional, exponen una reiteración de las nociones vinculadas con ofrecer garantías jurídicas sobre la propiedad rural, la necesidad de un mercado de tierra, la producción y el acento en la formalización. Pero incluye ideas que sugieren una visión crítica sobre el punto focal del problema al señalar la politización de los medios institucionales, considerar el acceso a la propiedad como parte esencial de la política, insinuar el reconocimiento de las limitaciones propias de la intervención y subraya el aspecto político omitido del diseño al destacar la conversión implícita de los compromisos adquiridos respecto al Acuerdo.

Respecto a los valores con contenido social clasificados con fines estratégicos en la definición del problema público, se encuentra el reconocimiento de nociones que si bien

pueden ser estimadas excluyentes por asociarse a modelos de desarrollo cuyo sentido prioriza condiciones aparentemente opuestas, como es el caso de la alimentación como derecho o recurso de acceso, también incluye muchos de los supuestos incluidos en la planificación que apelan a ideas conexas en materia social como el principio de utilidad pública e interés social, la prevención del conflicto, la participación y el progreso a nivel social y económico. Mientras que, estos mismos valores en el diseño institucional, ponen de manifiesto una tendencia contraria al estado ideal de condiciones de vida, expone la disyuntiva sobre el predominio de una visión individual sobre la territorial, sugiere la vinculación del diseño con una aparente regresión respecto a los posibles avances de otras políticas precedentes, esto permite advertir que en la interpretación extraída de la comprensión de los expertos sobre el decreto, existe una tendencia a evidenciar los desafíos y riesgos que le subyacen, los cuales distan de las declaraciones cualitativas positivas expresadas en la definición del problema.

Conforme a los valores asociados a los bienes de la paz, el desarrollo y el medio ambiente, identificados en la definición del problema público, se hallan nociones asociadas con la reducción del desbalance entre el campo y la ciudad, un desarrollo predominantemente alineado con una visión económica, y apela de manera importante al reconocimiento del campesinado. Lo anterior, permite inferir que hay una comprensión dominante sobre el campo como fuente de desarrollo económico en la definición del problema público, de ahí que se encuentre una tendencia valorativa sobre el énfasis productivo de la tierra y se evidencia una conducción argumentativa sobre regular la propiedad rural para su recuperación en el mercado.

Por otro lado, el diseño institucional evidencia respecto a estos valores, una constante oposición entre las dos nociones que se reconocen divergentes, la reforma como

paradigma de las políticas de tierras precedentes y el ordenamiento como sustituto opuesto en la visión institucional, de igual forma sugiere la visión dicotómica entre los grandes y pequeños vinculada a los extremos de la estructura de la tenencia de la tierra y en la que finalmente se ha fundamentado el conflicto. Así mismo vincula nociones que advierten sobre los actuales fenómenos que aparentemente inciden en la percepción de la política, como el acaparamiento, una agenda influenciada por organizaciones internacionales, en las que se sitúa el país como exportador y la constante histórica en el análisis que se refiere a la disputa entre el latifundio y minifundio, característico de la estructura bimodal.

En síntesis, los valores con fines estratégicos en el diseño institucional, exponen una percepción por lo menos más reflexiva que se distancia de los valores incluidos en el momento de la definición del problema, en la cual se omite el sentido de la realidad y se sitúa en lugares comunes que expresan una visión paradójicamente acotada respecto a las circunstancias contextuales, pero amplía al asociarse con valores que enuncian un alcance superior a los medios/reglas que se han analizado.

Conforme a los valores con fines operativos identificados en ambos momentos, se halla un conjunto de valores cuya tendencia de igual manera se encuentra vinculada con una perspectiva de fortalecimiento al campo en clave productiva, en la cual se incluya al pequeño, mediano y grande productor, sugiere una combinación de sus formas de desarrollar la agricultura, y la exigencia de una intervención pública caracterizada por la presencia institucional en territorio, para la promoción de medios que regulen e incentiven el uso del suelo conforme un aprovechamiento eficiente a través de la planificación a nivel nacional y su articulación local y con otros sectores. Supone también la exigencia de disminuir la dispersión rural a través de su integración y la incorporación de perspectivas que destaquen la importancia de crear condiciones para que mujeres y hombres, en

igualdad, participen y se beneficien de la intervención, así como una perspectiva que distinga las circunstancias diferenciales de segmentos de la población a los que se debe incluir, en una concepción plural del territorio. Muchos de estos valores refuerzan el reconocimiento y el aporte de la economía rural en dos sentidos, asegurar la propia subsistencia y participar en las cadenas a gran escala.

En consecuencia, el análisis de los valores entre los dos momentos de la etapa inicial de la política pública, permiten asegurar que la coherencia, especialmente en torno a las ideas, no parece una condición absoluta, por el contrario, se caracteriza por puntos de convergencia y divergencia, en el que en un sentido práctico permitiría afirmar que existe coherencia parcial entre la definición del problema público y el diseño institucional en función de los elementos sustantivos considerados en la política.

### **Conclusiones y recomendaciones**

Considerando todo lo descrito hasta ahora como parte del análisis de los hallazgos obtenidos, puede afirmarse que la coherencia entre la definición del problema público y el diseño institucional en la política de ordenamiento social de la propiedad rural, es en todo caso parcial. Por lo tanto, la presuposición sobre la incoherencia entre las dos unidades de análisis en el objeto de estudio, resulta ser parcialmente válida.

En consecuencia, se presentan conclusiones de carácter empírico. Sobre el objetivo de presentar la definición del problema público y evidenciar el diseño institucional en función de los elementos sustantivos considerados en el análisis, éstos son alcanzados a través de la exposición de un inventario clasificado de los hallazgos por cada dominio analítico, los cuales implicaron varios niveles de interpretación tras la observación y análisis de las unidades de información consolidadas, las cuales se establecieron como fuentes para la presentación del problema y el diseño institucional, respectivamente.

La triada de hallazgos conformada por los actores, instituciones y valores en cada una de las fases de la etapa inicial, configuran el metatexto correspondiente a cada momento, produciéndose así los insumos que dan lugar al análisis posterior que ocupa el tercer objetivo. Este primer y segundo momento o fases de la etapa inicial del proceso de las políticas, permite exponer los numerables y variados actores públicos y privados que coinciden en la formulación y la proyección de ejecución de la política. Aquellos enunciados de carácter público, se les faculta para la toma de decisiones por cuanto ostentan la competencia para ello –de forma directa o indirecta-, y son quienes dan forma a los que estiman son causantes de la situación problemática inherente que motiva la política y deciden así mismo quienes son los que deberían ser sujetos centrales en la intervención, a los cuales se les atribuye la condición de actores privados.

En ese mismo sentido, permite desagregar las reglas que por su condición suponen regular el comportamiento de estos actores y señalar claramente cuáles son las más significativas en el proceso, estas reglas hacen parte de un conjunto de instituciones que han permanecido con un cierto grado de estabilidad en el marco referencial de la política, continúan vigentes y en la actualidad solo refieren modificaciones –que como se explicó, suponen riesgos importantes-, pero en general, se puede afirmar que la lógica de la acción sigue siendo fundamentalmente basada en los mismos medios y cuando se efectuaron ajustes, terminaron siendo más regresivas, lo que constituye poner en riesgo los avances en materia de algunos componentes que había adelantado la Ley 160/94.

Y por último, los valores identificados, permiten evidenciar la amplitud del espacio que constituyen ambos momentos de la política en donde no es posible pensar en el problema o en la alternativa de solución basados en una única premisa sino en la conjunción de múltiples ideas, lo que refuerza entre otras cosas la complejidad y la importancia de reconocer

que dada la dimensión y alcance del asunto estudiado y su relación con otros factores, pensar en un problema como un asunto único central es imposible, porque como se apreció los valores que ahí aparecen se movilizan en diversas direcciones y éstas deberían ser consideradas especialmente en función de los medios. En todo caso, los valores evidencian que, tanto en la percepción del problema como en el diseño institucional, las ideas relacionadas con la cuestión agraria, superan en muchos casos su propio alcance respecto a las reglas definidas.

De acuerdo al tercer objetivo, es importante señalar que la coherencia permite adoptar una perspectiva de análisis que, en el espacio del diseño, nos conduce a la exploración de matices –puntos en común y opuestos-, lo que exige tomar distancia de la noción lineal que implica con frecuencia realizar estudios basados en este atributo.

Finalmente, en este apartado se presentan las recomendaciones consideradas pertinentes en el marco de la investigación, las cuales se dividen en tres tipos: metodológicas, académicas y prácticas. Sobre el primer tipo, se recomienda que en estudios posteriores se pueda efectuar un análisis de contenido desde un enfoque mixto, esto es, que incluya un nivel textual y un nivel sintáctico, en donde pueda combinarse además del sentido de las palabras, una búsqueda cuantitativa de ellas para identificar su frecuencia; es decir, cuáles son los términos que más se reiteran en los documentos y los que adquieren en consecuencia mayor predominio. Esto permitiría garantizar un tratamiento exhaustivo a las unidades de información en los dos niveles y una reducción de datos mucho más significativa, acotando los más representativos para el análisis.

En consecuencia, también se recomienda ampliar la unidad de estudio y aplicación metodológica al conjunto de leyes en materia de tierras –Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961 y Ley 160 de 1994-, que en clave retrospectiva podría permitir un comparativo de las ideas

más predominantes en cada una e identificar cómo éstas han cambiado en torno a una unidad de análisis exclusiva, como es el caso de la definición del problema público, de tal forma que se pueda advertir la transición que la noción de reforma agraria desde 1936 hasta la actualidad ha tenido, momento en el que la política pública adopta el concepto de ordenamiento social de la propiedad rural.

En cuanto a las recomendaciones de tipo académico, se identifica la necesidad e importancia de explorar en los estudios sobre la coherencia en las políticas públicas, pero considerando unidades de análisis previas a la etapa de evaluación, momento en el que con frecuencia se sitúa. En otras palabras, que ésta no se restrinja exclusivamente en clave de evaluar la relación entre los objetivos y medios establecidos para alcanzarlos, sino que, por el contrario, permita profundizar su concepción como muchos autores lo han planteado: un atributo esencial en la lógica de la acción pública, que no puede reducirse a la predominante visión causa-efecto, inserta en un modelo lineal.

Porque como se ha observado hasta ahora, de acuerdo con los resultados, la coherencia difícilmente puede ser una condición absoluta, sino que implica puntos de convergencia y otros de divergencia en la multiplicidad de valores, actores y reglas en juego, que refuerzan la complejidad en el análisis para la comprensión del objeto de estudio. Se recomienda por ello, continuar en la exploración de investigaciones que vean en la fragmentación por dominios analíticos, una opción considerable para su desarrollo, a fin de posibilitar incluso análisis más sistémicos que nos permitan ver de forma global, los puntos cruciales por reforzar y/o mejorar en los procesos de política pública.

En relación con las recomendaciones prácticas, como es posible advertir, es difícil pensar en sentido estricto las posibilidades de reversión de un decreto que ha sido entre otras cosas, declarado exequible por la Corte Constitucional y que, por su condición

transitoria, se refiere a las políticas que se deduce darán cumplimiento al Acuerdo Final.

Pero vale la pena señalar algo que en la investigación se considera un vacío y es justamente la deficiente participación a nivel comunitaria y sectorial para posibilitar una interacción y diálogo más amplio.

Es decir, la política de ordenamiento se sustenta en la siguiente premisa: reconducir por vías legales situaciones de hecho no ajustadas a la legalidad, esto supone además de un desafío considerable, incluir en la discusión a los actores que han sido parte de las prácticas que justifican una percepción del problema basada en la inseguridad jurídica. Por esto, se requiere una política formulada desde la comprensión de las situaciones atípicas e informales que se producen en las áreas rurales, porque está claro, que no solo se trata de ostentar una facultad para ordenar un territorio, cuando se reconoce que el “desorden actual” fue promovido por el Estado; entonces, pensar en soluciones plurales no puede ser solo un asunto que se resume a la consulta previa –que por demás no es siempre vinculante– sino que es necesario que la impronta de participación en la narrativa del Acuerdo sea materializada.

## **Referencias**

Anguera, M. (1986). La investigación cualitativa. *Educar*, 10(10), 23–50.

<https://doi.org/10.5565/rev/educar.461>

Balcázar, Á., Lopez, N., Orozco, M., & Vega, M. (2001). Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. In *ONU – CEPAL, Red de Desarrollo Agrario* (p. 54).

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4493/S019751\\_es.pdf?sequence=](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4493/S019751_es.pdf?sequence=1)

1

Batista P., E., & Coral L., J. I. (2010). La función social de la propiedad: la recepción de



León Duguit en Colombia. *Criterio Jurídico*, 10(1), 59–90.

<https://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/view/341>

Bernal, A., & Restrepo, J. C. (2014). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia* (Penguin Ra).

[https://books.google.com.co/books?id=K8p8BAAAQBAJ&hl=es&source=gb\\_s\\_book\\_other\\_versions](https://books.google.com.co/books?id=K8p8BAAAQBAJ&hl=es&source=gb_s_book_other_versions)

Casar, M. A., & Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. In *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. (pp. 207–238).

[http://libreriacide.com/?P=producto&PRODFamily=\\_\\_FAMILY\\_\\_&PRODclassification=\\_\\_CLASSIFICATION\\_\\_&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU](http://libreriacide.com/?P=producto&PRODFamily=__FAMILY__&PRODclassification=__CLASSIFICATION__&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU)

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de Reforma Agraria y Tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional* (Issue 1, p. 208). Imprenta Nacional.

<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>

Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 160 de 1994*.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0160\\_1994.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0160_1994.html)

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Diario Oficial No.51445 Del 22 de Septiembre de 2020.

[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr001.html#58](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr001.html#58)

Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (Una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en

- función de su aplicación a la gestión pública colombiana). In *Ensayos sobre políticas públicas* (Primera edición, pp. 65–95). Universidad Externado de Colombia.  
<https://publicaciones.uexternado.edu.co/hc-ensayos-sobre-politicas-publicas-relaciones-internacionales.html>
- Dávila, G. (2006). El razonamiento inductivo y deductivo dentro del proceso investigativo en ciencias experimentales y sociales. *Laurus Revista de Educación*, 12, 180–205.  
<https://doi.org/10.1136/jmg.13.6.469>
- de Grammont, H. C. (2004). La nueva ruralidad en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 66(Octubre), 279–300. <https://doi.org/10.2307/3541454>
- Delgado, P. S. (2018). *Estado crítico de la propiedad rural colectiva en Colombia* (E. U. del Rosario (ed.)). <https://editorial.urosario.edu.co/gpd-estado-critico-de-la-propiedad-rural-colectiva-en-colombia.html>
- Díaz, C., & Navarro, P. (2007). Análisis de contenido. In Editorial Síntesis S.A. (Ed.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales* (p. 669).
- Echavarría, H. (1985). El Sentido Común en la Reforma Agraria. In *Bogotá, Editorial Andes* (Editorial A).
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales* (Fondo Edit).  
[https://www.researchgate.net/publication/266260059\\_El\\_juego\\_de\\_las\\_politicas\\_publicas](https://www.researchgate.net/publication/266260059_El_juego_de_las_politicas_publicas)
- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (ed.); Primera).  
<http://biblioteca.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>
- García, V., & Coscione, M. (2013). La cuestión agraria en el proceso de paz en Colombia.

*Revista Encrucijada Americana*, 6(1), 9–22.

[https://www.academia.edu/11973546/La\\_cuesti3n\\_agraria\\_en\\_el\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_Colombia](https://www.academia.edu/11973546/La_cuesti3n_agraria_en_el_proceso_de_paz_en_Colombia)

Gastelbondo, M. C., & Pamplona, U. F. (2012). *Diagn3stico sobre los instrumentos jur3dicos para la implementaci3n de la funci3n social de la propiedad rural en Colombia: una aproximaci3n hist3rica* [Pontificia Universidad Javeriana].  
<http://repository.javeriana.edu.co/bitstream/10554/10073/1/GastelbondoChiriviMariaCatalina2012.pdf>

Gil, E., Conti, F., Pinz3n, S., Prieto, M., Solas, O., & Cruz, M. (2002). El An3lisis de Texto asistido por ordenador en la Investigaci3n Cualitativa. *Index de Enfermer3a*, 36–37.  
[http://www.index-f.com/index-enfermeria/36-37revista/36-37\\_articulo\\_24-28.php](http://www.index-f.com/index-enfermeria/36-37revista/36-37_articulo_24-28.php)

G3mez, M. (2017). *Eficiencia de la prohibici3n de concentrar la propiedad rural y su equitativa distribuci3n en Colombia. “El papel regulador del Estado en ejercicio del dominio eminente frente a la estructuraci3n de la propiedad rural y su distribuci3n equitativa”*. [Universidad Colegio Mayor de Nuestra Se3ora del Rosario].  
<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

G3mez, S. (2003). *El mundo rural: Transformaciones y perspectivas a la luz de la nueva ruralidad* (p. 24). Universidad Austral de Chile.  
[https://www.researchgate.net/publication/28136972\\_Nueva\\_ruralidad\\_fundamentos\\_teoricos\\_y\\_necesidad\\_de\\_avances\\_empiricos\\_una\\_mirada\\_desde\\_la\\_sociologia\\_rural](https://www.researchgate.net/publication/28136972_Nueva_ruralidad_fundamentos_teoricos_y_necesidad_de_avances_empiricos_una_mirada_desde_la_sociologia_rural)

Goodin, R. (comp). (2003). Las instituciones y su dise3o. In *Teor3a del dise3o institucional* (Editorial, pp. 13–73). <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=4206>

Guti3rrez, F., & Mar3n, M. (2018). Tierras en el posconflicto: ¿En el fondo cu3l es el problema? *An3lisis Politico*, 31(92), 18–38.

<https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71095>

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1997). La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, 47(3), 469–496.

<https://doi.org/10.3406/rfsp.1997.395192>

Hinestrosa, R. (2007). Prefacio. In *Ensayos sobre políticas públicas* (Primera ed, pp. 9–12).

Universidad Externado de Colombia.

Ibañez, A. M., & Muñoz, J. C. (2010). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Que paso entre 2000 y 2009? In B. et al. (eds.) (Ed.), *Distributive justice in transitions* (Torkel Ops, pp. 279–308).

<https://es.calameo.com/read/000059089b97eabf7f237>

Jolly, J.-F., & Cuervo, J. I. (2007). Introducción. La posibilidad de las políticas públicas. In *Ensayos sobre políticas públicas* (Primera ed, pp. 15–24).

Jordan, G., & Halpin, D. (2006). The political costs of policy coherence: Constructing a rural policy for Scotland. *Journal of Public Policy*, 26(1), 21–41.

<https://doi.org/10.1017/S0143814X06000456>

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 2(3), 6–29.

<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521/18378>

Lahera, E. (1999). *Introducción a las políticas públicas* (p. 18). Comisión Económica para América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/31352>

Machado, A. (2008). Apreciaciones no ortodoxas sobre la reforma agraria. *Economía Colombiana*, 309, 66–74.

<https://cronicon.net/paginas/Documentos/paq2/No.29.pdf%0Ahttp://www.cronicon.net>

/paginas/Documentos/paq2/No.29.pdf

Machado, A. (2017). *El problema de la tierra: Conflicto y desarrollo en Colombia*

(Penguin Ra).

[https://books.google.com.co/books?id=mXsnDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.co/books?id=mXsnDwAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)

Machado, A., Salgado, C., & Vásques, R. (2004). *La academia y el sector rural I*

(Universidad Nacional de Colombia- Centro de Investigaciones para el Desarrollo (ed.); Esfera Edi).

<http://www.cid.unal.edu.co/files/publications/CID200406maacse.pdf>

Martínez, M. (2006). La investigación cualitativa: síntesis conceptual. *Ipsi*, 9(1), 123–146.

Martínez, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos

Conceptuales y Experiencias. *Proyecto de Modernización Del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de La Nación (Eds.)*, 14–47.

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (Ariel Cien). Editorial Ariel.

Merino, M. (2010). La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas. In C.

de I. y D. E. A.C. (Ed.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 27–61).

[http://libreriace.com/?P=producto&PRODFamily=\\_\\_FAMILY\\_\\_&PRODclassification=\\_\\_CLASSIFICATION\\_\\_&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU](http://libreriace.com/?P=producto&PRODFamily=__FAMILY__&PRODclassification=__CLASSIFICATION__&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU)

Merino, M., & Cejudo, G. M. (2010). Introducción. In *Problemas, decisiones y soluciones.*

*Enfoques de política pública.* (pp. 9–25).

[http://libreriace.com/?P=producto&PRODFamily=\\_\\_FAMILY\\_\\_&PRODclassification=\\_\\_CLASSIFICATION\\_\\_&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU](http://libreriace.com/?P=producto&PRODFamily=__FAMILY__&PRODclassification=__CLASSIFICATION__&PRODproduct=47#.X5wd1IhKjIU)

Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *INNOVAR Journal*, 0(12), 65–

75.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas* (J.-F. Jolly(traducción) & C. Salazar(traducción) (eds.)). Universidad Externado de Colombia.

<https://publicaciones.uexternado.edu.co/hc-las-politicas-publicas-3-ed-derecho-en-general.html>

Ocampo, D., Martínez, M., & Conto, M. (2016). Propiedad de la tierra en áreas rurales e inseguridad jurídica en Colombia. *Revista Palmas*, 37(4), 33–40.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia. Marco teórico y conceptual*. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Osorio, F. E. (2018). Tierra, territorio y dinámicas de guerra: reflexiones a partir del caso colombiano. In B. Mançano Fernandes, L. F. Rincón, R. Kretschmer, & (comp.) (Eds.), *La actualidad de la Reforma Agraria en América Latina y el Caribe* (CLACSO, pp. 92–108). CLACSO.

Palier, B., & Surel, Y. (2005). Les « Trois I » et L'analyse de L'état en Action. *Revue Francaise de Science Politique*, 55(1), 7–32. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0007>

Peña, R. del P., Parada, M. M., & Zuleta, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 121–164. <https://doi.org/10.12804/esj16.1.2014.03>

Peña, R. del P., & Zuleta, S. (2018). El derecho al despojo en Colombia: Un análisis de la regulación de adjudicación de baldíos desde abajo. *Analisis Politico*, 31(92), 3–17. <https://doi.org/10.15446/anpol.v31n92.71094>

Presidencia de la República, & FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la terminación del

- conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano Reforma Rural Integral. In *Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera* (pp. 1–34).  
<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos/compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>
- Reyes, A. (1987). La violencia y el problema agrario en Colombia. *Análisis Politico*, 2, 30–46. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/73821>
- Reyes, A. (2016). *La reforma rural para la paz* (Penguin Ra).  
<https://www.megustaleer.com.co/libros/la-reforma-rural-para-la-paz/MCO-002034>
- Rincón, L. F., & Cristancho, H. C. (2018). Trayectoria y actualidad de la reforma agraria en Colombia: relato de una ilusión (que se renueva?). In B. Mançano Fernandes, L. F. Rincón, R. Kretschmer, & (comp.) (Eds.), *La actualidad de la Reforma Agraria en América Latina y el Caribe* (CLACSO, pp. 69–91). CLACSO.  
[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181119123615/Actualidad\\_reforma.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181119123615/Actualidad_reforma.pdf)
- Rodrigues, G. (2015). Desmontando el desarrollo territorial rural (Dtr) en América Latina. *Tabula Rasa*, 23, 181–202. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39643561009>
- Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. In *Ensayos sobre políticas públicas* (Primera ed, pp. 27–64). Universidad Externado de Colombia.
- Ruiz, A. (2004). Texto, testimonio y metatexto : el análisis de contenido en la investigación en educación. *La Práctica Investigativa En Ciencias Sociales*, 45–59.  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/dcs-upn/20121130051155/texto.pdf>
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos. *Liberabit*, 13, 71–78.

- Sandoval, C. A. (1996). Investigación cualitativa. In *Programa de Especialización en Teoría, Métodos y Técnicas de Investigación Social* (p. 311). Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES.  
<https://doi.org/10.33132/9789585459014>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (E. A. S.A. (ed.); Primera).  
[https://books.google.com.co/books/about/Análisis\\_y\\_gestión\\_de\\_políticas\\_públ.html?id=02FUY8CIX78C&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/Análisis_y_gestión_de_políticas_públ.html?id=02FUY8CIX78C&redir_esc=y)
- Suescún, C. A. (2013). La inercia de la estructura agraria en Colombia: Determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial. *Cuadernos de Economía*, 32(61), 653–682.  
[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0121-47722013000300002#nr4](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722013000300002#nr4)
- Trujillo, C., & Escobar, A. L. (2015). Restricciones conceptuales del ordenamiento territorial colombiano; usos del territorio y formas de propiedad\*. *Entramado*, 11(2), 20–36. <https://doi.org/10.18041/entramado.2015v11n2.22231>
- Vélez, R. A., & Zornoza, J. A. (2011). Introducción. Elementos estratégicos para comprender las políticas públicas en Colombia. In Universidad Nacional de Colombia - Sede Medellín. Facultad de ciencias Humanas y Económicas (Ed.), *La investigación de las políticas públicas. Contribuciones desde la academia* (pp. 9–15).  
[https://books.google.com.co/books/about/La\\_investigación\\_de\\_las\\_políticas\\_públ.html?id=Zet2mwEACAAJ&redir\\_esc=y](https://books.google.com.co/books/about/La_investigación_de_las_políticas_públ.html?id=Zet2mwEACAAJ&redir_esc=y)
- Zuleta, S. (2019). Reseña del libro *Property and Social Resilience in Times of Conflict: Land, Custom and Law in East Timor* de Daniel Fitzpatrick, Andrew McWilliam y



Susana Barnes. *Estudios Socio-Jurídicos*, 21(1), 357–366.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0124-](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-)

05792019000100357

## **Anexos**

### ***Anexo 1. Esquema de preguntas para las entrevistas***

1. ¿Qué actores participaron en el diseño de la POSPR?
2. ¿Qué fallas se corrigen en materia de políticas de tierra con este diseño institucional?
3. ¿A qué intereses obedece el diseño de la política?
4. ¿Cómo fue el proceso de diseño de la POSPR?
5. ¿Cuál es el propósito inicial del diseño de la POSPR?
6. ¿Cuáles son las principales limitaciones de la POSPR?
7. ¿Considera usted que el RESO es un instrumento adecuado para la caracterización y focalización de los sujetos?
8. ¿Considera que las fuentes establecidas para la adquisición de predios que constituirán el Fondo de Tierras han son pertinentes para suplir la demanda de acceso?
9. ¿Son suficientes los incentivos que ofrece la política para los diferentes sujetos de ordenamiento?
10. ¿Usted cree que los principios de esta política son distintos a los establecidos en el marco normativo previamente establecido en materia de tierras?
11. ¿Los mecanismos incorporados en la POSPR contribuyen a resolver los problemas asociados a las distintas formas de relación con la tierra existentes en los territorios?

### ***Anexo 2. Consentimiento previo, libre e informado para la aplicación de instrumentos de investigación (Documento de apoyo)***

Tipo de instrumento:

Entrevista estructurada: \_\_\_\_\_ Entrevista semiestructurada: \_\_\_\_\_ Grupo focal: \_\_\_\_\_  
 Encuesta: \_\_\_\_\_ Otro?: \_\_\_\_\_ Cuál?: \_\_\_\_\_

**(En caso de que la persona manifieste no querer ser identificada con sus datos personales, en el cuerpo de los productos de investigación diligenciar:)**

Yo, perteneciente al género F \_\_\_ M \_\_\_ Otro: \_\_\_ Cuál?: \_\_\_\_\_, a la edad de \_\_\_\_\_ años, con profesión u oficio \_\_\_\_\_ y con conocimiento de los temas objeto de este instrumento de investigación, manifiesto que de manera voluntaria hago un aporte de información a través de la entrega de entrevista sobre el Diseño institucional de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural siendo previamente informado del procedimiento a seguir y teniendo en cuenta las previsiones que siguen.

En mi condición de aportante de la información **NO** autorizo el uso de mis datos personales sino, únicamente, de datos generales que tienen por objeto indicar que se han aportado (documentos u objetos aportados en este proceso investigativo) (Ejemplo: funcionario de Tolima entrega.... **También puede acordarse el uso de un pseudónimo de elección de la persona entrevistada en cuyo caso se diligenciará en este espacio lo pertinente).**

Que he sido informado que el aporte de relatos, u otro tipo de información, así como de objetos materiales que se realiza en el marco de la investigación tiende a contribuir a la recolección de información para el desarrollo del proyecto de investigación ID No. 124 “Análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”.

Que el aporte de la información mencionada es voluntario y no tendrá contraprestación económica ni ningún otro tipo de reconocimiento económico más allá de la retroalimentación sobre los resultados del trabajo de investigación a que este aporte de información contribuye.

Que en los casos en que el aporte de información lo permita, como es el caso de la entrevista, se autoriza su grabación en audio.

Que el uso de mecanismos de grabación de registro audiovisual (grabadoras de voz, cámaras fotográficas y de videos, copiado), se realiza con el fin de conservar y preservar la información entregada y no modificará las condiciones de confidencialidad de mi identidad.

Que la información entregada tiene como único destino el proyecto de investigación consistente en el análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural.

Que comprendo que el uso o no de los relatos, y la información u objetos aportados, se hará de acuerdo con los requerimientos investigativos; y que de no usarse los objetos aportados en el marco del presente instrumento de investigación los objetos entregados me serán devueltos al cabo del proceso investigativo.

Tomando en cuenta todo lo anterior, expreso inequívocamente mi consentimiento informado para que el Proyecto de investigación ID No. 124 “Análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural” use la información u objetos

entregados en el marco de la investigación realizada, en los términos de manejo de datos personales que autoricé en el apartado anterior.

Adicionalmente declaro que la información entregada es veraz y la entrego exclusivamente con el fin de contribuir al proceso investigativo del proyecto ID No. 124 “Análisis del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad rural”.

### **MANIFESTACIÓN DE QUIEN APLICA EL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN:**

Yo \_\_\_\_\_, manifiesto que me he identificado adecuadamente ante la persona a quien se aplica el presente instrumento, igualmente que he indicado con claridad a la persona entrevistada el alcance del proyecto investigativo, la entidad que lo respalda, el objetivo de la toma de información, y así mismo que la aplicación del presente instrumento que llevaré a cabo se hará bajo los principios de dignidad, confidencialidad (respecto de la información que la persona entrevistada solicite mantener confidencial o solicite en algún momento que se apague la grabadora y no se cite), privacidad y respeto, y que se hará un adecuado uso de la información, la cual tendrá fines estrictamente académicos y destinados específicamente al desarrollo del presente trabajo y/o posteriores que versen sobre el mismo tema.

También se ha informado a la persona que brinda la información la alternativa de usar un pseudónimo u otro tipo de expresiones distintas a su nombre de pila, la autorización que se entiende brindada con la firma del consentimiento, para el uso del testimonio de la persona o datos que brinde, bien sea a nivel de paráfrasis o de cita textual. Así mismo, una precisión puntual en torno al hecho de que dicha información será publicada, bien sea como parte del proyecto de investigación (consignación en biblioteca, difusión en redes académicas o plataformas virtuales), y/o como parte de un proceso de publicación distinto. Finalmente, la claridad en torno al hecho de que, cuando se señala algún tipo de responsabilidad penal o de otra naturaleza, que pueda derivar en investigaciones judiciales, disciplinarias o fiscales, debe tomarse especial cuidado en que ni el estudiante ni el investigador, ni la misma Escuela, poseen competencias para ello, por lo que los resultados del proyecto señalarán que se trata de “presuntas” o “señaladas” responsabilidades, o se indicará cualquier otra expresión que deje claro que no se atribuirá ni determinará ese tipo de responsabilidades en el producto final.

También manifiesto que los resultados del proceso de investigación al cual contribuye la aplicación del presente instrumento, serán informados a la persona, mediante la entrega de una copia de la entrevista transcrita y del consentimiento informado, como parte del reconocimiento del aporte de las personas con quienes se aplicaron los instrumentos de investigación

Dado a los \_\_\_\_ días del mes de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ (año) en la ciudad de \_\_\_\_\_

Nombre la persona entrevistada: \_\_\_\_\_

Firma persona entrevistada (o): \_\_\_\_\_

Firma a ruego: SI\_\_\_ NO \_\_\_

Cédula de ciudadanía: \_\_\_\_\_

Nombre del entrevistador/a: \_\_\_\_\_

Firma entrevistador (a): \_\_\_\_\_

Cédula de ciudadanía: \_\_\_\_\_

### **Anexo 3. Transcripción de entrevista**

**Entrevistador:** Investigador (E1)

**Entrevistados:** Funcionario No.1 (E2) y Funcionario No.2 (E3)

**E1:** Buenas tardes. Primero que todo agradeciéndole su participación en esta investigación y su tiempo para la dedicación de esta entrevista. Nosotros haremos unas preguntas relacionadas al diseño exclusivamente institucional y después sobre temas organizacionales.

La primera pregunta tiene que ver con ¿cómo fue el proceso del diseño institucional de la política de ordenamiento social de la propiedad?

**E2:** Bueno, lo primero es que existe la Ley 160 de 1994 que es la que marca el derrotero de la reforma rural y de las políticas que tienen que ver con el tema de tierras en el país; ya que la política no arranca ahí, obviamente hay una serie de antecedentes bastante grandes que se remontan hasta el siglo pasado y más allá, pasado no, sino antepasado; pero digamos que lo que hoy tenemos como estructura organizacional e institucional y funciones en la política dada, realmente están en el marco de la Ley 160.

Ha habido una serie de reglamentaciones de esa ley y a partir de la Reforma Rural Integral, lo que es el decreto 902 que le da también dinamismo a esta política y precisa unos temas de procedimiento y sobre todo de integración de procesos en la Ley 160. Esta Ley estableció los programas de acceso a tierras, pero todos estos procesos de acceso y regularización en la tenencia de la tierra en el país se venían ejecutando (por parte del INCODER en su momento y por parte de la Agencia de Tierras después) de manera –un tanto- dispersa; y había necesidad de ser más eficiente y de sobre todo cambiar el esquema de cómo se venía operando la política.

En el sentido que operaba a través de la demanda de los usuarios, si un campesino requería un título de propiedad, él era el que tenía que acercarse a la institucionalidad a solicitar el trámite; y esto lo que produjo -con la implementación de la política- fue una *desafección* completa de los esfuerzos, adicionalmente la carga completa era al beneficiario y lo que hizo la reforma con la nueva institucionalidad, cuando surgen las agencias y también sale el decreto 902; es un vuelco completo de oferta a la oferta, no demanda sino a la oferta en sí institucional.

Yo creo que ese es el giro principal de la institucionalidad nueva, que ya no debe esperar a que el beneficiario se acerque a la institucionalidad, sino que la institucionalidad con toda su oferta de servicios es la que tiene que llegar al ciudadano, y en estos temas concretos a

regularizar la propiedad y asegurar ese acceso a la tierra. Entonces dentro de ese giro, el 902 entra reforzando ese concepto de oferta, agregando muchos elementos; pero yo destacaría dentro de esos elementos algunos que considero muy importantes.

Uno es que esa oferta institucional, al ser ese esquema, había que planificarlo; no podía ser desordenado, entonces esa planificación se concretó en los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que antes no existían, y ellos obligan a la Agencia Nacional de Tierras y al sector a focalizar las acciones, a priorizar los problemas de tierras y a enfocar sus esfuerzos en adelantar la política en esas áreas focalizadas y también en unos sujetos (que ese es el otro tema importante, que son los Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad).

También se hace un ajuste a la Ley 160 modificando a estos sujetos priorizándolos todavía más. En la Ley 160 la focalización se daba a sujetos de hasta mil salarios mínimos, acá ya dice “no es hasta mil, segmenta a los beneficiarios priorizando a los más pobres (que son entre cero y doscientos cincuenta salarios mínimos), entonces se prioriza la política en esa población objetivo aunque también quedan de beneficiarios sujetos entre doscientos cincuenta y setecientos salarios mínimos y con posibilidades obviamente de toda la regularización, pues los demás, pero a través de otros mecanismos ya no de oferta sino de demanda. Entonces empieza a compensar la política y las acciones de oferta y demanda; y hoy la institucionalidad está organizada para atender esas acciones en los dos esquemas: oferta y demanda.

Yo diría que en el marco normativo es lo que hay, de todas maneras un tema importante es que en la diferente normatividad como se dieron ajustes institucionales, también es importante destacar que en el año 2011 se crea la UPRA con dos direcciones técnicas: una de ordenamiento productivo que es la dirección de uso eficiente del suelo y adecuación de tierras que tiene por objeto definir qué sembrar, en dónde sembrar de manera eficiente y todo el tema de lo que es la política y la planificación de adecuación de tierras de distintos medianos y grandes. Y la dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad que es la primera dirección que se crea a nivel institucional que tiene como función dar lineamientos entre los instrumentos y orientar la política pública de ordenamiento social de la propiedad, apoyando la Ministerio de Agricultura en la formulación de esa política y en eso hay unos temas importantes de la orientación de esa política. Uno que es definir la estructura de la tenencia de la tierra y para eso hacemos estudios de distribución de la tenencia de la tierra; y definir también (o hacer estudios) de lo que es la dinámica del mercado de tierras rurales, y orientar y planificar las políticas de formalización de la propiedad y de ordenamiento social de la propiedad.

En ese contexto, fuimos institucionalmente los primeros en abordar el tema de planificación porque esto fue antes del 902, y antes de que también la Agencia Nacional de Tierras tuviera como función formular estos planes de ordenamiento social de la propiedad.

Entonces desde el 2011 empezamos a mirar cómo planificar y cómo apoyar al ministerio en la formulación de política pública, y ahí empezamos a trabajar unos temas que desde la UPRA siempre los hemos visto integrados. O sea, para nosotros no es fácil separar la problemática territorial o la problemática que enfrenta hoy un campesino, un productor, que

es la tierra por un lado y el uso por otro. A pesar de que hay dos direcciones técnicas, claramente cada una con sus funciones, la problemática y tal vez la historia de antes (de cuando era a demanda) es que parte de los análisis de política pública que se hacían en ese momento era que el desarrollo rural no se logra solo con el título; por lo tanto, el objetivo de obtener el título (que tampoco se estaba haciendo eficientemente) no era suficiente. Detrás del título deben venir otros programas por parte del gobierno, otros bienes y servicios que sí garanticen este desarrollo rural; y lo que se estaba dando hasta el momento es una *disfracción* de toda esa oferta institucional, porque lo que uno se imagina en un deber ser es que detrás de la Agencia de Tierras cuando otorga un título de propiedad venga el proyecto productivo, la asistencia técnica, el crédito y los bienes y servicios para que realmente haya una sostenibilidad de esa familia campesina en el campo y se garantice un mejoramiento en la calidad de vida de ellos.

**E1:** ¿Qué actores vinieron a tomar decisiones frente a lo que debemos hacer con el ordenamiento territorial en Colombia?

**E2:** Ahí hay muchos ámbitos porque uno, en el institucional claramente hay una reforma fuerte en el año 2015 que es cuando se liquida el INCODER y se crean las Agencias; y las agencias lo que hacen es separar la función del INCODER en dos: la Agencia de Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras.

**E1:** ¿Quién pensó en esa separación?

**E2:** Eso fue en el gobierno del presidente Santos, se crea un equipo técnico que realmente maneja desde el ministerio esa reforma. Lo que hacen es recoger esos estudios previos que se hicieron en el primer gobierno del presidente Santos, que fue lo de Misión Rural para Transformación del campo en donde allí se daban las recomendaciones concretas de una reforma institucional, justamente que diera el vuelco de demanda a oferta y seguramente había varias opciones para tomar, pero se tomó la decisión de especializar a dos agencias. Es decir que, una se especializaba en el tema de tierras y la otra en el tema de desarrollo productivo o de proyectos productivos. Realmente ahí hubo una comisión encargada del tema bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura, en su momento.

**E1:** ¿Tú sabes si participaron consultores nacionales e internacionales?

**E2:** La verdad no estuvimos tan cerca del proceso como ahora, estuvimos en algunas socializaciones que hizo el mismo ministerio, definiendo qué temas iba a tomar cada una de las agencias; pero directamente la UPRA no estuvo vinculada al proceso.

**E1:** ¿Algunas fuerzas sociales que hayan incidido en el diseño?

**E2:** En ese momento estaba en discusión lo de los acuerdos, pues no se habían firmado todavía. Lo que la institucionalidad comentaba en ese momento era que con acuerdo o sin acuerdo había una serie de problemáticas que había que atender; y que esa institucionalidad debía responder a esas problemáticas así no se llegara a firmar el acuerdo. Las problemáticas realmente eran claras y estaban sobre diagnosticadas, y lo que se comentaba en el escenario

era eso: “hay que responder a esa problemática independientemente de que se firme o no se firme el acuerdo”.

**E1:** ¿Quién diseñó la política fue la Misión?

**E3:** No, en este sentido como para complementar el discurso de mi compañera [...] la Política de Ordenamiento social de la propiedad es una evolución de la política de reforma agraria, donde se empiezan a tocar unos componentes diferentes que la reforma agraria no tenía. Uno de esos era la forma de atender a la gente, dejar de tener esa forma oferta para empezar a ser el tema de demanda; e incluir unos temas que no se tenían involucrados desde el inicio como es por ejemplo el tema de la formalización de la propiedad privada, este es un tema de ordenamiento social de la propiedad que no se tenía inclusive dentro de los temas de reforma agraria; porque como se hablaba desde hace mucho tiempo se ha tomado el tema de tierras desde la colonia, (como una problemática en el país) entonces la evolución de esto es cómo vamos a organizar la tierra, la titulación de baldíos, la distribución de la tierra en determinada forma; pero la velocidad del Estado con respecto a la ocupación de las personas no fue la más indicada y empezó a haber mucha informalidad en la tenencia de la tierra. Entonces empezaron a haber diferentes caminos por medio de los cuales se podían hacer este tipo de formalizaciones y pues el sector rural en cabeza de los temas de tierras empezó a meter todas estas temáticas adicionales y comenzó a robustecer el tema de la reforma agraria y el ordenamiento social de la propiedad.

Este es un tema que ha nacido principalmente del ejecutivo: Planes Nacionales de Desarrollo empezaron a involucrarlo, desde el año 2006 uno encuentra el término “Ordenamiento social de la propiedad”, y es el momento como más cercano en el año 2006 con el Plan Nacional de Desarrollo donde ya empiezan a hablar un poco más del tema.

**E1:** ¿Ese concepto viene de dónde?

**E3:** Es un tema curioso el del concepto, porque empezaron a nombrarlo, pero no lo conceptualizaron. Entonces es un término, empezaron a hablar del término y le comenzaron a colocar “cositas”: la administración de tierras, y que el ordenamiento territorial, y entonces que la función social de la propiedad se vaya cumpliendo; y todo esto lo queremos hacer como ordenamiento social de la propiedad.

Ya posteriormente cuando ya se empiezan a crear las instituciones y demás, (creo que hasta el 2017 con la resolución 128 del Ministerio de Agricultura) se crea un concepto como tal preciso; antes de eso era un término y como que la gente trataba de entenderlo como “la política de tierras”.

**E1:** ¿Es un concepto que va naciendo o en Latinoamérica va surgiendo?

**E2:** Este es un concepto colombiano, no viene importado de ningún otro sitio, ni se acuña en otro lado. Sino tal vez, la relación de la tierra con la ocupación, de ahí se hereda el término de ordenamiento; y que la propiedad como tal pues tiene dos funciones clarísimas que son: la social y ecológica, y de ahí se puede haber heredado el término de función social, acogiendo al ordenamiento social porque no es el ordenamiento social en todos sus ámbitos

de los componentes sociales como tal, sino de la tierra. Entonces tal vez es un término mucho más amplio del que realmente es, porque uno por social puede incluir trabajo, educación, vivienda; y no llega hasta allá; el tema llega al tema de propiedad y tenencia.

Nosotros cuando iniciamos acá en la UPRA en el 2013, con el reto de acá toca manejar el tema de la política social de la propiedad y ¿qué es el ordenamiento social de la propiedad?, y no encontrábamos una definición. Entonces nosotros mismos nos dimos a la tarea de conceptualizar el tema y esa conceptualización que se trabajó acá en UPRA fue la que se adoptó en el Ministerio de Agricultura en la resolución 128 de 2017, entendiéndolo más amplio.

Pero incluso hoy si tú preguntas ¿qué es para usted el ordenamiento social de la propiedad? Te van a dar muchísimas definiciones, con muchísimos alcances; incluso en los mismos funcionarios de las entidades del Estado. Para algunos el tema del ordenamiento social de la propiedad significa la formalización, eso es formalizar la tierra. Y resulta que ya cuando uno entra a escarbar un poco en los conceptos, resulta que formalizar es solamente sobre la propiedad privada, es apenas un punto y se deja de lado la distribución. Todo el mundo habla de regularización de la propiedad, ubicación de baldíos, formalización de predios privados, la administración de tierras de la nación; y la distribución de la tierra queda perdida en toda la definición.

**E1:** ¿Usted diría que la orientación predominante del diseño de la política es distributiva o redistributiva?

**E2:** No, la orientación fue completamente a temas de formalización.

**E3:** Es como de saneamiento.

**E2:** Sí, exacto; es mirar cuál es el estado de la tenencia y la seguridad jurídica de esa tenencia. Es decir que para que usted garantice la seguridad jurídica de quien esté allí requiere título, si tiene el título, pero no lo ha registrado o qué le hace falta para cumplir con todos los elementos para que tenga una propiedad plena, o un derecho pleno a ese predio.

**E1:** ¿O sea no tiene una orientación ni distributiva, ni redistributiva?

**E2:** La tiene la norma, la Ley 160; o sea si miramos dónde está eso obviamente está en la Ley 160, eso no se ha derogado, ni está caído. Pero si hoy uno les pregunta a los expertos de esto, ese tema queda como perdido.

**E1:** ¿Cuál es la razón?

**E2:** La razón puede ser histórica, de tantas fallidas reformas agrarias en el país que no surtieron efecto o no contaron con el respaldo político tampoco. Pero el tema está, no se niega, pero no es que haya un direccionamiento explícito hacia actividades concretas hacia temas redistributivos.

Ahora, hay algunas –y obviamente la Reforma Rural Integral llegó a reforzar un tema con las metas- porque puso unas metas bastante comprometedoras para el gobierno nacional para



poder aplicar a unos baldíos y formalizar una propiedad, entonces ahí hay unas metas que, si bien no necesariamente son redistributivas, puede que lo sean o puede que no. En la medida en que, para conseguir esas tierras, para que hagan parte del fondo de tierras tendrán que surtir algunos procedimientos y algunos procesos por parte de la Agencia Nacional de Tierras. No todos entrarán al fondo de tierras, otros serán simplemente otorgarle al ocupante o al poseedor su título y formalizar. En otros casos probablemente sí, entonces digamos que el tema es legal, está vigente, está en la política, pero no hay explícitamente algo contundente que diga que esto va hacia allá.

**E1:** ¿Qué fallas cree usted que se corrigen con este diseño?

**E2:** Bueno ya dijimos varias, una es que la carga no le quede al beneficiario, que no sea el ciudadano el que tenga por necesidad que acercarse a la institucionalidad. Dos, que eso permite organizar a la institucionalidad y la obliga también a coordinarse con otros actores; entonces el tema de tierras no depende solamente de la Agencia Nacional de Tierras, depende de un catastro multipropósito que hoy está en pleno inicio de implementación pero que ha estado en discusión con el Agustín Codazzi y los catastros descentralizados y con la Superintendencia de Notariado y Registro que sin duda es una entidad muy relevante en todo el proceso de lo que es propiedad y seguridad jurídica; y obviamente también con otras entidades que cumplen también la labor en temas de la tierra como la Unidad de Restitución de Tierras y demás; y los mismos territorios que (tanto departamentos como municipios) están a cargo de la administración de sus jurisdicciones.

Creo que ahí hay unos buenos elementos; hay un tema importante y es el de la planificación, obligar a planificar las acciones también es algo relevante porque pues como se atendía por solicitud individual, entonces obligar a planificar es un tema que ha transformado completamente el casete de las entidades; no solo de la Agencia de Tierras sino de la Agencia de Desarrollo Rural, porque la acción ya tiene que focalizarse, y se dio antes del decreto-creación de la agencia unos elementos tanto para el Ministerio de Agricultura como para la UPRA, de dar unos lineamientos para esa focalización de manera que esa acción sea eficiente en el territorio y sobre todo que los escasos recursos asignados a la política se orienten de manera eficiente. Ese es un tema muy importante que incluso ahora se puede pensar de que no solamente es para el tema de tierras, sino que en general para que el Estado pueda entrar de manera integral a un territorio con toda su oferta de servicios y poder garantizar de manera coordinada eso, que los proyectos se orienten hacia un mismo norte y que todo esto (además que es otro de los cambios importantes) no es solamente hacia arriba, sino que es hacia abajo, que necesariamente tiene que haber una participación amplia de las comunidades y de la ciudadanía en la construcción de estos planes y en la ejecución de los mismos.

Este es un cambio radical en el tema, hay algunas deficiencias todavía en cuanto a la armonización inter-institucional de manera que se garantice esa coordinación: de que llegó el título y detrás está el proyecto productivo asegurado o el crédito de acuerdo al tipo de beneficiario; pero creo que se está en una ruta que se está implementando un deber ser, que de pronto lo que debe coger es un poco más de dinámica.

**E1:** ¿Usted cree que los principios que establece esta política son radicalmente distintos a los establecidos normativamente antes de la política?

**E2:** La Ley 160 de todas maneras ya está sustentada en la Constitución nacional y básicamente son los mismos principios de la constitución; yo no creo que haya nada absolutamente innovador o revolucionario, sino que es poner en práctica lo que ya la constitución estaba diciendo: que el tema era participativo, que la misma constitución creo todos los espacios de participación amplios; tal vez diría yo que es un poco ese enfoque territorial que es nuevo y que no aparece necesariamente en la política pero sí en el quehacer de la institucionalidad, que es uno aplicar el enfoque territorial, y dos los conceptos de gobernanza territorial; esto es con la gente, reconociendo las necesidades de la gente y a partir de eso la construcción de llevar los servicios públicos allí.

**E3:** Yo creo que esta política es incremental en ese sentido, aquí no hay ningún cambio, simplemente estamos metiéndole más cositas, [...] es muy curioso que en los temas de los acuerdos de paz necesitaron un ajuste con el 902 en el fast-track, pero la ley matriz es la 160 que está creada desde el 94. Entonces es como cumplir lo que está allí escrito, y también en ese sentido esta política ha querido trascender un poco más y ha querido modificar esa 160 y cambiar ciertas cosas, pero ese impulso desde el ejecutivo no le ha alcanzado; y no se ha logrado convencer al legislativo para llegar a hacer una gran reforma en este tema.

Entonces también un actor que le hace falta a este tema es el involucramiento del legislativo o que el legislativo compre el discurso y empiece a ir en ese camino; y los incrementos y los arreglos que se han logrado hacer hasta el momento, es hasta donde al ejecutivo le ha alcanzado. Hicimos el ajuste institucional, la UPRA se creó por la excepcionalidad que le dieron al gobierno nacional cuando hubo el desastre por las lluvias, entonces ahí hubo una excepcionalidad y se pudo modificar el Estado y crearon la UPRA como entidad planificadora. La ANT y la ADR se crearon por una excepcionalidad que le dio el legislativo al gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo para modificar la estructura del Estado. El 902 se creó por un fast-track que se dio en los acuerdos de paz y el acto legislativo número dos o tres de los acuerdos, entonces todo lo ha hecho es el ejecutivo y el legislativo desde su concepción para discutir estos temas y debatirlos y demás; pues no ha llegado a un consenso, se han presentado diferentes reformas y no se ha logrado mantener una.

La 1152 que fue la última se declaró inexecutable por procedimiento y en adelante se presentaron otras reformas, en el 2010 se presentó una por Juan Camilo Restrepo que tampoco tuvo buen resultado, y posteriormente el gobierno anterior dejó una radicada que no se logró cocinar; ahí está ese tema de “tampoco ha podido ser un gran cambio” porque hace falta meter ese actor decisivo en la normatividad.

**E1:** ¿De acuerdo al enfoque ustedes dirían que la política hace un énfasis hacia el tema del agro-negocio o hacia el tema de la agricultura familiar?

**E2:** Ahí hay muchas discusiones que nosotros mismos hemos dado acá internamente en la UPRA y nosotros siempre regresamos a la ley 160 ante esas discusiones. Porque en esta ley quedo muy claro que las dos vías se pondrán y que lo que hay que hacer es que coexistan, es

decir, que en la ley 160 están dadas todas las vías y –obviamente priorizado el campesino–; en términos de reforma agraria, en la ley 160 y en la agricultura campesina, pero también se da la opción de la creación de las zonas de desarrollo empresarial y el enfoque de agroindustria. Y allí está establecido que los baldíos no son solo para pequeños, también pueden ser para grandes. Ahora de ahí a acá lo que ha pasado y las discusiones que ha habido de por medio, puede ser de todos los tonos, en qué sentido, en que efectivamente lo que nosotros vemos en el UPRA es que hay que tener en cuenta el enfoque territorial, es decir, las condiciones de los territorios. Porque qué paso con todas las adjudicaciones del INCODER, que se dieron a campesinos por ejemplo se hablaba de unidades a vínculos familiares de 1200 hectáreas otorgadas a una familia campesina en zonas totalmente desconectadas, en zonas donde los suelos no son altamente productivos, o que una familia campesina no va a tener los recursos porque el gobierno no le está dando las garantías de poner a producir esa tierra, sino solamente entregaba el título. En esas condiciones es imposible que una familia campesina sola ponga a producir esa tierra; eso lo que hacía desde el Estado era asegurar las condiciones de pobreza y de aislamiento de esta población.

Ahora, cuando uno habla de agroindustria, es otro de los términos que puede tener todas las acepciones que uno pueda querer, desde que lo pueda interpretar con solamente los grandes y que el pequeño productor, el campesino está condenado a ser ineficiente, a ser improductivo y a estar en tierras malas. Esto también es una asociación del esquema que desde acá nosotros podemos interpretar, como que para ser eficiente-productivo entonces se necesita agroindustria y eso solo le corresponde a los grandes; y resulta que el pequeño también puede ser eficiente, también puede ser productivo y también puede ser agroindustrial, si yo interpreto la agroindustria como cualquier proceso de transformación de lo que es una producción básica.

Hay algunas definiciones que probablemente se han asociado a algunos modos de producción, y muchas veces se llegan a satanizarse ciertos elementos. En esto debe y puede haber un equilibrio, aunque a veces le digan a uno que suena muy tecnócrata y que suena como muy ideal decir que todos cabemos, y más cuando estadísticamente estamos comprobando que no cabemos todos (se ríe). Pero en términos de tierras todos debemos caber, el asunto está en el cómo, quién, qué y cuándo; pero todos debemos caber y esto va a ser negocio para todos; negocio no solamente visto así desde lo productivo, el pequeño campesino y el pequeño productor deben ser productivo porque eso es lo que les garantiza sus ingresos, debe ser eficiente en su producción y debe mejorar su tecnología; pero claro son cargas que ¿a quién le tocan?, la discusión está en a quién la toca esa carga, si es a este hombre o es el Estado el que tiene que intervenir a dar unas garantías de desarrollo, ante un desbalance y desequilibrio social grande; porque el Estado ahí tiene que ver qué prioriza, a quién ayuda, ahí es donde está la discusión.

**E1:** ¿Los mecanismos incorporados en la política contribuyen a resolver los problemas en relación a las distintas formas de la tenencia de la tierra en Colombia?

**E2:** Uno diría que los mecanismos están creados desde la ley 160, todos los programas están creados para hacer redistribución o una claridad en cuáles son las tierras de la nación o dar

seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, o sea los mecanismos normativos están creados. Si se hace un balance de cómo destinar las tierras, están los procedimientos agrarios establecidos, otra cosa es si se han aplicado o no, o si se han aplicado eficientemente (eso ya es otro elemento) pero normativamente están creados. Qué tan eficientes o ineficientes sean, eso si ya nos tocaría mirar uno a uno qué tan eficientes o ineficientes son; porque muchas veces se llega al tema de recursos financieros y todo depende de si son eficientes. Por ejemplo, el “subsidio integral de acceso a tierras”, puede ser un mecanismo muy eficiente, pero de qué depende, de los recursos que se asignen al programa. Entonces cuántos recursos pueden asignarle a un programa de estos para que pueda ser eficiente con los precios de la tierra rural, entonces allí es donde probablemente se quede corto en muchas acciones.

**E1:** ¿En ese sentido, los incentivos son suficientes para los diferentes sujetos de ordenamiento?

**E2:** Con la nueva reforma institucional se ha hecho un esfuerzo muy claro en que a los más necesitados la carga completa sea del Estado, que los que tienen un poquito más pongan parte y que los que tienen todas las condiciones para poderlo hacer lo hagan con todo el costo a su cargo. Yo creo que ese enfoque diferencial por tema de patrimonio (aunque el patrimonio no lo es todo en las condiciones sociales de una familia campesina) da un norte claro sobre cómo el Estado debe financiar o cofinanciar el esfuerzo en los temas de tierra. Creo que el 902 hizo un esfuerzo importante en ese sentido.

**E1:** ¿Qué tanto poder han tenido los opositores para que la política haya tenido ciertos tropiezos en términos políticos?

**E2:** Yo no creo que haya sido por oposición política que esto todavía esté arrancando, yo lo que creo es que la reforma institucional ha implicado tal rediseño que institucionalmente todavía no hemos sido capaces de abordar ese conflicto. Porque, por ejemplo, hay que formular planes de ordenamiento social de la propiedad, ¿qué es un plan? Y hasta dónde se llega en el nivel de detalle de la información y cómo se hace; entonces fuimos tan perfeccionistas haciendo esos planes que prácticamente nos llevamos cerca de dos años formulando un plan, entonces ahora no, eso es demasiado, seamos eficientes hagamos un replanteamiento; esa etapa debe ser reducida para entrar rápidamente a ejecutar los programas.

Creo que ha sido más una debilidad institucional como tal, al hecho de que haya habido fuerzas externas a la institucionalidad. De todas maneras, hay conflictos de la tierra que persisten y que desde la norma no están resueltos. Hay retos todavía, es como ahora dentro de lo que es el contexto de la frontera agrícola que abrió la UPRA definir, ese es un tema muy importante dentro de la política de tierras porque esa frontera agrícola está diciendo dónde sí y dónde no se deben hacer desarrollos productivos. Porque está teniendo en cuenta todas las limitantes ambientales que impiden que haya desde lo ambiental desarrollos productivos; pero cuando uno va a ver la realidad en territorio, resulta que en todo lado del territorio hay usos productivos, hay ocupaciones y hay unos conflictos allí creados por el mismo Estado, incluso cuando hay unos campesinos ocupando una tierra y se declara un parque nacional natural, inmediatamente esos campesinos quedan en el limbo, porque quedan

casi que ilegales haciendo uso de unas tierras en las que ellos tradicionalmente venían haciendo una ocupación y un aprovechamiento.

Entonces esos temas no están resueltos, ahí hay muchos temas que desde la misión el Estado debe abordarlos, conflictos no solo en parques nacionales naturales sino también en páramos, humedales, todo lo que es ley segunda, todo lo que son las zonas de reserva de ley segunda; lo que nosotros nos hemos encontrado en el territorio es que hay muchísimas áreas de esas zonas de reserva de ley segunda que hoy están totalmente transformadas, ocupadas y explotadas agropecuariamente; pero que desde ambiente tienen una limitación de uso (no se pueden habitar y no tienen usos agropecuarios, sino usos sostenibles sí, pero que hay bosque ya no hay) entonces adecuar la norma a la realidad del territorio, yo creo que ahí nos falta bastante por parte de todos los sectores; no solamente del agropecuario porque cuando tú hablas de política de tierras, uno dice claro la política de tierras – Ministerio de agricultura – Agencia de tierras; pero es que resulta que la ocupación y la tenencia de la tierra la afectan muchísimos otros sectores. Ahí la complejidad del tema de tierras es mayor porque no tenemos esa claridad, que cuando ambiente declara un área de protección está afectando esa ocupación y tenencia; que cuando el sector de minas declara un territorio minero o se adjudica un título minero está afectando ese ordenamiento social de la propiedad en ese territorio. O cuando un municipio en su plan de ordenamiento territorial también define el uso del suelo que no va con el uso agropecuario, también está complejizando todo ese escenario del ordenamiento social de la propiedad. Este es un tema realmente complejo que se sale del sector agropecuario también en la práctica.

**E1:** ¿Ustedes creen que el RESO es un instrumento adecuado para la caracterización y la focalización de los sujetos?

**E2:** Yo creo que el instrumento es bueno (risas), en lo que estamos fallando es en la implementación. Creo que el instrumento es bueno en la medida en que primero vamos a comprobar una claridad de quiénes son los beneficiarios, de que si eso se hace de manera efectiva no solamente vamos a tener claridad de quién está ocupando sino quién requiere tierra. Porque es que el RESO tiene la obligación de levantar la demanda de tierra, entonces puede ser no el que esté ocupando el predio sino que trabaja la tierra pero vive en el centro poblado, y también está demandando tierra y el RESO también ve y manda esas necesidades; entonces cuando a uno le preguntan en estos temas cuál es la demanda de tierra en el país, uno dice “ni idea, nadie la sabe”, nosotros no la sabemos, hemos hecho aproximaciones teóricas pero realmente ahí es donde uno se da cuenta que tiene que echarle tres pisos al suelo rural para poder que alcance la tierra para todos; pero realmente no hay claridad.

Entonces yo diría que el instrumento no es el problema, el instrumento para mí está bien, se puede aplicar y hace un enfoque diferencial, permite hacer un inventario que hoy no se tiene y que es esencial para la implementación de la política para garantizar que la política está dirigida al que más lo necesita, además le da transparencia a la aplicación de la política al decir que va en orden; entonces no es que hoy porque es amigo o porque tuvo influencia recibió un título y el otro no. El tema no es del instrumento, es de la aplicación y hoy pues de la implementación.

**E3:** Ahí tengo una pequeña apreciación y es que tal vez el RESO es como (...) antes de la aplicación de la reforma agraria desde la experiencia que yo tuve en la aplicación de la 160 lo hacíamos con el Sisbén, y pues ahora se inventaron el RESO que es como una pequeña evolución del Sisbén, pero pues realmente si me preguntan a mí en la formulación de la política yo lo hubiera hecho ahí y no me hubiera gastado toda esa plata. Pero pues es algo particular ahí que me parece que es como un símil, el Sistema de beneficiarios de programas del Estado Sisbén con el RESO que es como un programa paralelo de beneficiarios de programas del Estado, pero solamente para el ordenamiento social de la propiedad.

**E1:** ¿El Fondo de Tierras puede suplir la demanda de acceso?

**E3:** No sabemos (risas).

**E2:** Primero que todo no, ni siquiera sabemos la oferta, porque es que ni siquiera sabemos cuáles son las tierras baldías de la nación; o sea ni siquiera sabemos qué tenemos (...) ya el Fondo Nacional Agrario no existe, fue retomado por el Fondo de Tierras y este hereda los problemas del Fondo Nacional Agrario y yo creo que la Agencia Nacional de Tierras en particular ha hecho un esfuerzo muy grande en mejorar y depurar el inventario (...) no es una tarea fácil y que da abasto en la medida en que se implementen los programas completos. Creo que podría llegar a dar abasto en una demanda que hoy no es clara, creo que los retos que quedaron en la Reforma Rural Integral son muy altos, casi que cuando uno coloca las cifras, inicialmente en el momento en algún momento cuando estaban negociando veinte millones de hectáreas y uno decía ¿de dónde?, porque cuando uno mira la frontera agrícola son treinta y nueve millones de hectáreas, no ciento catorce millones; el imaginario que todo el mundo tiene es que el país se reparte y no, el país ya está repartido. Está repartido en parques nacionales naturales, en territorios étnicos, en cantidad de figuras que ya tienen (no me refiero a la ocupación que pueda haber allá hoy de campesinos, sino desde el ordenamiento está repartido), ¿qué queda? Treinta y nueve millones de hectáreas en donde sí puede haber un desarrollo agropecuario, en donde la adjudicación de baldíos está amarrada al uso agropecuario; o sea la Agencia Nacional de Tierras no puede adjudicar un baldío para que haga un uso diferente al agropecuario, de manera que no puede adjudicar baldíos por fuera de la frontera agrícola, porque solo ahí puede haber uso agropecuario.

Ahora, ¿cuántas de esos cuarenta millones de hectáreas son baldíos? No sabemos, ¿cuánto está en territorio de informalidad? Eso sí más o menos sabemos, hemos hecho una aproximación. Entonces si tú preguntas ¿hay tierras suficientes? Seguramente no la hay, hay que hacer uso eficiente de la tierra porque el tema no es la distribución muchas veces, sino el uso. Entonces allá es donde hay un verdadero problema, donde haya grandes propiedades improductivas, allí hay un problema y cuando la Ley 160 claramente da unos instrumentos de manejo para esos territorios ¿qué hay que hacer? Cumplirla.

**JH:** El problema de Colombia no es que haya mucha gente, sino que la tierra la tiene poca gente (...) Colombia tiene un índice de coeficiente GINI de un 0.9 y en todos los documentos de acceso agrario, la propiedad de la tierra (...) todos dicen que Colombia es un país concentrado en materia de tierras.

**E3:** En complemento a esta pregunta, en participación con la Universidad de los Andes (cuando estaba la pregunta de cuál es la cifra que debe ir en el acuerdo de paz, si son diez o si son veinte millones como decían las FARC), la universidad trabajó un documento denominado CD41 donde nosotros allí aparecemos como coautores porque suministramos información básicamente, allí ellos tratan de hacer el análisis de cuál sería el número adecuado teniendo en cuenta la el número de tierras y la disponibilidad y demás, que es muy difícil de calcular por las características que hay y todo, y allí es donde nace un poco que una de las problemáticas más grandes por atender es la informalidad, y es por el tema que no se sabe de quién es qué. Hay un problema grandísimo como en ese inventario y como hay que sanear esa vaina y saber de quién es qué y organizar el tema, para después hacer el segundo paso y es bueno este que tiene tanto (...) o sea mirar a ver cómo se podría darles solución a los otros problemas. Por eso en el acuerdo de paz quedaron esos siete millones de hectáreas para formalización, que es como venga después de formalizar estos siete millones de hectáreas ahí sí puedo mirar a ver realmente cómo me queda esto; y los tres millones de hectáreas que son del fondo para la paz, que es muy difícil saber si es suficiente o no es suficiente para cumplir con la demanda de tierras en el país.

**E1:** ¿En ese sentido uno de los factores puede ser la centralización de las agencias?

**E2:** Creo que ahí hay una dicotomía bastante grande porque por un lado se pensó en agencias más ágiles en la ejecución y no tener una estructura con presencia en todo el territorio sino móvil, pero como no se ha implementado, pues esa estructura móvil ha estado muy escasamente en el territorio; porque la idea es que en la medida en que se requiera la presencia institucional en el territorio, en el esquema (acordémonos que existen dos esquemas: oferta y demanda que subsisten paralelamente) de oferta institucional no está pensado en que la institucionalidad debe estar presente en todos los territorios, porque es en la medida en que la focalización de la política y la priorización de por dónde entrar, se vaya dando, ahí es donde debe estar presente. Si eso se da ágilmente va a estar con muchos frentes presentes en el territorio, pasan a hacer barrido, subsanan todos los temas de tenencia de la tierra y salen; dejando a unos entes territoriales empoderados de lo que es la sostenibilidad del ordenamiento social de la propiedad.

En ese esquema que es el de oferta no se requiere toda la institucionalidad presente sino cuando pasa, lo que pasa es que solo ha pasado sino uno el de Ovejas que fue un piloto; van avanzando ya en otros, pero si eso está operando tú vas a sentir la presencia, pero por eso digo que todavía está arrancando la institucionalidad en el tema.

El otro tema es el rezago, ahí hay cualquier cantidad de procesos que están abiertos y que ahí si dice uno “debería haber una presencia institucional allá, en el territorio”, hablando con la comunidad porque fueron procesos que radicaron en el INCODER o que seguramente en el INCORA y son procesos que siguen vivos y que este personaje tiene que acudir a Bogotá porque el proceso está allá. Ahí tú tienes toda la razón, en ese esquema del rezago la estrategia tiene que ser diferente.

Hay posiciones muy encontradas, en que tiene que volverse eficiente la institucionalidad para llegar al territorio a barrer, porque cuando llega al territorio por oferta y barre, recoge el

rezago. Pero como va lento lo de la oferta, lo del rezago sí sigue; y ahí sí se siente la ausencia institucional en el territorio.

**E2:** Nosotros siempre hemos dicho acá y ha sido un esfuerzo que el país tiene que hacer de la institucionalidad, y es que el deber ser es que las entidades llegaran al tiempo, o sea al tiempo que entra el catastro entrara la agencia, al lado la Corporación Autónoma y con los entes territoriales. Porque puede pasar lo siguiente, entra el catastro, hace el catastro multipropósito y pasan tres años y la agencia no ha llegado. ¿Qué le toca a la agencia? Volver a hacer el trabajo porque en esos años pudo haber pasado cualquier cosa. Entonces si eso no se hace en simultáneo va a haber multiplicación de esfuerzos, los recursos si se hace al tiempo pueden ser mucho más eficientemente ejecutados.

Ahora, el hecho de que la Agencia de tierras se haya convertido en gestor catastral es un punto que puede estar a favor de este proceso, ¿qué quiere decir? Que la agencia entra, hace de gestor catastral y al tiempo hace su labor; pero obviamente eso no va a poder ser de muchos municipios al tiempo porque no se tiene la capacidad para hacerlo, pero podrá focalizar yo creo que esa experiencia de que la misma entidad entra, hace catastro y no hace todos los componentes (ahí obligatoriamente le toca entrar con el IGAP a que ya complemente el tema económico) para que puedan en un solo ejercicio en un territorio hacer todo y con la Corporación Autónoma, porque es que hablar entre sectores muchas veces no es fácil; ¿por qué la corporación? Porque necesitamos saber hasta dónde llegan los humedales, hasta dónde llega el parque nacional natural. Porque es que en el mapa va hasta la línea, pero baje el mapa para ir viendo predio a predio hasta dónde va la línea; sino es al lado de la Corporación Autónoma es imposible porque esas competencias no las tiene la Agencia de tierras. Aquí es un trabajo que falta todavía mucha coordinación interinstitucional para poder trabajar eso de esa manera, ese planteamiento es lo que se hablar, pero falta ver que en la práctica se llegue así.

**E4:** ¿Hubo un problema de diseño institucional, cuando se planeó la institucionalidad, hubo un problema entre la articulación y la coordinación?

**E2:** Al contrario, aquí como ya habíamos contestado el diseño institucional está bien. Aquí como en cualquier Estado debe fraccionar sus roles y sus competencias y eso es un gran reto en el tema de coordinación institucional, que se está abordando, que está planteado, que está en acuerdos firmado de cómo va a ser el trabajo, hay acuerdos interinstitucionales entre las entidades que tienen que ver de tierras; y que lo que esperamos es que ya en la implementación de la política en la acción es donde es difícil. Realmente que las agendas de las entidades impacten, para eso la única manera es que la planificación las amarre, porque de otra manera cada una seguirá por su lado actuando.

No solamente en el tema de tierras, comentábamos que no solo era necesaria la articulación en catastro, Agencia de Tierras y Superintendencia de notariado y registro; sino también en los demás bienes y servicios públicos, rurales y sectoriales. Por ejemplo, coordinaciones que estamos haciendo en este momento, nosotros estamos elaborando unos mapas de actitud de la tierra por sistema productivo, hay unas zonas aptas para caucho, para cacao, para palma, para arroz, para maíz; entonces a partir de esos sistemas productivos el que está llegando a



territorio por ejemplo, a través de los PDET, que llega tanta oferta institucional y proyectos productivos tengan en cuenta estos mapas; que le están diciendo en dónde se pueden hacer estos desarrollos de manera eficiente de un sistema productivo. Ya nos empezamos a hablar entre las diferentes entidades usando ese tipo de información.

Estos sistemas productivos están colgados en la web, pero estamos trabajando más. Se ha venido trabajando a nivel nacional pero también se ha venido trabajando a nivel departamental. En los departamentos se está formulando una estrategia y se están elaborando esos mapas, pero para cada departamento específico y ya llevamos siete departamentos con esa planificación.