Construcción del Ordenamiento Social de la Propiedad como Referencial en la Política Pública Agraria de Tierras Rurales

Nelson Javier Neva Diaz
Mónica Rodríguez Benavides[*]

Sumario: Introducción. 1. Marco Conceptual. 1.1. Construcción del referencial de política pública. 2. Metodología. 3. Análisis del Caso. 3.1. Antecedentes de la política de tierras en Colombia. 3.2. Hacia el Ordenamiento Social de la Propiedad. 3.3. Aplicación del modelo de análisis. 3.3.1. Identificación de los instrumentos de acción pública. 3.3.2. Misión para la Transformación del Campo Colombiano – Estrategia 5. Ordenamiento y Desarrollo Territorial. 3.3.3. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "Todos por un Nuevo País". Estrategia Transformación del Campo. 3.3.4. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP en el año 2016. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral. 3.3.5. Decreto Ley 902 de 2017. 4. Conclusiones. 4.1. Sobre la construcción del referencial de la política pública. 4.2. Lo pendiente en el ordenamiento social de la propiedad. Referencias Bibliográficas.

Introducción

Uno de los deberes del Estado según la Constitución Política de Colombia, es el de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios motivo por el cual, dotar de tierra a quienes no la poseen o la tienen de forma insuficiente, se considera una problemática de relevancia que debe ser atendida por el Estado a través de una política integral que permita el acceso a ella, la seguridad jurídica y conformar una institucionalidad que debe ejecutar las acciones públicas propuestas. (DNP; 2016, CNMH, 2013)

[*] Universidad Externado de Colombia. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Maestría en Gobierno y Política Pública. Profesor: Alejandro Balanzó. 18 de febrero de 2020.

Lo anterior, se ha evidenciado en diversos estudios que destacan las dificultades relacionadas con la tenencia de la tierra y que se reflejan en distintas situaciones jurídicas y técnicas imperfectas sobre la propiedad de los predios rurales que aún persisten (PIADAL, 2013). Ejemplo de ello es la informalidad en la relación del particular con la tierra la cual afecta aproximadamente un 32,8% de los hogares rurales (CEDE, 2011, p. 127) y la alta concentración en la tenencia de las tierras.

En el mismo sentido, varios autores que han realizado análisis de política agraria describen que las reformas e instrumentos que se habían formulado en Colombia para atender las situaciones del campo y de la ruralidad, no lograban superar la distribución inequitativa, el atraso y la pérdida de confianza en la institucionalidad. Igualmente, que la visión de tierras, se reducía a esfuerzos relacionados con la titulación de baldíos y la entrega desordenada de parcelas algunas veces acompañada de incentivos para la producción, por lo cual, dichos estudios coinciden en la necesidad de contar con herramientas de acción pública que permitan atender plenamente las dificultades relacionadas con la dotación de tierras. (Tirado, 1971; LeGrand 1984; Machado, 2009; Franco y De Los Ríos, 2011; Carlos Lleras Restrepo, 1982; Machado 1999).

Entre el año 2006 y 2017 se generaron instrumentos de acción pública (IAP) que realizaron recomendaciones en las que se plantean nuevas ideas en materia de tierras rurales y surgió el concepto del Ordenamiento Social de la Propiedad como la figura que permite integralmente generar seguridad jurídica, dotación suficiente, uso adecuado de la tierra y una institucionalidad que atienda las necesidades de la ruralidad (DNP, 2016; UPRA, 2014). A este proceso se vincularon diversos actores que representaban sectores e ideas distintas, además, varias recomendaciones se realizaron en el contexto de la negociación y firma del Acuerdo Final suscrito entre el Estado Colombiano y las FARC - EP a través del cual se propusieron transformaciones estructurales en materia de tierras.

Es por lo anterior que este documento tiene como objetivo analizar, a través de dichos instrumentos de acción pública, cómo entre 2006 y 2017 se presentó un proceso de construcción del referencial de política pública que acogió al Ordenamiento Social de la Propiedad como la imagen y propuesta de acción pública en materia de tierras rurales.

Para realizar este estudio, se aplicará el modelo de análisis de política pública del referencial de Pierre Muller que permite estudiar el proceso cognitivo que se presenta en la definición del contenido de las políticas, es decir, de la representación o imagen de la realidad que se desea intervenir (Jolly 2010; Muller 2006).

Previa revisión documental, se concluye que de las investigaciones, artículos y en general, doctrina que ha explorado la temática de tierras, se encuentran documentos que abordan las reformas agrarias, la distribución de las tierras en Colombia, la incidencia del conflicto armado, las problemáticas del uso del suelo o la tenencia inequitativa de la tierra (Berry, 2002, Machado 2009, Bersarión 2011, entre otros).

Como factor común, dichas investigaciones han estudiado el fracaso de las reformas agrarias o las problemáticas generadas por ellas (Franco y De los Ríos 2011, Velásquez 2017; Borda 1957 y 1975; Fajardo, 2003), sin embargo, no se encontraron documentos académicos que traten sobre el ordenamiento social de la propiedad. En este documento no solo se presenta la aplicación de una metodología de estudio distinta a las exploradas en el estado del arte, sino también la implementación de la misma en relación con el proceso de construcción del referencial del ordenamiento social de la propiedad en la política pública de tierras rurales, tema que no se había tratado previamente.

Para dar cuenta de lo anterior, el texto desarrolla un marco conceptual en el que se presenta el modelo de análisis adoptado y el enfoque teórico del referencial de Pierre Muller; a continuación, se expone la metodología que permite alcanzar el objetivo propuesto. Seguidamente, se desarrolla el estudio del contexto histórico de las reformas rurales de tierras y a partir de ello, se aplica el marco teórico y el análisis de los instrumentos de acción pública relacionados con el ordenamiento social de la propiedad, para concluir, cómo entre 2006 a 2017 se construyó el referencial de la política pública de tierras rurales.

1. Marco Conceptual

Para lograr explicar cómo se construyó el ordenamiento social de la propiedad como referencial en la política agraria de tierras rurales, se acudió al enfoque del referencial al ser una herramienta de análisis de política pública que considera central el papel de las ideas en la explicación, formulación y creación de políticas públicas.

El referencial, hace parte los enfoques cognitivistas que reúnen el interés por estudiar las ideas, las representaciones y las creencias de quienes se vinculan en el proceso de cambio de una política pública, en el abordaje de un problema y en la solución propuesta.

Dentro de esta perspectiva Pierre Muller es considerado como el padre del enfoque cognitivista, representante de la escuela francesa de políticas públicas y autor del enfoque del referencial. Muller, entiende el proceso de construcción de políticas públicas como la integración de múltiples actores en un medio decisional complejo. A partir de esa postura, propone que para analizar las políticas públicas, es necesario entender cómo se han ido formando progresivamente las representaciones de la acción pública y cómo han intervenido los actores involucrados en ellas (Jolly y Salazar, 2010). De acuerdo a Roth (2017), Muller "busca integrar el carácter irreductible de la dimensión global que obra en la formación de políticas públicas".

Para Muller la elaboración de una política pública es la construcción de una representación frente a una situación o a una imagen cognitiva en la que se desea intervenir. Basados en esta, los actores organizan su percepción del sistema, confrontan sus soluciones y definen sus propuestas. Este conjunto de imágenes se define como el referencial de la política pública. (Jolly y Salazar 2010).

Por lo tanto, según Muller (Jolly y Salazar 2010), el referencial de una política pública no puede entenderse como un proceso racional, sistemático o técnico, sino que se trata de uno cultural en el que se detectan los valores más esenciales de los individuos, por esta razón, se explican cambios en las políticas públicas.

1.1. Construcción del referencial de política pública

Para entender cómo se construye el referencial de una política pública de acuerdo este marco teórico, se recoge lo expuesto por Bejarano (2010) que citando a Muller explica que el referencial está compuesto por un conjunto de prescripciones (preceptos y disposiciones) que le dan sentido a un programa político y se articula en cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones darán lugar al abordaje de un problema público, a la propuesta y a la toma de una decisión. Estos niveles son: los valores, las normas, los algoritmos y las imágenes (Muller, 2010).

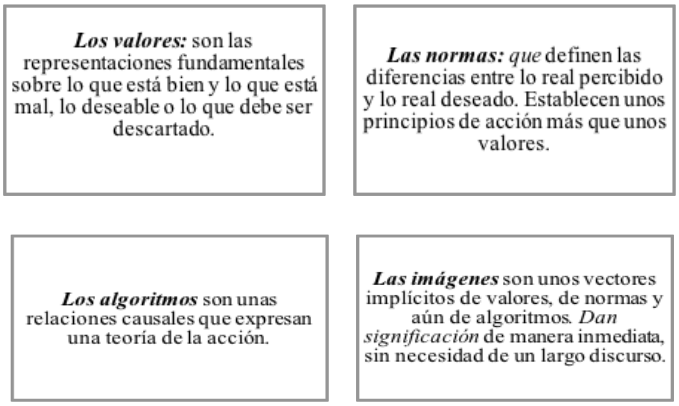


Ilustración 1: Niveles de percepción. Fuente: Autor a partir de Jolly y Salazar (2010)

La representación de cada uno de los niveles de percepción descritos, incidirá en el sentido de la decisión relacionada con la construcción de una política y su análisis, permite identificar tres posibles tipos de referencial:

(i) Referencial global, es la idea general a través de la cual se ordenan y jerarquizan distintas representaciones sectoriales. Se ubican aquí los valores y las imágenes de la sociedad en un momento dado, por su nivel, pueden presentarse conflictos entre sectores razón por la cual, un cambio de referencial global puede dar lugar a modificaciones profundas en políticas sectoriales (Jolly y Salazar, 2010).

(ii)Referencial sectorial, se identifica la imagen de un sector o de una profesión. Por ello, al construir este referencial se busca delimitar las "fronteras" del sector respecto de la sociedad, es decir, establecer el lugar que ocupa (el sector o la profesión) en relación a ella. Este proceso tampoco es lógico ni racional, y también puede ocasionar conflictos entre distintos sectores o llevar a determinadas transacciones. Entre mayor cercanía con el referencial global, más se impondrá sobre los demás y tendrá mayor posicionamiento en la agenda pública (Jolly y Salazar, 2010).

(iii) **Referencial global sectorial (Operadores de transacción),** hace referencia a las relaciones entre el referencial global y el referencial sectorial que se generan por los mediadores o líderes que consiguen articular las múltiples visiones de la realidad sobre la que se desea intervenir (Jolly y Salazar, 2010).

De acuerdo a este marco teórico existen dos tipos actores: los mediadores, que tienen la posición más estratégica en el proceso de construcción y puesta en marcha de una política pública, quienes formulan el marco intelectual en el que se realizan las negociaciones y resuelven los conflictos o hacen las alianzas para dar solución al problema (Muller 2010); y los decisores, que

tienen la capacidad de traducir el lenguaje de la sociedad en una política pública, estos habrán de ser influenciados en sus procesos cognitivos y al respecto Muller (Jolly y Salazar, 2010) explica que, pese a que los decisores siempre pretendan defender su autonomía al momento de explicar su decisión, en realidad hay dos aspectos que tendrán incidencia en ella:

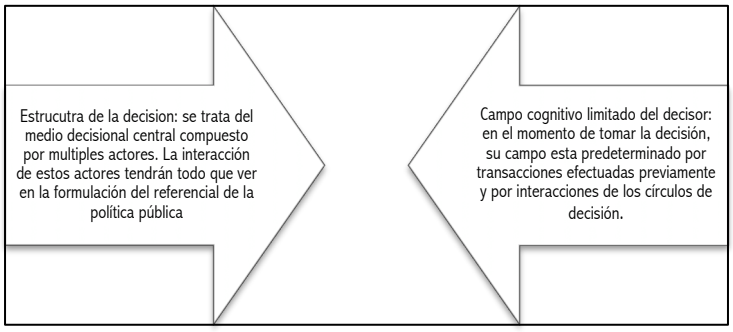


Ilustración 2: Condicionantes de decisión

Fuente: Autor a partir de Jolly y Salazar (2010).

En consecuencia, el proceso decisional está integrado por espacios cognitivos en donde los actores involucrados influyen bajo sus propios intereses, impactando a su vez en el campo cognitivo del decisor haciéndolo limitado. Al respecto, este marco teórico incorpora los siguientes conceptos:

a) **El medio decisional central:** según Muller está compuesto por cuatro círculos (Jolly y Salazar, 2010; Catalina, 2012): (i) en el **primer círculo**, se enmarcan todas las decisiones. Este círculo, está integrado por el Presidente de la República y por quienes hacen parte de su entorno (su gabinete). (ii) en el **segundo círculo,** se encuentran las administraciones sectoriales. Estas intervienen específicamente cuando su sector es el que está involucrado, por ello evidentemente se defienden intereses y se tratan de encuadrar en los referenciales globales; (iii) en el **tercer círculo**, se encuentran los llamados "Socios del Estado", por ejemplo, los gremios, asociaciones, sindicalistas entre otros. Pese a no estar inscritos en el Gobierno, pueden jugar un papel fundamental en la construcción del referencial de una política pública; En el **cuarto círculo,** están todos los órganos que tienen que ver con la adopción formal o el cuestionamiento de las decisiones, por ejemplo las cortes o el Congreso. Esto órganos tienen la posibilidad de realizar exigencias o cambios en la política pública.

b) **El papel de la administración pública**, que hace referencia al espacio en el que se dan las relaciones entre ministerios, en donde se defienden posiciones sectoriales buscando

un consenso mínimo entre quienes participan en el proceso. Es aquí donde se construye el referencial global que integra las diferentes visiones sectoriales

c) **Las redes de actores**, pueden ser congresos, foros, o comunidades políticas.

Con las herramientas expuestas anteriormente, este documento presenta un análisis de construcción del referencial de la política pública de tierras rurales a partir del estudio de documentos públicos, en el que se abordan los cuatro niveles de percepción expuestos y se enuncia a los actores que se han involucrado en ese proceso.

2. Metodología

Para el análisis, se realizó una investigación de tipo cualitativo en la que se empleó la técnica del estudio de caso intrínseco con base en un razonamiento inductivo. Con ese propósito, bajo el enfoque cognitivo del marco de análisis del referencial, se estudia la construcción del referencial denominado ordenamiento social de la propiedad en la política pública agraria de tierras rurales entre los años 2006 al 2017, teniendo en cuenta que en este periodo de tiempo se inician las acciones públicas que permiten su formación.

La técnica utilizada fue la recolección de fuentes secundarias. Se recopilaron documentos de diferentes fuentes académicas, normativas e institucionales; especialmente, de los IAP de la política pública agraria de tierras rurales, identificados en el periodo de estudio y que fueron de utilidad para dar respuesta a la pregunta de investigación.

Con el fin de estudiar el caso concreto, se realizó la adaptación del modelo de análisis de política pública planteado por Catalina Bejarano (2013) en el trabajo de grado "*Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de planificación y de gobierno, como instrumentos de acción pública*" que propone un esquema en el marco del enfoque cognitivo del referencial de política pública, tomando como unidad de análisis los IAP, entendidos como dispositivos técnicos y sociales que organizan las relaciones específicas entre los poderes públicos y sus destinatarios, en función de las representaciones y significaciones de las cuales es portador (Lascoumes & Le Galès, 2009) Estos representan la instrumentación de la ideas o creencias de la acción pública que se manifiesta en la elección y el uso de técnicas y de medios concretos, para operar y materializar las acciones de los gobiernos (Bejarano, 2013).

En consecuencia, la observación de los IAP más relevantes relacionados con el ordenamiento social de la propiedad en el periodo ya señalado y la utilización del modelo, serán útiles para analizar la construcción del referencial denominado ordenamiento social de la propiedad.

Para efectuar el estudio, Bejarano (2013) propone realizar cinco pasos:

a) **Descripción de los instrumentos de acción pública.** En esta sección se busca identificar y reunir los principales IAP de la política a analizar con el fin de estudiar su referencial. Estos instrumentos constituyen el soporte documental para abordar el análisis cognitivo.

b) **Análisis de la dimensión cognitiva:** En este aparte, se propone comprender los cuatro niveles básicos de percepción del referencial en cada instrumento de acción pública, con el fin de establecer y explicar las similitudes y diferencias existentes entre ellos, y comprender los procesos cognitivos de cada uno. Este análisis implica también definir un marco de sectorial que delimite el estudio.

c) **Análisis de la dimensión temporal:** En análisis de esta dimensión plantea el estudio desde el aspecto temporal de los IAP y la construcción de las trayectorias del referencial de las políticas públicas, para identificar periodos de permanencia y de cambio, acuerdos y conflictos, entre procesos de decisiones.

d) **Análisis de la dimensión espacial:** Se deben analizar los aspectos de integración de diferentes escalas territoriales para la acción pública, así como la utilización de diferentes IAP en estas escalas territoriales.

e) **Análisis de la dimensión política de los instrumentos acción pública:** Se trata de la identificación de las relaciones entre los actores sociales, como agentes de decisión y de poder, y las trayectorias en la construcción del referencial, explica y contextualiza los conflictos, rupturas y permanencias señalados en el análisis cognitivo y temporal de la política pública en análisis, se propone identificar por lo menos un actor relacionado en el círculo de decisión y a partir de esto establecer quienes son los mediadores.

En este sentido, a partir de la exposición de varios IAP relacionados con tierras rurales, se seleccionarán los que tienen mayor relación con el ordenamiento social de la propiedad y

seguidamente, se aplicará el modelo descrito para analizar la construcción del referencial de la política pública agraria en el periodo 2006 a 2017.

3. Análisis del Caso

3.1. Antecedentes de la política de tierras en Colombia

Para adentrarnos en el caso propuesto, es preciso aproximarse de manera breve a la evolución histórica de la política de agraria de tierras rurales especialmente, porque se ha develado que la problemática en materia de tierras se relaciona estrechamente con los diversos mecanismos empleados para permitir acceso a la propiedad de pequeños y medianos productores, o a quienes no disponen de este activo productivo. También se señala que ha sido notoria la debilidad de los derechos de propiedad y la incapacidad del Estado para garantizarlos dados los conflictos sociales en las áreas rurales (Tirado, 1971; LeGrand 1984 Machado, 2009):

De acuerdo al estudio sobre Reforma Agraria en Colombia realizada por Franco y De Los Ríos (2011), del primer proceso de apropiación de la tierra en Colombia, se destaca que aún después del periodo de independencia y comienzos del siglo XX, el país no disponía de un catastro nacional, y la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) permitía incluir en las concesiones de tierras una cláusula que hacía responsables a los solicitantes de verificar si los predios que pretendían tener eran realmente de dominio público y no propiedades privadas (Machado 2009).

De acuerdo a Franco y De Los Ríos (2011), el inicio de las leyes relacionadas con política agraria y especialmente en materia de ordenamiento de los derechos de la propiedad se remonta a 1936, a partir el acto legislativo 01 del mismo año en el que se introduce un cambio al régimen individualista que caracterizaba a la propiedad en la Constitución de 1886[1], pues se estableció que la propiedad no es un derecho absoluto, sino que conlleva una función social que impide desconocer los derechos de otros (Botero, 2006).

En complemento de la reforma constitucional, se expidió la Ley 200 de 1936 que renovó la legislación agraria existente hasta el momento. A través de ella se dispuso que el Estado era el

[1] "Es importante destacar que los intentos de reforma vienen desde el gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), sin embargo, se concretan en el periodo de la llamada Revolución en Marcha de 1936"

administrador de los baldíos y que adjudicaría las tierras de acuerdo a una explotación previa, se estableció como su deber garantizar el uso adecuado de la tierra y evitar su concentración[2].

Veinticinco años después, en 1961 se realizó el primer intento de política agraria y se expidió una ley de tierras conocida como la "*Reforma Social Agraria*" a partir de la cual se pretendió generar transformaciones sociales (Carlos Lleras Restrepo, 1982), se crearon figuras de acceso a tierras tales como los mecanismos de colonización dirigida, las parcelaciones y concentraciones parcelarias. A partir esta norma nace el concepto de Unidad Agrícola Familiar UAF como un instrumento de focalización para la adjudicación (Gutiérrez, Lizcano y Asprilla, 2015). Los instrumentos normativos, las decisiones de los jueces y la institucionalidad creada, dieron un primer giro al trato diferenciado de lo agrario de las demás relaciones con la tierra en áreas urbanas, pues se crearon las primeras instituciones especializadas que tuvieron a su cargo ejecutar la reforma agraria y resolver las problemáticas que surgieron en las áreas rurales, a cargo de dicho reto, estuvo el Instituto Colombiano de Reforma Agraria INCORA, acompañado de figuras como el Consejo Social Agrario, el Fondo Nacional de Agrario, los procuradores agrarios, entre otras. (Salamanca, Sánchez y Suarez, 2017; De los Ríos, 2011; CINEP, 2013)

Los años subsiguientes a este periodo, reflejan dificultades en la implementación de las previsiones normativas y de la ejecución de las acciones esperadas de las instituciones tanto en el nivel nacional, como en los territorios[3].

Con expedición de la Constitución de 1991, se incorpora el concepto de Estado Social de derecho y con ese marco, se generó un cambio estructural en materia de tierras pues se elevó a rango constitucional el deber del Estado de promover que los trabajadores agrarios, en forma

[2] La norma establece un régimen de extinción de dominio dado el uso inadecuado de la tierra, . también se incorporó el concepto de prescripción agraria como mecanismo a partir del cual es viable acceder a la propiedad de las tierras, un régimen para la extinción de dominio y la figura de la reversión de estas tierras a favor del Estado. Las instituciones agrarias debían evaluar los requisitos de acceso a la propiedad e implementar los procesos que contribuyan a su debida administración.

[3] Tal como lo resalta MODEAL (2016), en 1975 se introduce el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que se separa del fin de entregar tierras al campesino y se concentra en el proyecto productivo orientado a modernizar y a incrementar la producción de alimentos, especialmente en las zonas de minifundio, con el fin de insertar en el mercado al campesino fortaleciendo su producción, no obstante su fase I se especializaba en dotar de bienes públicos al campo y entregar créditos a productores. El DRI, que inicialmente era competencia del Departamento Nacional de Planeación, se trasladó al Ministerio de Agricultura, este traslado en 1982, lo desmejoró y empieza a verse impactado por los cambios políticos de la época (Benítez, 2005).

individual o asociativa tengan acceso a la propiedad de la tierra con el fin de mejorar su calidad de vida e ingresos (CINEP, 2016)[4].

En 1994 para asegurar tal propósito se expide la Ley 160, aún vigente, que reúne varios elementos de la visión actual de la política agraria en materia de tierras: esta norma se inspiró en la Constitución Nacional y por esto reiteró que corresponde al Estado el deber de posibilitar el acceso a la propiedad rural, aumentar y proteger la producción de alimentos y crear las condiciones para apoyar con créditos y otros mecanismos la economía campesina. (Ramos Bermúdez, 2019)[5]

La norma confirmó que los baldíos son tierras públicas de la nación, los cuales solo se pueden adquirir a través de un título entregado por el Estado, aclaró que la adjudicación de ellos se dirige a la población que posea poca tierra o carezca de ella y cumple con otros requisitos establecidos para tal fin; como herramienta para su distribución equitativa, dichas adjudicaciones se deben realizar en áreas determinadas como una Unidad Agrícola Familiar, definida como una empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, y se estableció, que la metodología para su definición se adoptaría a través de la junta directiva del INCORA; adicionalmente, se introdujo un mecanismo de redistribución de tierras por mercado asistido (Franco y De los Ríos, 2011).

En esta visión se destacó al Estado como administrador de los baldíos y en consecuencia, se aclaró que los procesos agrarios pueden adelantarse por la vía administrativa, con el fin de asegurar su debida explotación y prevenir la acumulación. Institucionalmente se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y al INCORA se le encargó la función de coordinar tal sistema.

Con el fin de asumir integralmente los retos de la política agraria, especialmente en lo relacionado con tierras y los bienes y servicios en áreas rurales, en el año 2003, se reestructuró el sector agrario y se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, con presencia nacional y territorial. Esta entidad reemplazó al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

[4] El artículo 58 prescribió que además de la función social, le es inherente la función ecológica, con ello se genera un nuevo enfoque y se imponen límites a los atributos de uso, goce y disposición de ella. Por su parte los artículos 65 y 66 de la Constitución otorgan a la producción de alimentos especial protección por parte del Estado y el 66 contempla que deben establecerse condiciones especiales de crédito agropecuario para las actividades de los campesinos.

[5] De acuerdo a Kalmanovitz y López (2006) se entiende que esta Ley es una reforma agraria del mercado, pues se pasa de la compra estatal de tierras a campesinos al apoyo en los procesos de adquisición de tierras por ellos mismos a través de entrega de créditos y subsidios.

(INCORA) y fusionó el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (DRI) y el Instituto Nacional de Pesca y Agricultura (INPA). Dentro de su estructura, fue creada la Subgerencia de Ordenamiento Social de la Propiedad y le corresponden funciones relacionadas con la titulación de baldíos de la nación y otros instrumentos de acceso a tierras. Las más fuertes críticas al INCODER, se refieren a la multiplicidad de funciones asignadas versus la capacidad para ejecutarlas, dificultades presupuestales, además de las variaciones internas, debido los cambios frecuentes de sus directivos[6].

En relación a estos antecedentes, el Departamento Nacional de Planeación, concluyó que el principal mecanismo que el Estado ha utilizado para garantizar el acceso tierras rurales, ha girado en torno a la titulación de propiedades de los terrenos baldíos de la nación por medio de Unidades Agrícolas Familiares, pretendiendo una distribución equitativa de la propiedad y en búsqueda del desarrollo productivo. Destacó que ese sistema de dotación se ha enfocado solamente a la formalización de tierras en ocupaciones desordenadas lo que ha generado un bajo impacto en la reducción de la pobreza y de la concentración de la propiedad. DNP (2016, pág. 65). Machado (2009) afirma por su parte, que en Colombia hasta 1960 no existió una política pública de largo plazo, como proyecto nacional, que persiga unos mínimos integrales para el desarrollo rural ni para el manejo y administración de las tierras públicas y privadas del país.

También debe resaltarse que todos los intentos de acción pública en materia de tierras rurales, han estado impactados por fenómenos de violencia, movimientos campesinos y narcotráfico, que sumados a la ausencia del Estado en las zonas de implementación de la política, han acentuado los conflictos sobre la naturaleza de las tierras explotadas, el desarrollo agropecuario y los avances de la frontera agropecuaria[7].

---

[6] Según el documento Propuestas, Visiones y Análisis de la política de desarrollo rural en Colombia (2015), desde fines de los noventa empezaron a desmontarse y apagarse entidades como el Fondo DRI, el Idema, la Caja Agraria, el INPA, el INAT y el Incora. Adicionalmente la Procuraduría General de la Nación en el documento reflexiones sobre el INCODER y la institucionalidad agraria en Colombia (2015), concluye: "La gestión del Incoder está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad, que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión"

[7] Sobre las características regionales del conflicto en el campo, ver Machado 2009 "Ensayos para la Historia de la Política de Tierra en Colombia", Sánchez, 1982 "Sánchez, Gonzalo. "El Gaitanismo y la Insurrección del 9 de abril en provincia" Pasado y Presente de la Violencia en Colombia" Ortiz, 1986; Guzmán, 2006. Al respecto el documento Propuestas, Visiones y Análisis de la política de desarrollo rural en Colombia (2015), anota que en Colombia el tema de la tierra ha estado presente de manera medular en la construcción de la república. Algunos autores (Ruiz, 2006; Moncayo, 2006; Fajardo, 2006 y Roldán, 2003) sostienen que las veinticinco guerras nacionales y alrededor de 60

3.2. Hacia el Ordenamiento Social de la Propiedad

Para el año 2015 pese a la intervención del Estado en los temas de tierras, el 82,2 % de los predios rurales son menores de 10 hectáreas y equivalen al 5,4 % del área rural total del país y el 0,013% de los predios rurales (496 predios) tienen un área mayor a las 10.000 hectáreas, que representan el 45,3 % del área rural total, como resultado de esto se tienen un índice de Gini de 0,865, que indica, que pese a las diferentes políticas redistributivas que ha tenido el país existe una, alta desigualdad en la tenencia de la tierra (UPRA, 2018).

Adicionalmente, existe un alto porcentaje de predios rurales que presentan situaciones de informalidad en la propiedad, donde se estima que el 54,31 % de los predios se presumen informales (UPRA, 2018).

De otro lado, la tenencia desordenada e insegura de la tierra parte de un problema de administración del Estado. La autoridad en la materia no tiene certeza sobre el inventario, clasificación y administración de los predios que le pertenecen a la Nación. Esto significa que la tierra se ha ocupado en gran parte de forma desordenada y espontánea por los particulares, sin tener en cuenta la vocación real del suelo o la protección ambiental (DNP 2016).

Se evidencia con lo anterior, que la acción pública del Estado dirigida a atender y solucionar la problemática de tierras, no ha logrado cumplir sus los objetivos pues persisten las problemáticas relacionadas con la distribución inequitativa de la tierra, la informalidad de su tenencia y la falta de un inventario de baldíos de la nación.

Con el propósito de atender estas situaciones, se introduce el concepto del ordenamiento social de la propiedad, a través del cual se pretende dar un enfoque más integral a la política de tierras implementada hasta el momento y con ello mejorar sus resultados.

El término *"Ordenamiento Social de la Propiedad"* se incluye por primera vez en un instrumento de acción pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 "*Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos"*[8], en el marco de una estrategia para generar equidad, acceso a la tierra y garantizar su uso productivo. De acuerdo con DNP (2007), dicho cambio se pretendió materializar

regionales, que se dieron en los pasados 18 años y que generaron una gran movilidad poblacional, estuvieron relacionadas con esquemas de acumulación y desarrollo económico opuestos, estrechamente relacionados con la concentración de la tierra y el papel de lo rural (Ruiz, 2006) (...).

[8] Este IAP solo hace una referencia al ordenamiento social de la propiedad, sin embargo, no se desarrolla el concepto.

con la expedición del Estatuto de Desarrollo Rural Ley 1152 de 2007, por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural y se reforma el INCODER, sin embargo, en el año 2009, la norma se declara contraria a la Constitución por ausencia de consulta previa ante las comunidades étnicas[9].

En razón de ello, en realidad los primeros cambios institucionales del sector agropecuario, ligados a la nueva visión del ordenamiento social de la propiedad, se dan a partir de la implementación del Plan Nacional de Desarrollo "*Prosperidad para todos"* en 2010, a través del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad ejecutora a través de la Resolución 452 del mismo año. Dicho programa, buscó ofrecer soluciones masivas de formalización en la tenencia de la tierra para garantizar los derechos de propiedad y mejorar la calidad de vida de los campesinos.

Por otro lado el Congreso de la República expidió la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Ley 4633 4635 del mismo año, normas que dan lugar al proceso de restitución de tierras dirigido a reparar a las comunidades que perdieron sus tierras y territorios en el marco del conflicto armado[10].

Para dicha época se inicia también un ajuste institucional entorno a la planificación y direccionamiento del ordenamiento social de la propiedad, pues con el Decreto 4145 de 2011 se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, que persigue planificar, producir lineamientos, indicadores y criterios para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural.

En 2013 a través del Decreto 1985 se reestructura el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se crea el Viceministerio de Desarrollo Rural y como parte de este, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo, que asume la función de diseñar y evaluar la política de ordenamiento social de la propiedad, y proponer normas e instrumentos.

Por otra parte la Corte Constitucional emite la Sentencia T-488 de 2014, en la cual se evidencia como falencia la falta de un inventario de bienes baldíos de la nación y concluye en consecuencia, que al no poseer un registro fidedigno sobre los aspectos esenciales de dichos bienes, es altamente probable que numerosas hectáreas de tierra de la nación están siendo apropiadas por sujetos no beneficiarios del sistema de reforma agraria y lo peor, que no haya cómo ejercer una auditoría efectiva ante esta falta de datos.

[9] Al declararse inexequible la Ley 1152 de 2007, queda como norma vigente la Ley 160 de 1994, pese que han existido iniciativas legislativas, no se ha logrado expedir una norma integral en materia de tierras.

[10] La Corte Constitucional a través de la sentencia C 588 de 2019, resolvió que la vigencia de la norma se extiende por el mismo plazo de implementación de los acuerdos de paz.

Con base en lo anterior, se le ordena al INCODER, construir un plan real y concreto en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país. Se espera que el resultado de la implementación de este plan genere el inventario de bienes baldíos de la nación.

Se concluye de lo expuesto que los IAP van incorporando elementos novedosos de acceso a tierras y que los lineamientos de emitidos por la Corte obligan al Estado a administrar adecuadamente los baldíos de la nación, en consecuencia, se va construyendo una perspectiva más amplia de la acción del Estado en materia de tierras, se evidencia que la problemática persiste y que debe ser integralmente atendida.

En el año 2014 se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *"Todos por un Nuevo País*" (Ley 1753, 2015) en este plan incorpora de manera mucho más precisa al ordenamiento social de la propiedad y se buscó no solo establecer medidas de entrega de predios sino ordenar el territorio rural a partir de una intervención integral. Para lo anterior, resaltó la necesidad de efectuar un arreglo institucional integral que permita atender de manera especializada la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad[11].

Los planteamientos de esta estrategia, tuvieron fundamento en el informe de la Misión para la Transformación del Campo en Colombia. "La Misión" fue una iniciativa del ejecutivo y reunió a un grupo de expertos para que formularán propuestas para el campo colombiano con una mirada de largo plazo, a fin de lograr que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz, entre los expertos convocados se destaca a José Antonio Ocampo – quien lideró esta misión- a Cecilia López, a Roberto Junguito, a Juan Camilo Restrepo, a Albert Berry, a Julio Berdegué, a Absalón Machado, a Andrés Escobar, y a José Leibovich.

El documento desarrolló seis estrategias para superar las brechas entre las áreas urbanas y las rurales, y especialmente, en la quinta estrategia, se presenta el ordenamiento y desarrollo territorial que destaca la necesidad de tener normas claras que regulen la propiedad, el uso y la distribución

[11] El literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015, confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear una entidad u organismo perteneciente a la Rama Ejecutiva del Orden Nacional del Sector Descentralizado, responsable de la administración de las tierras como recurso para el desarrollo rural, de la política de tierras y la gestión de la seguridad jurídica

de la tierra. La sexta estrategia, propone un arreglo institucional, puesto que es una condición necesaria para que lo propuesto pueda ser ejecutado. (Presidencia de la República, 2015)

En el discurso pronunciado el 3 diciembre de 2015 se anunció por el Presidente de la República de la época, que con el informe se daba instrucciones al Ministro de Agricultura *"para que junto con Planeación Nacional se revise cada una de las recomendaciones de la misión, y poder iniciar así una especie de hoja de ruta, una agenda interna de trabajo con todos los ministerios que tienen relación con estos retos de la Colombia rural, que por la coyuntura, por el momento de nuestra historia, tiene que ser una prioridad"* (Presidencia de la República, 2015).

El informe de la Misión fue publicado por el Departamento Nacional de Planeación el mismo año concluyó que la política agraria ejecutada en los últimos años, en la que se atendió principalmente a la adjudicación de los baldíos de la nación, al otorgamiento de subsidios y al crédito para la compra de tierras, fue insuficiente para resolver las problemáticas en las zonas rurales, por lo que hacia necesario implementar una nueva política integral (DNP, 2016). Este estudio presentó un diagnóstico en materia de tierras a partir del cual se detectaron los siguientes problemas: (i) la tenencia informal; (ii) la tenencia desordenada e insegura; (iii) el difícil acceso a la tierra para emplearla como factor productivo; (iv) un marco institucional deficiente.

Como estrategia para superar estas necesidades, la Misión expuso que la dotación de tierras garantiza la inclusión productiva y que debe permitir al poblador rural contar con suficiente tierra, en calidad y cantidad para mejorar las condiciones de vida y tener capacidad de generación de ingresos.

Según la Misión, sus propuestas de reforma para atender integralmente la problemática se recogen en el concepto de ordenamiento social de la propiedad que representa el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad; la ejecución de una política de tierras para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y la administración de las tierras rurales del país. (DNP, 2016)

Para materializar el ordenamiento social de la propiedad, la Misión recomendó que en Colombia se requiere una profunda transformación agraria que contenga estrategias para reducir la generalizada informalidad que caracteriza al sector rural, la altísima concentración en la estructura de la propiedad agraria y la delicada situación de minifundio que ahoga a ciertas regiones del país. (DNP, 2016). En atención a ello se recomendaron cambios en el sector agrario

encaminados a realizar intervenciones territoriales por oferta, un nuevo marco institucional y la propuesta de instrumentos que permitan la formalización, acceso a tierras y su administración.

En el año 2015 para la puesta en marcha de la estrategia de ordenamiento social de la propiedad rural recomendada por la Misión, se realizaron reformas para la gestión multisectorial de las problemáticas de la ruralidad, entre ellas se destaca que a través del Decreto 2363 de 2015 se creó la Agencia Nacional de Tierras, como la máxima autoridad de las tierras de la Nación, cuyo objeto es ejecutar la política ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica, promover su uso en cumplimiento de la función social la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.

Posteriormente, hacia finales de 2016 acontece un hito en la historia de Colombia con la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo – FARC – EP.

El documento se destaca como otro instrumento de acción fundamental en materia de ordenamiento social de la propiedad, al establecer dentro del punto 1 el compromiso de realizar una *"Reforma Rural Integral"*, la cual deberá generar una transformación estructural del campo adoptando medidas que promuevan el uso adecuado de la tierra, estimulen la formalización de la propiedad, la restitución de tierras y la distribución equitativa, y con esto lograr regularizar y democratizar la propiedad para promover la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social. Esta descripción, representa una nueva representación de la tierra rural por parte del Estado.

Como un desarrollo de las acciones para superar las problemáticas del campo y en cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final, el 9 de mayo de 2017 se expidió el Decreto Ley 902 que representa la reforma de tierras más relevante desde 1994. El IAP establece importantes ajustes a los procedimientos de reforma agraria, y se encomienda a Agencia Nacional de Tierras las implementación del ordenamiento social de la propiedad, para lo cual se creó la figura del barrido predial, se establecieron nuevos sujetos de política agraria, se modificaron los procesos agrarios, se creó el fondo de tierras, entre otros.

El 26 de mayo de 2017, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Resolución 128, adoptó las bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los

lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. En ella se define al ordenamiento social de la propiedad como:

> Un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural

Bajo el concepto del ordenamiento de la propiedad en consecuencia es posible atender integralmente las problemáticas del campo, entre estas la formalización de predios privados, el acceso a las tierras, la entrega de predios en administración, la gestión de procesos agrarios, la articulación entre los derechos étnicos y campesinos, como también las reclamaciones de tierras de víctimas en el marco de los procesos de restitución de tierras. Lo anterior, cumpliendo las funciones constitucionales de la propiedad y procurando su explotación a través de proyectos productivos sostenibles.

Asimismo, a través de la Resolución 130 de 2017 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y crea un comité interinstitucional que definirá las zonas en donde se construirán los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, con base en unos criterios técnicos y dando prioridad a las zonas donde confluyan los intereses del Gobierno Nacional[12].

En el mismo año, el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el Documento CONPES 3859, a partir del cual se define la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, herramienta con la cual se pretende implementar en el territorio el barrido predial masivo que lleva al ordenamiento social de la propiedad.

Este antecedente permite resaltar que se han emitido un amplio rango de IAP relacionados con la materia a partir de los cuales la cuestión de la administración, el acceso y el uso tierra adquiere

[12] En el mismo año, el Consejo Nacional de Política Económica y Social emitió el Documento CONPES 3859, a partir del cual se define la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, herramienta con la cual se pretende implementar en el territorio el barrido predial masivo que lleva al ordenamiento social de la propiedad.

una significación más amplia que la estricta dotación de tierras, a partir de ello, dando aplicación al modelo propuesto en la metodología, se explorará cómo se construyó el ordenamiento social de la propiedad como referencial de la política pública agraria de tierras rurales en el periodo analizado.

3.3. Aplicación del modelo de análisis

3.3.1. Identificación de los instrumentos de acción publica

De la revisión de los IAP que hicieron parte de la construcción del referencial del ordenamiento social de la propiedad, se seleccionaron aquellos que recogen las principales representaciones, creencias e ideas que pretenden atender el problema público que persiste en materia de tierras y las soluciones que se propusieron. Para dicha selección se establecieron tres criterios, los cuales enmarcan la importancia de los IAP, estos son:

Criterio 1: Incidencia en la creación del ordenamiento social de la propiedad: Por medio de este criterio se quiere seleccionar a los instrumentos tuvieron una relación directa con la definición del referencial actual por medio de su expedición, y brindaron herramientas para su aplicación.

Criterio 2: Incidencia en la modificación de la estructura institucional: Se buscan cuales son los IAP que crearon, o modificaron la institucionalidad relacionada con la política de tierras rurales.

Criterio 3: Diversidad de actores para su construcción: Con este criterio se buscan los IAP que tuvieron una diversidad de actores que incidieron en su construcción como autores, así como los que estuvieron involucrados en los procesos de aprobación y adopción.

La calificación de los criterios se realizó teniendo en cuenta los siguientes parámetros: Muy baja: 1; Baja: 2; Media: 3; Alta: 4 y Muy alta: 5.

En la tabla 1 se muestra el resultado de la calificación de los criterios para los diez instrumentos identificados en el capítulo anterior.

Tabla 1.Calificación de instrumentos de acción pública para su priorización

Alternativas	Criterios de calificación			Puntaje total de la alternativa	Orden de prioridad
	C. 1	C. 2	C. 3		
Ley 1152 de 2007 - Estatuto de Desarrollo Rural	3	1	1	5	9
Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014	3	1	1	5	10
Decreto 4145 de 2011 - Creación de la UPRA	4	3	1	8	6
Ley 1448 de 2011 - Ley de Restitución de Tierras	1	3	3	7	7
Misión Rural para la Transformación del Campo	**5**	**5**	**4**	**14**	**1**
Sentencia T-488 de 2014 - Plan Nacional de Clarificación	1	2	2	5	8
Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018	**5**	**5**	**3**	**13**	**2**
Decreto 2363 de 2015 - Creación ANT	3	5	2	10	5
Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y delegados de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo – FARC – EP	**4**	**3**	**5**	**12**	**3**
Decreto Ley 902 de 2017	**4**	**4**	**4**	**12**	**4**

Fuente: Autor

Los cuatro IAP que obtuvieron la mayor puntuación fueron los siguientes:

1) Informe de la Misión para la Transformación del Campo en Colombia también conocida como la "Misión Rural" publicado por el DNP 2016.

2) el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "*Todos por un Nuevo País*.

3) el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP en el año 2016.

4) Decreto- Ley 902 de 2017 en materia de tierras.

5)

Al revisar en orden de calificación, después del cuarto IAP seleccionado, se identifican aquellos que disponen funciones institucionales, o generan prioridades en la implementación de atención de los programas relacionados con el Ordenamiento Social de la Propiedad, sin embargo, por si mismos no incorporan de manera integral la visión de ordenamiento social de la propiedad al referirse específicamente a una función institucional, a una orientación específica en materia de formalización o clarificación, entre otras. Por tal motivo, dentro de esta investigación se analizarán

los primeros cuatro instrumentos que han obtenido la mayor calificación de acuerdo a los criterios propuestos y son suficientes para definir las representaciones e imágenes de quienes estuvieron involucrados en la construcción de este referencial.

Para este análisis de acuerdo a lo descrito en la metodología, se utiliza una herramienta que permite identificar las dimensiones cognitiva, temporal, espacial y política, y con esto establecer y explicar las similitudes y diferencias existentes entre los instrumentos de acción, así como comprender los procesos cognitivos, reconocer de manera general a los actores involucrados en ellos y finalmente las trayectorias en la construcción del referencial..

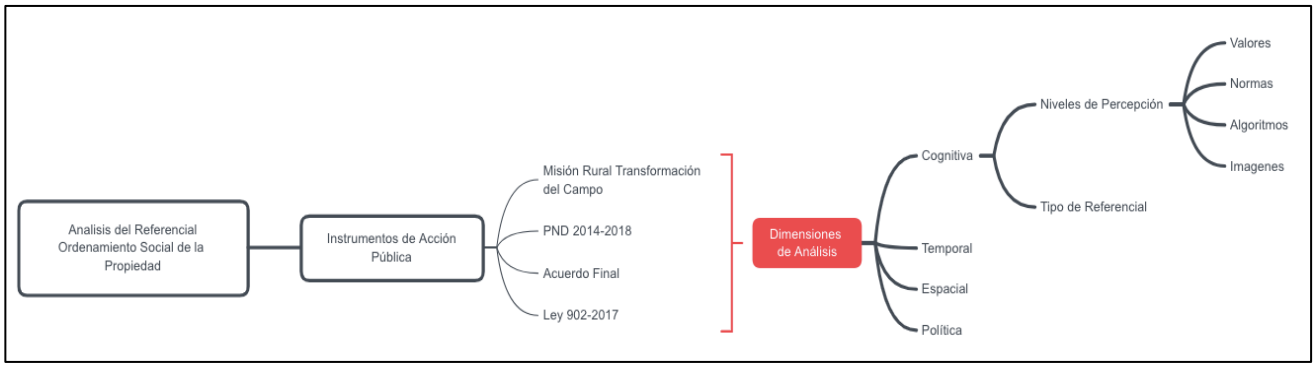


Ilustración 3: Mapa conceptual de la adaptación del modelo de análisis

Fuente: Autor. a partir Bejarano (2012).

3.3.2. Misión para la Transformación del Campo Colombiano - Estrategia 5. Ordenamiento y Desarrollo Territorial

a. Descripción del instrumento de acción pública

Este IAP tiene el propósito de aportar lineamientos de política pública en un marco de 20 años con el fin de contribuir a la adopción políticas e instrumentos para la toma de mejores decisiones relacionadas con el desarrollo rural y agropecuario. Teniendo en cuenta el alcance de esta investigación, se analizará únicamente la quinta estrategia denominada Ordenamiento y Desarrollo Territorial, que propone ideas que aportan a la construcción del ordenamiento social de la propiedad.

Este instrumento aporta un amplio diagnóstico de las situaciones problemáticas de la política de tierras y a través de recomendaciones, hace explícita la idea de adoptar el ordenamiento social de la propiedad para resolverlas, con sustento en ello, se hace relevante su selección y estudio.

b. Análisis de la dimensión cognitiva:

De los cuatro niveles de percepción del mundo, se desataca que en el nivel de los valores que la Misión evidencia que el desarrollo territorial es inequitativo y es por ello que se requiere una profunda transformación. En relación a las normas, se identifica entre otras, la necesidad de adoptar un marco normativo que permita entre otros la formalización y realizar un mapeo de la situación jurídica para consolidar los derechos de propiedad. Sobre la relación causal o algoritmos se establece que con estrategias integrales se logrará un equilibrio para el campo entre lo económico, lo social y lo ambiental. Este IAP, percibe en el nivel de la imagen a un campo transformado que cuenta con reglas claras y estrategias que permiten superar las problemáticas históricas.

Tabla 2: Niveles de Percepción Informe Transformación del Campo.

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
El **desarrollo** territorial en Colombia es **inequitativo y desordenado.** **Colombia requiere una profunda transformación agraria** que contenga, entre otros elementos, estrategias para reducir la generalizada informalidad que caracteriza al sector rural, la altísima concentración en la estructura de la propiedad agraria y la delicada situación de minifundio que ahoga a ciertas regiones del país. Los ejes para la transformación de la política agraria son la seguridad jurídica, el acceso a la tierra y la administración.	Para dar seguridad jurídica, se requiere la formalización de la propiedad y el mapeo de la situación jurídica, debe dar lugar al reconocimiento y consolidación de los derechos de la propiedad adquirida de manera legítima. **Se debe contar con un marco normativo** que regule los programas formalización por barrido predial, facilite los procesos haciéndolos expeditos, cambiando la forma de atención a la oferta institucional, así como la declaración del interés público de la formalización de la propiedad. **Se debe facilitar el acceso a la tierra a los pequeños productores como un medio de producción**, para esto se pueden utilizar diferentes figuras (asignación de derechos de propiedad o derechos de uso), adicionalmente se debe dar reconocimiento de las tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades negras **Se debe orientar el uso de la tierra en cumplimento de la función social y ecológica de la propiedad**, así como dar herramientas que permitan su cumplimiento.	**Si se transforma** la actual política de acceso a tierras y se implementa una estrategia de ordenamiento social de la propiedad y ordenamiento territorial a través de instrumentos (normas, leyes, incentivos, etc.) que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales, **se promoverá el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.**	**El campo se transforma** y cuenta con estrategias que permiten la seguridad jurídica, el acceso a las tierras y su administración adecuada.

Fuente: Autor a partir de DNP (2016)

c. **Dimensión temporal:**

El informe de la Misión fue publicado en el año 2015 por el Departamento Nacional de Planeación, sin embargo, su formulación se inicia año 2014 a partir del llamado que realizó el Presidente de la República para la conformación de la Misión. Este IAP tiene una incidencia prolongada en el tiempo puesto que los lineamientos se plantean con una mirada de 20 años a partir de su expedición.

Se resalta que en el año 2013 para formulación del informe, ya estaban concertadas las bases generales del punto 1 del Acuerdo Final relacionado con tierras en el maco de la Reforma Rural Integral, en lo que se denominó "Acuerdo General".

d. **Dimensión espacial:**

El informe se construyó desde el nivel nacional, el diagnóstico, las recomendaciones y conclusiones del estudio fueron retomadas en diversos documentos oficiales y de política, entre estos, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Igualmente, este instrumento de acción sentó las bases para la reforma del sector agrario y la creación de nuevas agencias que atienden las recomendaciones de la Misión. A escala territorial no se adoptaron instrumentos relacionados con el Informe de la Misión Rural.

e. **Dimensión política:**

Para analizar la dimensión política de la Misión se consultó bibliografía relacionada con los autores que hicieron parte de su construcción y autoría (DNP, 2016; Presidencia de la República. 2015; Rimisp, 2014), en consecuencia este análisis propone que las ideas y creencias relacionadas con el referencial de la Misión, fueron propuestas fundamentalmente por expertos académicos (primer círculo del medio decisional central), y técnicos del Estado (tercer círculo del medio decisional central) que se vincularon en su formulación, los cuales aportan su conocimiento especializado e inciden en la construcción de la idea del referencial del ordenamiento de la propiedad como eje transformador del campo[13].

Se mostrará que las ideas propuestas en el instrumento, tendrán permanencia en los demás IAP .

[13] De acuerdo al reportaje "Misión Rural": Delineando el nuevo campo colombiano (Rimisp,2014): Dos hechos recientes del acontecer colombiano, fueron los que pusieron el tema agrario en un sector prioritario de la agenda política del actual Presidente Juan Manuel Santos. Uno de ellos radica en las negociaciones de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en la Habana. El primer punto de acuerdo logrado con las FARC, gira en torno al tema agrario y rural, y consigna un ambicioso programa de transformación agropecuaria y rural. Y el segundo gran antecedente a la hora de anunciar cambios en el sector rural, fue el paro agrario que se llevó a cabo en Colombia entre el 19 de agosto hasta el 12 de septiembre de 2013, en el que pequeños productores y campesinos lograron paralizar al país por varios días generando un fuerte impacto en capas medias urbanas. Sin embargo, cabe destacar que desde el inicio de su primer período de gobierno, Juan Manuel Santos dio una fuerte atención a la problemática rural, logrando la rápida aprobación en el 2011 de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y avanzando en la preparación de una ley de Tierras y Desarrollo Rural. Ambos cuerpos legales crearon un entorno político e institucional muy favorable para avanzar en esta compleja problemática. en consecuencia, se puede señalar que estos actores inciden para que la problemática sea un asunto de atención para el momento de expedición del IAP.

3.3.3. Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 "*Todos por un Nuevo País*". Estrategia Transformación del Campo.

a. Descripción del instrumento de acción:

El Plan Nacional de Desarrollo, es el documento a través del cual se trazan los objetivos de gobierno y se proveen los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el Presidente de la República a través de su equipo de Gobierno (DNP).

Se seleccionó el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, porque al revisar sus bases se identificó que en la Estrategia denominada Transformación del campo, se define como necesidad que exista un ordenamiento social y productivo de la propiedad y se plantean estrategias para generar un mayor acceso a la propiedad rural al tiempo que se permita aprovecharla eficientemente, generar riqueza y mejores condiciones socioeconómicas en las áreas rurales (DNP, 2014)

En este orden, se observa que en el principal instrumento de acción pública del Gobierno se hace evidente la necesidad de adoptar un ordenamiento social de la propiedad en materia de acceso a tierras, esta visión del ordenamiento, fue incorporada como una disposición legal en la Ley 1753 de 2015.

b. Análisis de la dimensión cognitiva:

La visión de este instrumento de acción pública se enmarcó en el fortalecimiento del proceso de construcción de paz del país, en la integración del territorio y en la reducción de desigualdades sociales y territoriales en los ámbitos urbano y rural.

De manera similar a la dimensión cognitiva del anterior IAP, el Plan identifica en los cuatro niveles de percepción valores, normas y algoritmos relacionados con necesaria transformación del campo, en este caso para la construcción de una paz estable y duradera a través del ordenamiento social, evidencia en el nivel de la normas, la necesidad de adoptar mecanismos para clarificación, la formalización, el acceso y la recuperación de tierras. Se establece que si se generan estos mecanismos de seguridad jurídica, se va a favorecer el desarrollo económico y generar un mercado equitativo y su transformación mejora las condiciones de vida de los habitantes rurales. De manera coincidente con el IAP anterior, como imagen se percibe un campo en el que se han disminuido brechas sociales y se ha logrado incluir en la agenda pública recobrando protagonismo.

Tabla 3:Niveles de Percepción PND 2014-2018

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
La construcción de **una paz estable y duradera pasa necesariamente por la transformación integral del campo colombiano.**	Para garantizar el acceso a la tierra, **el Estado debe recuperar tierras adquiridas irregularmente**, para entregarlas a campesinos de escasos recursos,	**Si se otorga seguridad jurídica en relación con la tierra, se facilita** su recuperación ante un eventual despojo o controversia y se promueve la inversión y el desarrollo	Se han disminuido las brechas territoriales y poblacionales en las condiciones de vida. .

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
El ordenamiento social y productivo **apunta a generar las condiciones para aprovechar la tierra** como un factor productivo. Para lograr el ordenamiento resulta indispensable que confluyan tres elementos: acceso a la tierra, claridad en los derechos de propiedad y seguridad jurídica, y uso eficiente del suelo.	realizar compra de predios y ejecutar la política de restitución de tierras a favor de las víctimas. **Para clarificar los derechos de propiedad y seguridad jurídica: deben adoptarse mecanismo**s que permitan promover la inversión y el desarrollo económico, así como la existencia de un mercado de tierras equitativo y transparente. **Se debe contar con un catastro moderno** con enfoque multipropósito que permita la individualización de los predios rurales en coherencia con el registro de la propiedad e implementar una metodología, de orden nacional, que empodere a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales. **Dar un uso eficiente del suelo: requiere instrumentos** que estimulen su aprovechamiento productivo **Se requieren realizar reformas institucionales y multisectoriales**.	económico, así como la existencia de un mercado de tierras equitativo y transparente. **Si se transforma integralmente el campo, se permite que en el mediano y largo plazo, sus habitantes puedan vivir dignament**e,	El territorio rural es un espacio en el que convergen la igualdad de oportunidades para la población junto con el crecimiento y la competitividad de las actividades económicas rurales, principalmente las agropecuarias, reconociendo las diferencias regionales y urbano-rurales El campo colombiano y el sector agropecuario han recobrado protagonismo en el diseño de la política pública y en la asignación del presupuesto y en una nueva institucionalidad sectorial.

Fuente: Autor a partir de DNP (2014)

c. Dimensión temporal:

Este instrumento se expide el 9 de junio del año 2014, con vigencia por cuatro años, es decir hasta 2018, por lo que cronológicamente hace parte de la visión del Estado para transformar el campo colombiano en el marco de la agenda pública para la construcción paz. Tal como se reseñó en el marco conceptual, en el cuatrienio 2014-2018, se hicieron ajustes de carácter institucional para ejecutar los lineamientos relacionados con la estrategia de ordenamiento social y productivo de la propiedad.

d. Dimensión espacial:

El alcance de este instrumento es de orden nacional, sin embargo, dado que la Ley 152 de 1994 estableció que las entidades territoriales, sin perjuicio de su autonomía, deberán tener en cuenta para la elaboración de los planes de desarrollo departamental y local las políticas y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo existe la obligación de desarrollar los postulados del PND en el territorio. En ese sentido, considerando que respecto a la política de tierras la competencia de los entes territoriales es limitada, el desarrollo real de las estrategias y objetivos planteados en el plan se ha materializado en el nivel nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades adscritas, vinculadas, entre otros.

Para el periodo se emitieron varios instrumentos de orden sectorial que adoptaron orientaciones para la implementación del ordenamiento social de la propiedad, entre estas la Resolución 128 de 2017 emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que adopta los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

e. Dimensión política:

Con el fin de realizar el análisis de la dimensión política se consultaron artículos y documentos públicos para la época en la que fue adoptado el PND (Jaramillo, 2013; DNP, 2015; Rimisp, 2014) se encontró que las discusiones y el abordaje de los problemas públicos del país estaban ligados a la visión de los diálogos de Paz que se adelantaban entre Estado y las FARC – EP, toda vez que entre propuestas de Gobierno presentadas por el Presidente de la época siendo candidato, se ubicaba como pilar fundamental "construir un país sin miedo, sin guerra y en paz"[14].

En esas negociaciones, se reconocía la falta de instituciones fuertes en el sector rural, la ausencia de bienes públicos, la existencia de conflicto armado, el despojo y el abandono como elementos que impactan la seguridad jurídica de la tierra y la productividad del campo. Para 2013, previo a la expedición del PND, ya se había llegado a dos acuerdos en medio de estos diálogos, uno de ellos en materia de desarrollo rural, a través del cual se busca transformar las condiciones del campo. Según Jaramillo (2013), se trata de cerrar la enorme brecha en entre el mundo urbano y el mundo rural que ha sido el escenario del conflicto, mediante planes y programas que le den un vuelco a las condiciones de vida de la población.

Por ello es posible plantear que las representaciones e ideas enmarcadas en el PND se encuentran mediadas por actores del primer círculo del medio decisional, es decir, de expertos académicos y actores que hacen parte del gabinete, quienes contribuyeron a la idea de transformar el campo desde el primer periodo de gobierno, algunos de ellos, nombrados como plenipotenciarios y/o asesores del Presidente de la República para la negociación con las FARC-EP, otros como asesores permanentes en la materia y que inciden en las iniciativas que se recogen en el plan nacional de desarrollo, por ello se sugiere que son mediadores en este instrumento, los actores del segundo círculo del medio decisional central, es decir los técnicos que participaron en la construcción del PND como representes del sector al que pertenecen.

Es importante resaltar que en este instrumento permanece la visión de la solución de las problemáticas de tierras expuestas en el informe de la Misión Rural, en ese sentido se explica que las propuestas sobre ordenamiento social de la propiedad no generaron conflictos, puesto estas ideas ya se habían validado por el decisor de política.

[14] La hoja de ruta del ex presidente Santos se enmarcan en la búsqueda de la Paz y entre las propuestas se encontraba también dar solución a las problemáticas del agro. Disponible en https://www.semana.com/nacion/elecciones-2014/articulo/santos-presenta-su-plan-de-gobierno-de-cara-las-elecciones/385299-3

3.3.4. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP en el año 2016. Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral

a. Descripción del instrumento de acción:

El Acuerdo entre el Gobierno y las FARC- EP, corresponde a una decisión de política pública de instalar seis puntos en la agenda como ejes esenciales para poner fin al conflicto armado que los enfrenta. En ese sentido, con el propósito de realizar el análisis se tomará el punto uno denominado "*Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral"*, a través del cual se sientan algunas orientaciones para la transformación del campo y se proponen condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Se resalta de este IAP su rango constitucional transitorio a partir de lo establecido en los actos legislativos 01 de 2016 y 02 de 2017, dado que esta categoría impone el deber de darles cumplimiento y define una agenda de implementación de doce años posteriores a su refrendación.

b. Análisis de la dimensión cognitiva:

De manera coincidente con los análisis de esta dimensión para los anteriores IAP, el Acuerdo Final plantea en su percepción de los valores, la necesidad de cambiar la realidad del campo y atender la situación problemática del conflicto armado, el atraso y la inequidad en materia de tierras. Como parte de las normas establece de manera similar a los anteriores instrumentos analizados, que deben adoptarse medidas que permitan generar seguridad jurídica, acceso en el marco de la restitución, formalización y uso adecuado, se resalta la necesidad de la regularización y democratización de la propiedad, los cuales son ejes del ordenamiento social de la propiedad.

Como algoritmos, establece que estos cambios permiten una real transformación del campo, a través del ordenamiento social de la propiedad y como imagen se percibe un campo transformado integralmente, en donde se ha promovido la igualdad, se ha erradicado el conflicto, se han disminuido las brechas sociales y se ha otorgado por parte del Estado seguridad jurídica en el campo.

Tabla 4: Niveles de Percepción Acuerdo Final. (Acuerdo final, 2016)

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
Reversar los efectos del conflicto y cambiar condiciones que se han dado por la violencia en el territorio (gobierno) y **contribuir a resolver las causas históricas del conflicto como la propiedad de la tierra y su concentración,** la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales (Farc-EP) Contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad	**Se deben 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,** garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable. **Regularizar y democratizar la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra**, en cumplimiento de su función social,	**Si se persigue una verdadera transformación** estructural del campo, **se 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**, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y en particular a las mujeres rurales y la población más vulnerable, **regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social**.	**La Realidad rural se ha transformado**, se logra la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, se promueve la igualdad, se **asegura el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y se garantiza la no repetición** del conflicto y la erradicación de la violencia. **Existe un compromiso continuo del Estado** contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra y

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños.	la meta establecida es de 7 millones de hectáreas formalizadas. **Constituir un fondo de tierra para la paz** para ello se dispondrán 3 millones de hectáreas.		dando garantías de los derechos de los hombres y las mujeres que son los legítimos poseedores y dueños.

Fuente: Autor a partir Acuerdo Final (2016

c. Análisis de la dimensión temporal:

En relación a la trayectoria del referencial y al diálogo con otros instrumentos, se resalta que aunque el Acuerdo Final fue firmado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP el 24 de noviembre de 2016, seguido de su refrendación vía Congreso de la República el 1 de diciembre del mismo año, sus bases fueron propuestas desde 2012 en lo que se denominó el "Acuerdo General" con las FARC. EP y el punto 1 fue acordado desde 2013, por lo que inspiró varias de las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018 previamente analizado (Jaramillo, 2013).

Para la puesta en marcha del Acuerdo, se inicia la instrumentalización de las ideas e imágenes de lo acordado a través del mecanismo legislativo denominado Fast Track[15] que también dio lugar a pronunciamientos y orientaciones de la Corte Constitucional de Colombia que determinó, que solo aquello que tenga una conexidad estricta con el Acuerdo podría tramitarse por esa vía. Especialmente en materia de política agraria, el Acuerdo de Paz sentó las bases la para la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, que se constituye como la herramienta más concreta para la implementación del referente del ordenamiento social de la propiedad.

d. Análisis de la Dimensión Espacial:

El alcance de este instrumento es de orden nacional e instala una agenda de largo plazo por cada punto acordado, por ello, se confirma que por sí mismo es referente de acción pública que fue fuente de diferentes instrumentos de acción: el acto legislativo 01 de 2016, posteriormente fueron aprobados 6 actos legislativos entre estos el 02 de 2017 el cual persiguió dar estabilidad jurídica al Acuerdo, 7 leyes, y en ejercicio de facultades presidenciales para la paz, se expidieron 35 decretos con fuerza de ley[16]. Dado que la competencia en materia de tierras es nacional, en el

[15] De acuerdo a lo establecido por la Corte Constitucional (2017), las iniciativas tramitadas bajo este procedimiento legislativo especial son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional; a través de la cual Presidente concentra para sí las facultades de formular los proyectos del Congreso y tener el poder discrecional acerca de qué modificaciones pueden o no ser incluidas en las normas resultantes, sin embargo en la Sentencias C-332 de 2017 y C-469/17, estableció ciertos límites a esa potestad.

[16] Como instrumentos generales de política pública se destaca el Plan Marco de Implementación, PMI con el fin de orientar las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final durante los siguientes 15 años después de su firma y su incorporación en los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo, igualmente, como consecuencia del PMI se expidió el CONPES 3932 de 2018 a través del cual se expiden los lineamientos para la

nivel territorial no se encuentran instrumentos que logren recoger las imágenes e ideas propuestas por el Acuerdo.

e. Análisis de la Dimensión Política:

Desde la dimensión política cabe anotar que varios fueron los actores que se involucraron en este instrumento e influyeron de manera determinante en su expedición y en la construcción del referencial de ordenamiento social de la propiedad. Para realizar el análisis político, se acudió a documentos públicos y académicos que recogen las relaciones y conflictos alrededor de la formulación de este IAP (Biblioteca para la Paz, 2018 ; Jaramillo 2013; Reyes, 2013, Acuerdo sobre reforma rural integral, 2013; Santos; 2016; De la Calle, 2019).

El equipo negociador del Gobierno estuvo compuesto por plenipotenciarios y por parte de las FARC- EP, por los miembros del secretariado. Según la publicación Biblioteca Para la Paz (2018), para cada propuesta se presentaba un fuerte debate y por ello se acudió a distintos actores sectoriales, representantes del sector privado (gremios y empresarios), representantes de la sociedad civil (víctimas del conflicto armado, los líderes de grupos étnicos, sociales y ambientales) y garantes internacionales.

Una vez negociado el contenido integral del Acuerdo, su texto se sometió a la refrendación de los colombianos, en este sentido, el 2 de octubre de 2016 por un margen de 0,3% Gano el No y en consecuencia, el Acuerdo no podía ponerse en marcha.

Más adelante, los representantes de esa postura propusieron modificar el Acuerdo y reorientar las negociaciones, en efecto, el Gobierno realizó mesas con los representantes del No, y posteriormente se propusieron esos ajustes a los miembros de las FARC- EP, algunas de ellas fueron aceptadas y otras no se acogieron. Finalmente, el nuevo texto del acuerdo que incorporó las dimensiones cognitivas del referencial del ordenamiento social de la propiedad ya analizadas y fue firmado el 24 de noviembre de 2016 y ratificado por el Congreso de la República.

Se concluye que para la expedición de este instrumento, mediaron conflictos entre diversos actores dada la suma de intereses que confluyen en la negociación y los círculos que representan, para la firma de 2016, se considera que la mayor influencia está representada por el tercer círculo integrado por países garantes, representantes de sectores campesinos, líderes sociales y políticos, víctimas, gremios, y por las FARC- EP, que tenían un interés directo en las negociaciones.

---

articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial a partir del cual se generan los lineamientos para vincular los compromisos definidos en el PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de políticas públicas y de sus recursos del país, a fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031.

También se encuentran actores de del primer círculo, representados en plenipotenciarios y consejeros de presidencia seleccionados por el Presidente de la República para acompañar la negociación del punto 1 del acuerdo.

Finalmente, se destaca la participación del cuarto círculo en la formulación de las ideas del punto 1 del Acuerdo, dado que la Corte Constitucional y el Congreso de la Republica realizaron varios pronunciamientos y aclaraciones .

3.3.5. Decreto Ley 902 de 2017

a. Descripción del instrumento de acción

Este instrumento surge como una de las medidas para facilitar la implementación del Acuerdo Final en materia de tierras. De acuerdo a la Agencia Nacional de Tierras (2017), este Decreto Ley facilita su cumplimiento, en la medida en que sus disposiciones permiten articular la política de ordenamiento social de la propiedad rural con la visión de la Reforma Rural Integral.

Además de los criterios para su selección, se resalta de este IAP, que eleva a rango legal los preceptos en materia de ordenamiento social de la propiedad, y genera elementos concretos para que la la Agencia Nacional de Tierras pueda implementarlos.

b. Análisis Cognitivo:

En los valores se parte de la problemática sobre la tierra y destaca la necesidad de adoptar al ordenamiento social de la propiedad para atenderla integralmente.

Al ser el IAP que permite dar operatividad al ordenamiento social de la propiedad, las normas de este IAP plantean acciones concretas, por ejemplo la necesidad de implementar el barrido predial y un procedimiento único para resolver los conflictos sobre la tierra.

El algoritmo se plantea de manera contundente al establecer que si no se ejecuta el ordenamiento social de la propiedad, no se materializará lo convenido en el punto 1 del Acuerdo Final y como imagen, se repite al igual que en los IAP ya explorados que se logrará atender integralmente las necesidades del área rural, especialmente en materia de acceso a tierras y seguridad jurídica.

Tabla 5: Niveles de Percepción Decreto Ley 902 de 2017 (Decreto Ley 902, 2017):

Valores	Normas	Algoritmos	Imágenes
El ordenamiento social de la propiedad rural contenido en el Decreto Ley permite a la Agencia Nacional de Tierras operar por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita. .	En las áreas rurales, se deben realizar Planes de Ordenamiento Social de la· Propiedad Rural, operará de oficio por barrido predial masivo en las zonas focalizadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, priorizando municipios en donde el conflicto armado fue más prominente. Cada plan deberá tener unos criterios. Se requiere una ruta única que implemente el barrido predial y brinde la seguridad jurídica sobre los derechos de la tierra rural. Se deben modificar los procedimientos de adjudicación de baldíos y formalización de la propiedad privada, ya que su demora histórica ha contribuido a la continuidad del conflicto	Si el Estado no empieza con estas acciones rápidamente a ejecutar el ordenamiento social de la propiedad por barrido predial en varios municipios del país, los demás puntos del acceso integral a tierras -como la disposición de bienes públicos en los territorios rurales más afectados por el conflicto armado, priorizados para adelantar los PDET- no podrán avanzar (ANT, 2017).	Ejecución ágil y por medio de un procedimiento único de los programas de ordenamiento social de la propiedad. Se aclaran efectivamente las situaciones regulares e irregulares de tenencia y uso de la tierra. Se da Seguridad Jurídica en áreas rurales.

Fuente: Autor a partir Decreto 902 (2017)

c. Análisis de la dimensión temporal:

Este Decreto Ley es una decisión de política del Presidente de la República haciendo uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016 para dar cumplimiento al Acuerdo especialmente al punto 1, sin embargo su implementación no esta restringida a los 12 años marco del Acuerdo Final, sino que se extiende de manera indefinida hasta que la norma continúe vigente. Igualmente, el instrumento analizado complementa la construcción del referencial del ordenamiento social de la propiedad, dado que establece disposiciones concretas para su materialización y asigna nuevas competencias en esta materia a varias instituciones públicas. El Decreto- Ley fue estudiado por la Corte Constitucional, y en relación al ordenamiento social de la propiedad, resolvió que se encuentra ajustado a la constitución y en conexión estricta con el Acuerdo[17].

d. Análisis de la Dimensión Espacial:

Al ser un Decreto Ley, esta norma es de obligatorio cumplimiento en el territorio nacional y como se ha dicho, tiene conexidad con el Acuerdo Final y el PND ya estudiados. Sobre el nivel territorial, se destaca que la norma es implementada por las Unidades de Gestión Territorial que apoyan la acción de la Agencia Nacional de Tierras y para ello se han expedido resoluciones, protocolos y lineamientos internos.

[17] Este análisis fue realizado en la sentencia C-073 de 2018.

e. Análisis de la Dimensión Política:

El análisis de la dimensión política surge del estudio de documento público del IAP del cual hace parte su memoria justificativa, también se acudió a la sentencia emitida por la Corte Constitucional al respecto y a documentos emitidos por esta entidad relacionados con el ordenamiento social del la propiedad. Este IAP recoge lo establecido en otros instrumentos de acción, dado que su formulación se hace a través del mecanismo legislativo denominado Fast Track. Se destaca en este caso que además de la influencia de los mediadores del primer círculo del presidente, se vinculan actores del segundo círculo del medio decisional, tales como el sector de Hacienda, de Interior y de Agricultura que se involucran en su expedición. En relación a actores del tercer círculo, se precisa que este Decreto ley que surtió proceso de consulta previa por lo cual fue socializada con comunidades étnicas al incluir disposiciones relacionadas con ellas y de otro lado, también se involucra en su formulación a la Corte Constitucional que realizó el examen de esta norma.

3.3.6 Análisis global de los IAP

A partir del marco teórico propuesto para esta investigación y teniendo en cuenta que el objetivo que enmarca una determinada política pública se define en un momento temporal dado, a partir de la representación que se haga del problema (Muller; 2006 y Bruno 2004), se infiere que en la construcción del ordenamiento social de la propiedad como referencial de política pública, se conjugaron varias dimensiones cognitivas, a través de la expedición de diferentes IAP en un periodo de tiempo que se inicia en 2016, pero se consolida entre el 2014 y el 2017.

Esta aproximación se sustenta al evidenciar que en el proceso cognitivo del referencial en todos los instrumentos de acción estudiados, hubo correlación en la representación del problema a solucionar, concluyendo que se requieren implementar acciones para lograr una ruralidad distinta en materia de tierras, con el fin de proveerla de seguridad jurídica, acceso a tierras, utilización adecuada del suelo y presencia institucional, todas incluidas en la definición del ordenamiento social de la propiedad.

En ese sentido, al analizar los elementos de construcción del referencial, se encuentra que los algoritmos de los instrumentos estudiados, plantean que si no se toman las acciones previstas para materializar esa visión, el campo y los pobladores rurales continuarán padeciendo la ausencia del Estado, se incrementará la informalidad, la inseguridad jurídica y la brecha entre lo urbano y lo rural.

Sobre las normas como prescripciones concretas de acción (Muller, 2010), es claro que en su construcción se instaló el mensaje sobre la necesidad de adoptar acciones para que se pueda ordenar socialmente la propiedad y generar elementos integrales en materia de tierras. Podría decirse, que en cada instrumento hay una relación de permanencia entre ellas, pero además, que se incrementan las acciones públicas que se deben adoptar para lograr materializar la solución planteada.

Del análisis realizado, también es posible identificar desde el aspecto temporal que en efecto existe una trayectoria de construcción del referencial de política pública dado que las premisas del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 recogen ideas similares a las plateadas en la Misión Rural y da lugar a los primeros lineamientos de política en materia de ordenamiento social de la propiedad bajo la definición conceptual actual y al ajuste institucional más representativo del sector agrario. De otro lado, las prescripciones del Acuerdo Final, sentaron las bases para la expedición de varios instrumentos de acción, dentro de estos, el Decreto Ley 902 que representa la herramienta mas concreta para la implementación del ordenamiento social de la propiedad.

Sobre la dimensión espacial, los IAP analizados tienen un ámbito de aplicación nacional. Si bien se generaron IAP relacionados con ellos en el mismo sector o en otro sector, el único que tendría una repercusión directa en el nivel regional es el Decreto Ley 902 que puede generar la necesidad de adoptar medidas una vez se formulen los planes de ordenamiento territorial, en los instrumentos de ordenamiento de entes territoriales. (POTs, EOTs, etc)

Finalmente, en relación a la dimensión política, se deduce que la formación del referencial estuvo influenciada por diversos actores de todos los círculos del medio decisional central y que la agenda de paz influyó de manera contundente en la formulación de cada uno ellos.. En ese sentido, recogiendo las ideas de Jolly (2010), la construcción se dio a partir de la confrontación de las soluciones para definir las propuestas de acción en materia de tierras, y en consecuencia, ese conjunto de imágenes que se logran articular entre 2014 y 2017 permiten definir al ordenamiento social de la propiedad como el referencial de la política pública agraria de tierras rurales.

4. Conclusiones

4.1. Sobre la construcción del referencial de la política pública

Es importante recordar que los inicios de la construcción del referencial ordenamiento social de la propiedad surgen desde 2006, sin embargo, el Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007 que representaba su principal instrumento de acción pública fue declarada inexequible tan solo dos años después de su expedición, lo que generó un retroceso de su puesta en marcha. En este sentido, la trayectoria del concepto se retoma a partir del 2010 con el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014.

De la revisión de fuentes secundarias, es posible concluir que en proceso decisional se identificaron actores de todos los círculos de decisión (gabinete, representantes sectoriales, lideres, ONG´s, empresarios, rama judicial, entre otros). Asimismo, se puede resaltar que en ese proceso cognitivo el mediador más representativo fue el ejecutivo a través del gabinete del presidente y un círculo de asesores y técnicos cercanos, dado que su participación fue representativa en todos procesos de expedición de los IAP estudiados.

En su formación, también jugó un papel fundamental la visión de Paz en Colombia idea a partir de la que se plantearon transformaciones que requerían adoptarse por el Estado para lograr su consolidación y que influyeron en la representación de la solución de la problemática de tierras rurales.

Tal como fue estudiado, estos planteamientos comienzan a tener permanencia en los IAP a partir de la idea de trasformar el campo colombiano. Se concluye que su consolidación se presentó de manera incremental, a partir de instalar en la agenda pública la necesidad de transformar el campo con una visión más integral de la existente hasta el momento y además, que no se circunscribe a un momento o a un año específico, ni a un solo instrumento de acción, sino que se consolida entre los años 2014 a 2017.

4.2. Lo pendiente en el ordenamiento social de la propiedad.

El ordenamiento social de la propiedad requiere de un conjunto de acciones, además de unos presupuestos en materia de orden público que aún no se han logrado.

Por ejemplo, las premisas de la seguridad jurídica, la ordenación de la propiedad y la ocupación, representan un reto para la autoridad de tierras y para las entidades de Catastro y Registro del nivel nacional y territorial, esto, en tanto se requiere atender como mínimo el llamado de la Corte Constitucional contenido en la sentencia T 488 de 2014, que ordenó al Estado realizar un inventario de sus baldíos nacionales. Este inventario y la coincidencia de la información catastro registro, son elementos indispensables para contribuir en la seguridad jurídica de propiedad, en especial, para levantar información necesaria para impulsar los programas de ordenamiento social de la propiedad y tomar decisiones de política pública para la planeación social y económica de en las áreas rurales.

Sobre el catastro, resaltamos que el CONPES 3859 de 2016, se reconoce la necesidad de implementar herramientas para aclarar la información catastral y registral del país, sin embargo, el proyecto legislativo que materializaba los propósitos del castro multipropósito, sin embargo, no tuvo respaldo en el Congreso y se hundió la iniciativa.

No obstante, la necesidad de contar con un catastro actualizado se ha mantenido dentro de la agenda de Gobierno, por esto se incorporó como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad" y se proyecta realizar la actualización del catastro del 60% del territorio nacional, equivalente a 650 municipios. Recientemente se emitió el documento CONPES 3958 de 2019, a partir del cual se adopta la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito en el que se destaca que una de sus metas es que "contribuya a los procesos de ordenamiento social de la propiedad y también adelantando la formación catastral en las zonas rezagadas del país" (DNP, 2019). En complemento, en octubre de 2018 se expidió la Directiva Presidencial No. 10 a través de la cual, se imparten directrices para que las entidades que se relacionan con las necesidades de catastro articulen esfuerzos para que se cumplan los objetivos trazados en materia de actualización y formación del catastro.

Al respecto, se percibe que el esfuerzo es aún insuficiente para los fines de un real levantamiento de la línea base para que el Estado pueda tomar decisiones de política pública como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, las cuales deben tener sustento en el inventario completo de los bienes de naturaleza pública y privada. Urge además una transformación de fondo en las instituciones que tienen a cargo la función catastral y registral del país de modo que se fortalezca la presencia institucional en territorio y se cuente con un único coordinador nacional de los dos registros.

En materia de seguridad jurídica y regularización de la propiedad, se advierte que aún existen necesidades de ajustes normativos que no fueron contemplados en el Decreto Ley 902, pues este fue concebido más como una herramienta instrumental que sustancial, y por esta razón aún se continúa trabajando con gran parte de la ley 160 de 1994 en materia agraria lo que dificulta la materialización de lo perseguido con el ordenamiento social de la propiedad.

Otro elemento fundamental, aún pendiente para materializar la visión se acoge con el ordenamiento social de la propiedad, es la existencia de una justicia especializada en materia agraria, a partir de la cual, se logren identificar los conflictos sobre la tierra que se presentan en las áreas rurales y que por sus especificidades requieren de un operador especializado que pueda comprender y dar solución a las dinámicas del campo. Esta necesidad se hace evidente con el cambio en los procesos agrarios que se introdujo a partir del Decreto Ley 902 de 2019, puesto que en muchos de estos se requiere que la decisión definitiva sea tomada por un juez, de modo tal, que en tanto de logre definir un mecanismo especializado de justicia para el campo, los procesos agrarios tardarán un tiempo considerable hasta que logre su definición.

Finalmente, dado el reconocimiento de la ausencia del Estado por factores asociados a la violencia en las distintas zonas del país, se destaca que después del acuerdo, progresivamente se han recuperado zonas del territorio colombiano y se han realizado esfuerzos por reforzar la presencia institucional, sin embargo, el resurgimiento de conflictos y actores armados ilegales han impedido materialización real del ordenamiento social de la propiedad como referente de política pública de tierras.

Finalmente, pese a que la institucionalidad agraria se transformó, se evidencia que la presencia en el territorio se requiere fortalecer, puesto que esta es una de las condiciones necesarias para que se logre una verdadera transformación del campo.

Referencias Bibliográficas

Acto Legislativo No. 1, D.O. 49927 (Congreso de la República 7 de julio de 2016).

Acto Legislativo No. 2, D.O. 49927 (Congreso de la República 11 de mayo de 2017).

Acuerdo sobre reforma rural integral. (2013). La Habana.

Agencia Nacional de Tierras. (2018). El decreto 902 de 2017: una apuesta institucional para consolidar la paz. Bogotá. Obtenido de http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-

content/uploads/2018/04/Decreto-902-de-2017-Una-Apuesta-Institucional-para-consolidar-la-paz.pdf

Barrantes, R., Berdegué, J., De Janvry, A., Díaz-Bonilla, E., Elizondo, D., Gordillo, G., . . . Yúnez-Naude, A. (2013). Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas. *1*. Buenos Aires: Teseo.

Bejarano, C. (2012). Hacia un esquema para el análisis del referencial de las políticas públicas urbanas, desde la perspectiva de los instrumentos de la planificación y de gobierno, como IAP. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Botero, S. (2006). La reforma constitucional de 1936: el estado y las políticas sociales en Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura(33)*, 85-109.

Centro Nacional de Memoria Histórica . (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Bogotá: Imprenta Nacional.

CINEP. (2013). Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. (D. Moreno Guerra, Ed.) Bogotá.

Conpes 3932 (Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia 29 de junio de 2018). Obtenido de https://acmineria.com.co/acm/wp-content/uploads/normativas/3932_plan_marco_implementacion_acuerdo_final.pdf

De la Calle, H. (2019). *Revelaciones al final de una guerra.* Bogotá: Penguín Random House Grupo Editorial S.A.S.

Decreto - Ley 902, D.O. 50248 (Presidencia de la República 23 de mayo de 2017).

Decreto 1985, D.O. 48911 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 12 de septiembre de 2013). Obtenido de https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20No.%201985%20de%202013.pdf

Decreto 2363, D.O. 49719 (Presidencia de la República 7 de diciembre de 2015). Obtenido de http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%2363%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf

Decreto 4145, D.O. 28242 (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 3 de noviembre de 2011). Obtenido de http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1542483

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2007). Plan Nacional de Desarrollo: Estado Comunitario: desarrollo para todos. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2010). Plan Nacional de Desarrollo: Prosperidad para todos. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2014). Plan Nacional de Desarrollo: Todos por un nuevo país- bases del Plan. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación - DNP. (2016). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (s.f.). ¿Qué es el Plan Nacional de Desarrollo? Obtenido de https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Qu-es-el-PND.aspx

Fajardo, D. (2015). "Estudio sobre los orígenes del conflicto armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana". *Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas*. (E. Pizarro, & V. Moncayo, Edits.) Bogotá: Presidencia de la República.

Franco, A., & De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuad. Desarro. Rural, 8(67)*, 93-119.

Gütierres, E., Lizcano, J., & Lara, Y. (2013). Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia. *Revista Tecnogestión, 1(11)*, 33-39.

INDH - PNUD. (2011). Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano INDH. Bogotá D.C., Colombia.

Jaramillo, S. (2013). La paz territorial. *Alto Comisionado para la Paz. Esta es una conferencia dictada en la Universidad de Harvard el pasado 13 de marzo*. Obtenido de https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf

LeGrand, C. (enero - abril de 1984). De las tierras públicas a las propiedades privadas: acaparamiento de tierras y conflictos agrarios en Colombia, 1870-1936. *Lecturas de Economía(13)*. CIE, Universidad de Antioquia.

LeGrand, C. (1986). Frontier Expansion and Peasant Protest in Colombia, 1830-1936. Albuquerque: University of New Mexico Press.

Ley 1450, D.O. 48102 (Congreso de la República 16 de junio de 2011).

Ley 160, D.O. 41479 (Congreso de la República 5 de agosto de 1994).

Ley 1753, D.O. 49538 (Congreso de la República 9 de junio de 2015).

Machado C, A., & Vivas, J. A. (2009). Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: de la colonia a la creación del Frente Nacional. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID.

Machado Cartagena, A. (2009). La reforma rural una deuda social y política. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.

Muller, P. (2002). Las políticas públicas, estudios de caso en políticas públicas. *(3)*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P. (2010). Las políticas públicas. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Muller, P. (2010). Las Políticas Públicas Facultad de Economía. *3*. (J. F. Jolly, & C. Salazar, Trads.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación – FAO. (2004). Política de desarrollo agrícola Conceptos y principios. Roma.

Ortiz, C. M. (1986). La Violencia y los negocios. Quindío años 50 y 60". *Pasado y Presente de la Violencia en Colombia*. (G. Sánchez, Recopilador) Bogotá: CEREC.

Presidencia de la República. (3 de diciembre de 2015). Declaración del Presidente Juan Manuel Santos sobre la entrega del informe de la Misión Rural. Obtenido de http://wp.presidencia.gov.co/Noticias/2015/Diciembre/Paginas/20151203_8-Declaracion-del-Presidente-Juan-Ma nuel-Santos-sobre-la-entrega-del-informe-de-la-Mision-Rural.aspx

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2011). Colombia rural.

Ramos Bermúdez, M. (29 de septiembre de 2019). Seminario de Capacitación de Magistrados de las Salas Civiles de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, Jueces Civiles del Circuito, Empleados de la Rama Jurisdiccional, Funcionarios del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *La Superintendencia de Notariado y Registro y la Procuraduría General de la Nación. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla*. Obtenido de https://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/node/field-documents/field_document_file/derechoagrario.pdf

Resolución 128, D.O. 50250 (Ministerio de Agricultura 26 de mayo de 2017). Obtenido de Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria

Resolución 130, D.O. 50250 (Ministerio de Agricultura 30 de mayo de 2017).

Rey Gutiérrez, E., Caro, J. L., & Asprilla Lara, Y. (2015). Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia. *Tecnogestión: Una Mirada Al Ambiente, 11(1)*. Obtenido de https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tecges/article/view/8290

RIMISP. (5 de septiembre de 2015). "Misión Rural": Delineando el nuevo campo colombiano. Obtenido de https://rimisp.org/noticia/mision-rural-delineando-el-nuevo-campo-colombiano/

Rincón P, J. M. (2013). Análisis cognitivo del referencial de las instituciones distritales frente a la política pública urbana del Sistema Integrado de Transporte Público (SITP) de Bogotá 2004-2012. *Trabajo de grado para optar al título de politólogo (Jolly, J. F. Dir.)*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Grupo de Investigación Interfacultades "Políticas Urbanas".

Roth, A. (2017). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Bogota D.C.: Ediciones Aurora.

Salamanca, J., Sánchez, M., Pico, D., & Suárez, D. (2017). Una ilusión que podría resultar en fracaso. *Revista Divergencia, 22*, 107-116. Universidad Externado de Colombia.

Sánchez, G. (1982). El Gaitanismo y la Insurrección del 9 de abril en provincia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 10*. Bogotá.

Sentencia T-488 (Corte Constitucional 2014).

Tirado Mejía, Á. (1976). Aspectos sociales de las guerras civiles en Colombia. *Biblioteca Básica de Cul-tura(1)*. Bogotá.

UPRA. (2014). Estructura del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Bogotá.

UPRA. (2018). Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia, resultados 2015. Bogotá.