



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

# **El problema del acceso a la tierra desde la ley 160 de 1994; un análisis del discurso desde el análisis narrativo de Emery Roe y la metodología Q**

**Daniel Sebastián Contreras Ortiz**

Universidad Nacional de Colombia  
Maestría en políticas públicas (Investigación)  
Bogotá Colombia  
2016



# **El problema del acceso a la tierra desde la ley 160 de 1994; un análisis del discurso desde el análisis narrativo de Emery Roe y la metodología Q**

**Daniel Sebastián Contreras Ortiz**

Tesis de investigación presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Políticas Públicas**

Director (a):

Magister en Gestión Urbana, Rubín Ariel Huffington Rodríguez

Línea de Investigación:

Gobierno y desarrollo territorial

Universidad Nacional de Colombia

Maestría en políticas públicas (Investigación)

Bogotá Colombia

2016



*A mi hermano y mi madre quienes siempre me han apoyado en cada uno de mis proyectos.*

*Que este documento sea un homenaje póstumo a Carlos Andrés Pérez, quien no se encuentra para ver el documento finalizado.*

*"Es que, cuando los hombres llevan en la mente un mismo ideal, nada puede incomunicarlos, ni las paredes de una cárcel, ni la tierra de los cementerios, porque un mismo recuerdo, una misma alma, una misma idea, una misma conciencia y dignidad los alienta a todos".*

*Fidel Castro Ruz.*



## Agradecimientos

Al pensar en quien agradecer me doy cuenta que este documento no pudo realizarse sin el apoyo de todas las personas que me han acompañado en los últimos años, así que a pesar de nombrar a una gran cantidad de ellas espero que no se pierda la intensidad de agradecer profundamente el apoyo recibido.

Empecemos por mi Tío Héctor y mi Tía Dora, pues sin ellos mis estudios de maestría no se hubieran realizado, a ellos mi total gratitud y aprecio.

A Christian y a Miguel Suarez que no son primos, pero comparten el apellido y el espacio en mi vida como mis compañeros más entrañables.

Un especial agradecimiento a Katherin García por su gran ayuda en la última etapa de la investigación.

A todas las personas que me aportaron su conocimiento y experiencia en las entrevistas realizadas, fueron de gran ayuda y un aporte insuperable.

Y cómo hacer una investigación sobre el acceso a la tierra en Colombia y no agradecerle a todas las personas que a lo largo de la historia de nuestro país han luchado por un país más justo y democrático, a ellos solo queda decirles que seguimos el camino hacia la paz y que el futuro se construye mano a mano, paso a paso y sin permiso.

## Resumen

Este documento busca analizar los distintos discursos que se han venido tejiendo en torno al acceso a la tierra y aquellos que fueron afianzados con la promulgación de la ley 160 de 1994 y sus posteriores decretos de reforma.

Al respecto se evidencia la disputa existente entre dos grupos diferenciados por su acceso a la tierra; el primero, goza de los tres derechos de acceso a la tierra como los señala la FAO (2003) en el documento “Las Cuestiones de Género y el Acceso a la Tierra” (Uso, control y transferencia), en ocasiones sin la necesidad de tener los títulos de propiedad; mientras que el segundo en algunos casos no posee títulos de propiedad y aunque los posee no logra hacer efectivos los derechos de acceso sobre la tierra.

Ante esto se puede afirmar que en el momento de la formulación de la ley 160 de 1994 y sus posteriores cambios; pesan más los argumentos del grupo con mejor acceso a la tierra, el cual ante la diversidad de planteamientos y aprovechando su poder económico y político reduce el debate sobre el uso, control y transferencia de la tierra a la regularización de los títulos de propiedad.

Por ende, la necesidad de develar cuál ha sido el papel que ha jugado el discurso del bloque con mejor acceso a la tierra y el campesinado colombiano en la regulación y construcción de políticas de acceso a la tierra. Por lo cual mediante el análisis del discurso de la ley 160 de 1994 y sus posteriores decretos y propuestas de reforma, se busca develar y delimitar los discursos y cómo estos permean las políticas de acceso a la tierra.

---

**Palabras clave:** Acceso a la tierra, política pública, análisis de discurso, uso del suelo, Metodología Q.



## **Abstract**

This document seeks to analyze the different discourses that have been woven around the access to land and that were secured by the promulgation of law 160 of 1994 and its subsequent decrees of reform.

In this respect, the dispute between two groups differentiated by their access to land is evident; The first enjoys the three rights of access to land as outlined by FAO (2003) in the document "Gender Issues and Access to Land" (Use, control and transfer), sometimes without having title deeds; while the latter in some cases does not have title deeds and even if it does, it does not manage to enforce its rights of access to land.

In this situation, it can be argued that at the time of the formulation of the law 160 of 1994 and its subsequent changes, the arguments of the group with better access to land are stronger. This group given the diversity of approaches and by taking advantage of its economic and political power reduces the debate on the use, control and transfer of land to the regularization of property titles.

Therefore, the need to unveil what has been the role played by the speech of the group with better access to land and the Colombian peasantry in the regulation and construction of access policies to land. Hence, through the analysis of the discourse of Law 160 of 1994 and its subsequent decrees and proposals for reform, we aim to unveil and delimit discourses and discover.

**Keywords:** Access to land, public policy, discourse analysis, land use, Methodology Q.

# Contenido

	Pág.
<b>Resumen.....</b>	<b>VIII</b>
<b>Abstract .....</b>	<b>IX</b>
<b>Lista de figuras .....</b>	<b>XII</b>
<b>Lista de tablas .....</b>	<b>XIV</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Problema de Investigación.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Descripción del problema .....</b>	<b>8</b>
2.1 Pregunta de Investigación .....	8
2.2 Justificación.....	8
<b>3. Objetivos .....</b>	<b>10</b>
3.1 Objetivo general .....	10
3.2 Objetivos específicos.....	10
<b>4. Estado de la cuestión .....</b>	<b>11</b>
4.1 Marco Conceptual .....	12
4.1.1 Uso y Control de la tierra: un modelo agro exportador VS los modelos de Soberanía Alimentaria de las comunidades rurales .....	19
4.1.2 La relación del entorno físico y la sociedad: Del espacio vacío en donde se produce a la construcción de territorio para la vida. ....	31
4.1.3 La llamada Brecha tecnológica en la agricultura y las formas de producción étnicas y campesinas, hacia un proyecto de integración y reconocimiento nacional .....	35
4.1.4 La Reforma agraria y el desarrollo rural dos proyectos indisolubles.....	41
4.1.5 La dinámica de la estructura agraria .....	49
4.1.6 Dinámicas y políticas del acceso a la tierra.....	53
4.1.7 La Ley 160 de 1994 .....	60
<b>5. Marco Teórico .....</b>	<b>67</b>
5.1 Giandomenico Majone el análisis de política y la deliberación.....	70
5.2 Frank Fischer hacia un análisis deliberativo .....	72
5.3 El análisis deliberativo-discursivo de Maarten Hajer .....	72
5.4 El análisis del discurso político de Teun A Van Dijk.....	74
5.5 El estudio del discurso.....	75
5.6 El análisis narrativo de Emery Roe.....	77
<b>6. Metodología.....</b>	<b>83</b>
6.1 La Metodología Q.....	84
6.1.1 Características de la metodología Q .....	85

<b>7. Aplicación de la metodología Q en el análisis narrativo del acceso a la tierra en la ley 160 de 1994.</b> .....	<b>90</b>
7.1 Construcción de los enunciados de política .....	92
7.2 Síntesis de enunciados (Q sample) .....	93
7.3 El proceso de Ordenamiento de los enunciados (Q Sort) .....	96
7.3.1 Ordenamiento de afirmaciones de política de Hernán Cortes Proceso de Comunidades Negras.....	100
7.3.2 Ordenamiento de afirmaciones de política de Alejandra Llano Quintero Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC .....	104
7.3.3 Ordenamiento de afirmaciones de política de Andrea Lombana investigadora contratista del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP	109
7.3.4 Ordenamiento de afirmaciones de política de Olga Lucía Méndez ....	112
7.3.5 Ordenamiento de afirmaciones de política de Mario Alexander Moreno Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.....	115
7.3.6 Ordenamiento de afirmaciones de política de Carlos Arturo Romero Huertas, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Desarrollo Rural Territorial de la Universidad de Córdoba, España .....	117
7.3.7 Ordenamiento de afirmaciones de política de Leonardo Salcedo Coordinador Nacional Agrario .....	120
7.3.8 Ordenamiento de afirmaciones de política de José Agustín Labrador Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC.....	123
7.4 Análisis de la información recolectada .....	127
7.4.1 La estructuración de las premisas .....	128
7.4.2 El análisis Estadístico de Conglomerados.....	133
<b>8. Conclusiones.....</b>	<b>141</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>145</b>
<b>A. Anexo Balanza Comercial de Colombia Período 1980 2015.....</b>	<b>155</b>
<b>B. Anexo Premisas de Política para Metodología Q.....</b>	<b>157</b>
<b>C. Anexo: Cuadro de conteo de palabras Ley 160 De 1994 .....</b>	<b>162</b>
<b>D. Anexo: Diagrama Ley 160 De 1994.....</b>	<b>164</b>
<b>E. Anexo: Cuadro de conteo de palabras conjunto de documentos .....</b>	<b>165</b>
<b>F. Anexo: Diagrama de documentos conjuntos .....</b>	<b>167</b>

## Lista de figuras

	<b>Pág.</b>
Ilustración 4-1: Estructura Agraria.....	50
Ilustración 5-1 Esquema Actancial .....	81
Ilustración 6-1: Etapas metodología Q. ....	87
Ilustración 7-1: Instrumento de aplicación Metodología Q. ....	100
Ilustración 7-2 Hernán Cortes ordenamiento Q .....	101
Ilustración 7-3: Q Sort Hernán Proceso de Comunidades Negras.....	103
Ilustración 7-4:Q Sort Alejandra Llano Quintero Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC.....	104
Ilustración 7-5 Alejandra Llano Quintero Ordenamiento Q .....	105
Ilustración 7-6 Andrea Lombana Ordenamiento Q .....	110
Ilustración 7-7 Q Sort Andrea Lombana CINEP .....	110
Ilustración 7-8 Olga Lucía Méndez Ordenamiento Q.....	113
Ilustración 7-9 Q Sort Olga Lucía Méndez.....	114
Ilustración 7-10 Q Sort Mario Alexander Moreno.....	115
Ilustración 7-11 Mario Alexander Moreno Ordenamiento Q.....	116
Ilustración 7-12 Carlos Romero Ordenamiento Q.....	118
Ilustración 7-13: Q Sort Carlos Arturo Romero Huertas, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia.....	120
Ilustración 7-14 Leonardo Salcedo Ordenamiento Q.....	121
Ilustración 7-15: Q Sort Leonardo Salcedo Coordinador Nacional Agrario CNA.....	122
Ilustración 7-16: Q Sort Agustín Labrador. ....	124
Ilustración 7-17 Agustín Labrador Ordenamiento Q .....	125
Ilustración 7-18: Gráfico ACP Componentes 1 y 2. ....	135
Ilustración 7-19: Gráfico ACP componentes 3 y 4.....	136
Ilustración 10-1: Diagrama Ley 160 de 1994.....	164
Ilustración 10-2: Diagrama de documentos conjuntos.....	167



## Lista de tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla 4-1: Acuerdos Comerciales de Colombia Vigentes, Suscritos y en Negociación ...	26
Tabla 4-2: Tipo, tamaño y propietarios de la tierra en Colombia años 1991 y 2009. ....	53
Tabla 4-3: Tipo de objetivo de la ley 160 de 1994. ....	65
Tabla 7-1: Resumen de técnicas de recolección de información: modalidad entrevistas.	91
Tabla 7-2 Tabla de ponderación total de premisas.....	130
Tabla 7-3 Tabla de Ordenamiento General .....	131
Tabla 7-4: orden de introducción de datos en PQMethod. ....	133
Tabla 7-5: Salida de conglomerados.....	133
Tabla 7-6: Composición de factores en el análisis de Conglomerados.....	134
Tabla 10-1 Balanza Comercial de Colombia Período 1980 2015 .....	155
Tabla 10-2: Cuadro de conteo de palabras Ley 160 de 1994.....	162
Tabla 10-3: Cuadro de conteo de palabras conjunto de documentos.....	165

# Introducción

Tras más de doscientos años de vida republicana, diferentes procesos de cambio de su legislación y la lucha de distintos grupos sociales por transformar la estructura social y económica del país, Colombia no ha logrado solucionar el problema de desigualdad rural que se extiende a lo largo de su territorio y se materializa principalmente en el acceso a la tierra entendido como el entrelazamiento de los derechos de uso, control y transferencia.

Dicha situación no solamente afecta la relación del poblador con la tierra, sino que también desencadena otras problemáticas como: barreras de acceso al crédito, vulnerabilidad económica, desplazamiento, entre otros.

Uno de los argumentos más comunes frente a la persistencia del problema de acceso a la tierra es aquel que señala que la propiedad de la tierra dota a su poseedor de poderes económicos y políticos que le facilitan la cooptación de las entidades del Estado en este caso el Colombiano, obteniendo de esta manera ventajas jurídicas y legislativas que le permiten mantener su posición social y económica de una forma intertemporal e intergeneracional.

Además, existe un componente que la literatura relacionada con el desarrollo rural ha abordado de una forma lo suficientemente amplia, dicho elemento hace referencia a la multiplicidad de actores y visiones presentes en la estructura agraria colombiana, dado que a lo largo y ancho del territorio se encuentran poblaciones campesinas, indígenas, afros y demás, las cuales tienen una forma de entrelazarse entre ellas, con el territorio, la economía y el país en general que se diferencia principalmente de la forma en que lo hacen los grandes terratenientes.

Por ende, estos grupos poblacionales no solamente exigen dentro de sus reivindicaciones un mejor acceso a la tierra, sino que además tienen proyectos políticos y económicos diferentes a los establecidos por el régimen dominante. Construyendo de esta manera procesos de integración con el territorio alternativos al desarrollo económico de corte neoliberal y capitalista.

De esta manera encontramos que en Colombia existe una disputa no resuelta entre las distintas visiones sobre los componentes del acceso a la tierra, basadas en la forma en la cual las comunidades se articulan con el territorio y su cultura.

Dicha disputa ha incidido de forma transversal en la construcción de la política pública de acceso a la tierra, arrojando como resultado que a lo largo del tiempo y como resultado de la movilización y lucha social hayan sido incluidas en la legislación sobre el tema, algunas de las exigencias de las comunidades más vulnerables.

Sin embargo, la forma en cómo se ha concebido la política pública de acceso a la tierra en Colombia sigue favoreciendo los intereses de la población con mejor acceso a esta, ocasionando que hasta el momento no se haya producido un cambio sustancial en el acceso a la tierra y la estructura agraria, generando así la continuidad de problemáticas como la inequidad social y de ingresos en las zonas rurales.

Entre tanto, la cooptación del Estado Colombiano o por lo menos su utilización vía asociación con los órganos legislativos, y la diversidad de cosmovisiones presentes en la zona rural, no son los únicos elementos que inciden en la imposibilidad de articular una política pública de acceso a la tierra que incluya a las diferentes visiones que existen sobre el tema, dado que el poder económico se convierte en motor de la desigualdad social.

Lo anterior se articula a varios de los grandes problemas del territorio rural como lo son la falta de información sobre los predios rurales, su posesión y composición, además del bajo acceso a servicios públicos como el agua y la electricidad.

Al respecto, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA (2014) afirma que según el censo catastral el número de predios rurales inscritos al primero de enero de



2013 eran alrededor de 3.946.376, de los cuales solamente 1.466.591 predios tendrían algún título de propiedad, arrojando como resultado que aproximadamente entre el 40% y el 50% de las propiedades rurales en Colombia se encontraban en situación de informalidad.

Es por esto que resulta imperante que las voces de los grupos que incluyen a los habitantes rurales sin título de propiedad sea escuchada y tomada en cuenta en la construcción de las legislaciones que articulan y estabilizan las políticas públicas de acceso a la tierra, pues el desconocimiento de sus propuestas y en especial de su cosmovisión es el que ha llevado a que las grandes desigualdades económicas y sociales persistan e incluso se agudicen al dejar a las personas en un estado de vulnerabilidad jurídica frente a un posible despojo de sus terrenos al no tener como demostrar la propiedad del predio.

Se tiene entonces que aunque en Colombia se han diseñado distintas medidas para poder llevar a cabo un proceso de reforma agraria, estas no han tenido el impacto suficiente en la eliminación de la concentración de la tierra y en poder garantizar el acceso equitativo a la tierra, bien sea por su no aplicación o por sus limitantes estructurales.

Es pertinente señalar que los distintos intentos por llevar a cabo una reforma agraria integral, han estado permeados por la presión política de los grupos dominantes quienes no quieren ver vulnerado su poder en las regiones. Además, el pensamiento económico dominante ha repercutido en direccionar la economía del país hacia un modelo de producción para la exportación articulado a un proyecto de libre mercado, lo que sin lugar a dudas ha tenido repercusiones en las proyecciones y limitaciones de los proyectos de reforma agraria y según las comunidades agrarias afectadas se ha convertido en un factor de empobrecimiento y olvido.

Ante esto y tras la puesta en marcha de varios intentos de Reforma Agraria surge la ley 160 de 1994 como un intento de formalizar la propiedad a través de la asignación de baldíos a la población sin tierra fijándole ciertos requisitos mínimos para su asignación, uso y transferencia.

Sin embargo, la aplicación de esta ley no ha logrado generar una mejoría considerable en la distribución de la tierra en Colombia como tampoco en el acceso y el bienestar de las diferentes comunidades rurales que viven de las actividades agrícolas, dejando así la condición de empobrecimiento de los pobladores del campo colombiano.

Es importante retomar que estas comunidades tienen diferentes formas de entender y apropiarse el territorio, no solamente con relación a los grandes terratenientes, sino también entre ellas, es por esto que se necesita avanzar hacia una ley de acceso a la tierra que garantice que las distintas voces sean escuchadas y tomadas en cuenta para de esta manera lograr garantizar los derechos de uso, control y transferencia para cada una de las comunidades de acuerdo a su cosmovisión y proyectos de vida, avanzando de esta manera en un proyecto de país que entienda y legisle para y con la pluralidad de visiones.

Ahora bien, la ley 160 de 1994 dentro de su composición busca generar un techo al monto de adquisición de terrenos baldíos, a su vez identifica a los beneficiarios que entre otras características no deben poseer tierra al momento de ser sujetos de reforma agraria.

Dicho elemento no ha sido visto con buenos ojos por algunos grupos de empresarios en especial los que han buscado explotar grandes extensiones de tierra generando de esta forma un acaparamiento de la tierra incluyendo en algunos casos terrenos baldíos.

Quizás una de las denuncias más conocidas sobre el acaparamiento de terrenos baldíos es el caso de la multinacional CARGILL denunciado por la Organización OXFAM la cual señala que dicha empresa.

Adquirió 52.576 hectáreas en la Altillanura a través de 36 sociedades creadas con ese fin. Y de esta forma habría logrado evadir la restricción legal mediante una operación de compra fraccionada, superando en 30 veces el máximo permitido por la ley a un solo propietario". (OXFAM, 2013, p.1).

Por lo tanto, se encuentra dentro del debate público la pertinencia o no de la ley 160 de 1994 y su necesidad de reforma, por un lado el grupo de terratenientes y empresarios

articulado al proyecto económico del libre comercio busca ampliar el límite de las Unidades Agrícolas Familiares UAF que se pueden adjudicar, así como la posibilidad de vender las mismas a propietarios de otros terrenos en el país, mientras que del lado contrario los campesinos buscan nuevas zonas de reserva campesina (ZRC) y más apoyo a las ya existentes.

Es en este contexto que este trabajo toma un lugar y gran importancia, en primer lugar porque busca poner en la arena de discusión la importancia de la multiplicidad de actores y cosmovisiones que existen en Colombia respecto al problema de acceso a la tierra y la inclusión de la perspectiva de acceso a la tierra desde los componentes de uso, control y transferencia, como segundo argumento en este trabajo se busca identificar las diferentes narrativas existentes entre las comunidades negras, campesinas, indígenas, Institutos de Cooperación, la Universidad Nacional de Colombia y la ley 160 de 1994 para de esta forma articular disensos y consensos en un metarelato que permita dar las bases a una política pública de acceso a la tierra plural y construida con sólidas bases de participación democrática, por último este documento utiliza una herramienta denominada metodología Q muy poco conocida en Colombia, buscando de esta forma darla a conocer sus potencialidades en el análisis de política pública.



# 1. Problema de Investigación

Dentro del sistema rural colombiano se entrelazan distintos actores y actantes, los primeros entendidos como cada uno de los individuos que habita el sistema, mientras que los segundos por un lado tienen una posición en la construcción macro del sistema, y por otro se vuelve un operador que lleva a cabo ciertas dinámicas y del que sus acciones contribuyen a establecer la dinámica rural colombiana. Cada uno dada su relación de acceso a esta, desarrollan relaciones antagónicas u orgánicas que desembocan en múltiples conflictos. Sin embargo las mejores condiciones de acceso de un grupo frente al otro, en cuanto al acceso a la tierra, logran otorgarle poderes y privilegios políticos y económicos que se traducen en la instrumentalización de los poderes y aparatos del Estado.

Ahora bien, tras la interacción de dichos grupos de actores se evidencia la construcción de intereses comunes, los cuales poseen elementos centrales de interés que no se están dispuestos a negociar y elementos periféricos que se circunscriben dentro de los procesos de negociación, Para el caso del grupo con mejor acceso a la tierra (terrateniente), dicho núcleo se relaciona íntimamente con el modelo económico imperante en Colombia.

Mientras que el otro grupo (el campesinado) busca una construcción de territorio con visiones que no se basan solamente en parámetros económicos, sino que buscan una complementariedad con aspectos culturales, sociales y ambientales, propendiendo por una visión del espacio rural no como un espacio vacío, sino como un conjunto de tejidos territoriales.

## **2.Descripción del problema**

### **2.1 Pregunta de Investigación**

¿Cuál es la estructura narrativa que tienen los diferentes actores de los territorios rurales en Colombia referentes al acceso a la tierra en Colombia desde la ley 160 de 1994?

¿Existen elementos comunes en las narrativas de los actores de los territorios rurales colombianos que permitan construir una alternativa a la política de acceso a la tierra plasmada en la ley 160 de 1994?

### **2.2 Justificación**

Dentro del sistema rural colombiano se entrelazan distintos actores y actantes alrededor de la tierra, los cuales dada su relación de acceso a esta, desarrollan relaciones antagónicas u orgánicas que

Desembocan en múltiples conflictos. Sin embargo las mejores condiciones de acceso de un grupo frente al otro, en cuanto al acceso a la tierra, logran otorgarle poderes y privilegios políticos y económicos que se traducen en la instrumentalización de los poderes y aparatos del Estado.

Además, tras la interacción de dichos grupos de actores se evidencia la construcción de intereses comunes, los cuales poseen elementos centrales de interés que no se están dispuestos a negociar y elementos periféricos que se circunscriben dentro de los procesos de negociación, Para el caso del grupo con mejor acceso a la tierra

(terrateniendo), dicho núcleo se relaciona íntimamente con el modelo económico imperante en Colombia.

Mientras que el otro grupo (el campesinado) busca una construcción de territorio con visiones que no se basan solamente en parámetros económicos, sino que buscan una complementariedad con aspectos culturales, sociales y ambientales, propendiendo por una visión del espacio rural no como un espacio vacío, sino como un conjunto de tejidos territoriales.

Es importante tener en cuenta que este documento parte del análisis de la política pública de acceso a la tierra desde un acto jurisprudencial no entendiendo la política pública como una ley, sino partiendo de ella para el análisis de política.

## **3. Objetivos**

### **3.1 Objetivo general**

Identificar los elementos comunes en las narrativas de los actores de los territorios rurales colombianos que permitan construir una alternativa a la política de acceso a la tierra plasmada en la ley 160 de 1994.

### **3.2 Objetivos específicos**

- Identificar la estructura que toman las narrativas de los entrevistados con relación al acceso a la tierra en Colombia.
- Analizar mediante el estudio de Conglomerados la existencia de grupos de interés con posiciones similares respecto al acceso a la tierra en Colombia.
- Interpretar los elementos que se destacan de los grupos de interés en el marco de los tres elementos de acceso a la tierra (uso, control y transferencia)



## 4.Estado de la cuestión

Este apartado se divide en siete secciones, construyendo así el marco conceptual sobre el cual se apoya la investigación, allí se delimitará la concepción de territorio, gobernanza y se especifican los derechos de acceso a la tierra según la Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la Agricultura FAO.

La primera sección introduce el problema de la tierra en Colombia desde el momento histórico por el que atraviesa el país y los intentos de reforma de la ley 160 de 1994. La sección siguiente se denomina Uso y Tenencia de la tierra en ella se enmarca dicha cuestión desde una perspectiva teórica desde enunciados a nivel global que buscan proyectar los elementos más importantes del Control de la tierra.

Como tercer elemento se trabaja la relación del entorno físico y la sociedad en la cual se avanza sobre la definición de espacio y territorio para introducir la cuarta sección sobre la brecha tecnológica en la agricultura, en la cual se aborda el problema de la innovación tecnológica en el espacio y los territorios colombianos elementos asociados al uso de la tierra.

Continuando con la quinta sección, esta aborda el problema de la reforma agraria y del desarrollo rural mostrando la necesidad de entenderlos como dos proyectos indisolubles que no han tenido lugar en Colombia, por lo que se da un atraso sostenido en la productividad rural y una gran concentración de la propiedad de la tierra, allí se desarrollan los elementos que caracterizan los derechos de transferencia de la propiedad.

En cuanto a la sección sexta se muestra la evolución de la dinámica de la estructura agraria en el país centrandó la enunciación en los estudios de Antonio García Nossa y Absalón Machado, allí se evidencia que la propiedad de la tierra se ha mantenido sin variaciones considerables a lo largo de la historia y que este fenómeno se convierte en causa y consecuencia del mismo, por lo que se requiere una acción de política que rompa ese círculo.

Por último se muestran las Dinámicas y políticas del acceso a la tierra en la cual se señalan los distintos procesos de reforma agraria que se han buscado desarrollar en el país, finalizando con la presentación de la ley 160 de 1994 la cual, hasta el momento se convierte en el intento final de una serie de medidas tendientes al aumento de la productividad agropecuaria, la reducción de la desigualdad social en las zonas rurales y a la formalización y desconcentración de la propiedad de la tierra.

## **4.1 Marco Conceptual**

Para la Organización De las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO por sus siglas en inglés, el acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de tenencia. Entendiendo la tenencia de la tierra como “la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra” (FAO, 2003, Pág. 10) Las reglas relativas a la tenencia determinan cómo se distribuyen en las sociedades los derechos de propiedad de la tierra, así como las responsabilidades y restricciones conexas. En términos sencillos, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.

Retomando el concepto de los derechos de propiedad encontramos que la misma agencia señala tres tipos diferentes:

1. Derechos de uso: entendido como el derecho de utilizar la tierra
2. Derechos de control: derecho a adoptar decisiones sobre la utilización de la tierra y a obtener beneficios económicos de la misma

3. Derechos de transferencia: derecho a vender o hipotecar la tierra, traspasarla a otros mediante reasignaciones intracomunitarias, o a los herederos y a reasignar los derechos de uso y de control. (FAO, 2003, p.12).

Es decir, estos tres derechos enmarcados en una concepción de acceso a la tierra, se garantizan desde el punto de vista de la FAO, a través de los derechos de propiedad de la misma.

Se debe resaltar que es justamente sobre estos derechos que girará el desarrollo de la investigación, puesto que las políticas públicas sobre el acceso a la tierra determinadas en la ley 160 de 1994 toman transversalmente estos tres elementos por tener repercusión en la formalización de la propiedad, la actividad económica y el aprovechamiento con fines de lucro, hecho que se puede observar en los objetivos segundo, tercero y quinto.

Ahora bien, resulta útil tener en cuenta que esta ley, se constituye hasta el momento como la consolidación final de algunos de los elementos enmarcados en los procesos de reforma agraria realizados con anterioridad en Colombia, es preciso señalar que a lo largo de la historia Colombia ha llevado a cabo planes de Titulación, creación de Zonas de Reserva Campesina y Reforma Agraria y es con la ley 160 de 1994 que estos tres programas de política rural se entrelazan buscando sinergias entre ellas y el mercado de tierras.

Lo anterior evidencia un elemento de gran importancia y es la descentralización de la responsabilidad de la mejora en el acceso a la tierra del Estado, incluyendo un nuevo actor, El Mercado, de esta forma la responsabilidad de dicha política no recae solamente en las entidades gubernamentales, sino que se incluye a la empresa y los actores privados como elementos de gran importancia para la solución del problema.

Es por este motivo que desarrollar el concepto de territorio se vuelve útil gracias a su enorme capacidad de articulación de procesos y dinámicas y su poder interpretativo de los procesos claves de la economía rural.

Para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA (2014), el territorio se construye como un proceso histórico de apropiación de un espacio dotado de

recursos naturales que forman ecosistemas singulares, que determinan formas particulares de aprovechamiento y de estructuras económico productivas. Es sobre esta base que se construyen y desarrollan redes sociodemográficas, redes institucionales y economías particulares. Los procesos de construcción del territorio establecen una tradición y una cultura sobre las cuales se soporta una identidad y una territorialidad.

Por otro lado surge un concepto de gran importancia y es el de la Gobernanza de la tierra, allí se enmarcan el conjunto de reglas que busca garantizar por parte del Estado los derechos y responsabilidades; los marcos de políticas, jurídicos y organizativos, así como la prestación de servicios, en torno a la tierra.

Entre los principios generales de la gobernanza señalados por la FAO, encontramos que los Estados deben dar reconocimiento y respetar los títulos de tenencia de la tierra, mediante las siguientes actividades:

Dar reconocimiento y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia. Deberían adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, y cumplir con los deberes que derivan de tales derechos.

Salvaguardar los derechos legítimos de tenencia frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones. Deberían proteger a los titulares de derechos de tenencia frente a la pérdida arbitraria de los derechos, en particular ante los desalojos forzosos que sean contrarios a sus obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional.

Proporcionar acceso a la justicia para hacer frente a las violaciones de los derechos legítimos de tenencia. Deberían proporcionar a todos, mediante el recurso a las autoridades judiciales o a otros instrumentos. (FAO, 2012, pág.3)

Para contextualizar el desarrollo de este trabajo de investigación es oportuno señalar que Colombia es un país que ha sufrido durante toda su historia un conflicto por el acceso a la tierra, el cual se ha traducido en miles de muertes y daños materiales, debido al enfrentamiento entre grupos armados y el uso de la violencia entre las partes como una de las formas que se tienen para intentar saldar las diferencias.

En estos momentos asistimos a una coyuntura especial en la cual se ve que tras el desgaste propio de la guerra, las partes enfrentadas podrían llegar a un acuerdo para poner fin al conflicto.

Es importante señalar que el gobierno de Juan Manuel Santos se encuentra en la etapa final de las negociaciones con la guerrilla de las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia -Ejército del Pueblo) proceso que cuenta con un documento de acuerdo final, y el inicio de la mesa de negociación con el Ejército de Liberación Nacional ELN la segunda guerrilla más grande e importante del país, además se conoce de la voluntad política de algunos reductos del Ejército Popular de Liberación EPL para iniciar los acercamientos que lleven a una solución negociada al conflicto.

Los diálogos en La Habana entre las FARC-EP; la guerrilla más antigua de Colombia y del continente; y el gobierno del presidente Juan Manuel Santos, han puesto nuevamente en el ámbito público- la discusión sobre el país en que nos encontramos y el país que se quisiera construir. La agenda de diálogo de La Habana, cuenta dentro de los puntos de discusión la Política de desarrollo agrario integral para Colombia.

Es importante entonces entender que el conflicto armado del país pasa por una serie de elementos causantes entre los que se encuentran el uso, el acceso y la transferencia, al respecto Iván Márquez expresó en la presentación de la mesa de negociación en Oslo lo siguiente "Venimos a la mesa con propuestas y proyectos para alcanzar la paz definitiva. Una paz que implique una profunda desmilitarización del Estado y reformas socioeconómicas radicales que funden la democracia, la justicia y la libertad".

Análogamente y luego de la finalización de las mesas de negociación los Equipos de negociación del Gobierno y de las FARC-EP lograron finalizar la construcción del documento "Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" cuyo primer punto: "Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral" aborda la situación de las zonas rurales del país, enmarcando como un punto de gran importancia el acceso a la tierra.

Al respecto La Oficina del Alto comisionado para la paz señala: "Este acuerdo sienta las bases para la transformación del campo, reversando los efectos del conflicto y las

condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país y creando las condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural". (Jaramillo, 2016, p.4)

Desde la mesa de La Habana se decidió realizar la ratificación del acuerdo por parte de la sociedad vía plebiscito, el cual se reglamentó en el decreto 1391 del 30 de agosto del 2016 y tuvo como única pregunta la siguiente: ¿Apoya usted el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera?

Sin embargo, y a pesar de la importancia que el Acuerdo de Paz con las FARC podría tener para el país, las votaciones del dos de octubre no fueron las esperadas, ninguna de las encuestas realizadas previamente logró acertar el resultado.

Aunque el 'SI' superó el umbral de los 4.536.993 de votos, no logró superar en votos a la opción del 'NO', al respecto logró 6.377.482 Votos, mientras que la opción del NO obtuvo según el portal de la Registraduría Nacional del Estado Civil un total de 6.431.376 Votos, en términos porcentuales la opción que refrendaba los acuerdos obtuvo un 49.78% mientras que el NO tuvo una votación del 50.21% respecto al total.

Este hecho generó que el Gobierno Nacional tuviera que realizar varias mesas de concertación con las principales fuerzas promotoras del NO, lo cual se vio reflejado en la modificación de algunos elementos del acuerdo final. Uno de los puntos más importantes es que se tomó la decisión de no insistir en que todo el Acuerdo de Paz sea considerado parte del bloque de constitucionalidad.

Respecto al tema de tierras se tiene que aunque en algún momento se expresó que la nueva legislación agraria no está incluida en el acuerdo de La Habana, se creará una comisión de expertos para que revise lo referente a dicho acápite. Además se dejó claro que no se autorizarán nuevas Zonas de Reserva Campesina más allá de lo vigente y que nada de lo acordado afectará el derecho a la propiedad privada.

Un punto de gran importancia es que el catastro no modificará por sí mismo los avalúos de las tierras lo cual es una medida tendiente a mantener la propiedad de la tierra incluso cuando esta no tenga actividades productivas o esté subutilizada.

Otro elemento modificado fue la extensión del plazo para realizar la Reforma Rural Integral en el que se tendrá que ir avanzando de manera progresiva, atendiendo al principio de sostenibilidad fiscal y enfatizando en lograr la mayor cantidad de esfuerzos en los próximos 5 años.

Para el tema relacionado con las fuentes del Fondo de Tierras, se aclaró que las figuras de expropiación administrativa por motivos de interés social y utilidad pública y de la extinción administrativa del derecho de dominio por no explotación o subutilización se aplicarán de conformidad con la Constitución Política y la ley vigente. Por lo que el Acuerdo no reformaría dichas figuras.

En vía de la legitimación de la propiedad de la tierra se reafirmó que nada de lo pactado afecta el derecho constitucional a la propiedad privada. En cuanto lo que se busca es proteger los derechos de propiedad de todos, en particular de los pequeños agricultores, y así evitar nuevos conflictos sobre la tierra.

Se precisó que la instancia de Alto Nivel que se acordó para contribuir a resolver conflictos de uso del suelo es una instancia del Gobierno que establece unos lineamientos de uso del suelo a manera de planeación indicativa y no limita las competencias de las autoridades locales.

Relacionado con el punto de víctimas pero enmarcado en punto uno del acuerdo se incluyó a las víctimas como beneficiarios prioritarios del Fondo de Tierras y de la Reforma Rural Integral en general.

Por ende y para garantizar la transparencia en la selección de estos beneficiarios, habrá un registro único de beneficiarios a cargo de la institución competente, que será quien tome la decisión sobre los beneficiarios de acuerdo con un procedimiento expresamente definido por ley, con los correspondientes requisitos y criterios.

El tema de propiedad es recurrente, frente a ello se acordó una misión de tres expertos nombrados por el Gobierno para hacer, entre otros, propuestas sobre cómo regularizar los derechos de propiedad de los propietarios, ocupantes y poseedores de buena fe.

Quedó estipulado además que siempre que no haya despojo o mala fe. Las propuestas de ajustes normativos deberán ser discutidas con los sectores interesados a fin de buscar el consenso más amplio posible antes de su discusión en el Congreso.

Se acordó un principio que aclara que el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre la agricultura familiar y la agricultura comercial de escala; y que igualmente depende de la competitividad y de la promoción de la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos.

Este punto se articula con la ley ZIDRES en cuanto se trata de promover a la vez encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos, en condiciones de equidad, y apoyar y proteger la agricultura familiar y campesina.

De ahí surge que el proceso de paz con las FARC-EP se convierte en un pretexto para abordar la discusión sobre el acceso a la tierra, por la necesidad de un cambio de la forma en cómo se entiende la misma en Colombia, en miras a un nuevo acuerdo social, es justamente en este momento coyuntural en que esta investigación toma cabida al aportar elementos al debate del acceso a la tierra tomando las narrativas de comunidades que durante años no han tenido la voz suficiente para hacer escuchar sus reclamos y planteamientos.

Es importante señalar que el conflicto armado que se ha tenido por más de 50 años en el país ha impreso una serie de características en la estructura agraria colombiana que han generado que una reforma integral que propenda por el mejoramiento del acceso a la tierra tenga que tener en cuenta ineludiblemente elementos para revertir los efectos de la guerra en los territorios.

Además, el Estado colombiano debe mantener su disposición política para que proyectos como el desarrollo de la misión rural y del Censo Nacional Agropecuario, continúen realizándose con periodicidad, dado que son elementos que se convierten en insumos y herramientas de análisis para la toma de decisiones y la transformación del sistema rural colombiano hacia un modelo más equitativo.

Ahora bien, el tema de acceso a la tierra entendido desde la concepción de la estructura agraria ha sido abordado por diversos autores en Colombia a lo largo del tiempo, para



---

nombrar solamente algunos tenemos a Jesús Antonio Bejarano, Antonia García Nossa, Darío Fajardo y Absalón Machado Cartagena. Sus elaboraciones se han centrado sobre el conflicto en torno a la tenencia de la tierra y se convierten en referentes obligados para los temas agrarios y rurales.

Estos autores trabajan a partir de la concepción desarrollada por Antonio García Nossa (1973) frente a la estructura agraria EA, en la cual el núcleo corresponde a la tierra y de allí se construyen las relaciones sociales; sin embargo y tras la evolución de la denominada estructura agraria, debido a los procesos económicos y sociales experimentados en Colombia y el mundo; los diferentes autores han realizado diferentes modificaciones al concepto de EA hasta llegar al denominado concepto de sistema agroindustrial.

Respecto a la evolución del concepto de EA se tiene, como afirma Absalón Machado que entre los puntos clave del proceso de transformación y modernización de las estructuras agrarias encontramos:

un desplazamiento de los núcleos de poder desde el sector rural hacia la economía urbana-industrial, la disminución del poder de los terratenientes, el ascenso del poder industrial-financiero, el creciente dominio de las Empresas Transnacionales, la importancia de los mercados internacionales y la expansión de los mercados regionales (Machado, 2002, p.33.)

Cabe señalar que la concepción de Sistema agroindustrial es una categoría que no se encuentra de una forma pura en la realidad, pues se convierte en un referente teórico de un estado estable y único en el que la estructura agraria elimina sus contradicciones y maximiza su productividad, además de eliminar su conflicto y las altas desigualdades presentes en ella.

#### **4.1.1 Uso y Control de la tierra: un modelo agro exportador VS los modelos de Soberanía Alimentaria de las comunidades rurales**

El tema del uso del suelo y la propiedad y usufructo de los productos que del mismo se obtienen, ha sido bastante discutido a lo largo de la historia, dado que desde que la

humanidad inició el proceso de organizarse en sociedades y pasó a establecerse en ciertas regiones (proceso de adaptación y evolución de comunidades nómadas a sedentarias) el tema de la apropiación del suelo se ha convertido paulatinamente en fundamental para el estudio de la evolución de las sociedades.

Ante esto, lo primero que podemos analizar es la idea de escasez relativa de la tierra, propuesta por David Ricardo, dicha escasez hace referencia a la relación entre habitantes y el recurso del suelo, en la cual a medida que aumenta la población se hace relativamente más difícil el acceso a la tierra, es importante indicar la importancia del concepto de relatividad, dado que si bien la tierra podría ser un recurso abundante, sus características físicas le imprimen un factor de productividad (distancia a los centros poblados, composición química, tipología, etc.) que genera que algunos terrenos no sean aptos o tengan mejores condiciones para la realización de ciertas actividades.

Hans Binswanger (1995) economista experto en temas de desarrollo rural se apoya en los planteamientos de su colega Danesa Ester Boserup para afirmar que la tierra siempre ha tenido derechos de propiedad, claro que resalta que estos derechos no siempre han sido particulares, sino que han ido evolucionando desde los derechos de propiedad generales, en los cuales la tierra pertenece a determinada sociedad, siendo esta la que determina quien la utiliza al modelo de propiedad privada que se conoce hoy en día.

Lo anterior introduce la idea sobre el uso de la tierra y su connotación social, además de evidenciar que las relaciones que resultan de dicha actividad se configuran como relaciones de poder, entre quienes tienen la tierra, las personas que deciden qué se produce y las personas que la trabajan.

Esta premisa se evidencia en la forma en que los latifundistas (personas con grandes porciones de tierra) se han aliado con los políticos regionales para acaparar el poder de las instituciones del Estado colombiano para conseguir prebendas tales; como subsidios y reducciones o no imposiciones de impuestos a la tierra, pero también para reglamentar la producción de los pequeños productores y minifundistas.

Lo anterior se realiza bajo el entendido de lograr mantener las tasas de ganancia de cada una de las actividades de producción relacionadas con el uso de la tierra, puesto que la

evidencia empírica recolectada en los últimos años ha evidenciado que los pequeños productores son mucho más eficientes y productivos comparativamente frente a las grandes plantaciones las cuales en su mayoría se encuentran asociadas a la producción basada en monocultivos.

Esta afirmación se respalda en la información recopilada por entidades como la FAO, OXFAM y el IICA quienes muestran como las pequeñas unidades de producción explotadas con mano de obra mayoritariamente familiar no tienen que incurrir en costos como lo son los costos administrativos, gastos de seguridad, altas inversiones en maquinaria, y en algunos casos pagos de salarios entre otros. Además la diversidad de los cultivos que se da en dichas unidades de producción ha logrado generar procesos con altos impactos positivos como lo son la generación de resiliencia frente a plagas y la disminución de la erosión y pérdida de nutrientes del suelo en los predios.

Al respecto se puede consultar a Michael Lipton y su obra *Land Reform in Developing Countries: Property rights and property wrongs*, en la que se desarrolla el proceso sobre cómo las reformas agrarias de algunos países en desarrollo fueron esenciales para su desarrollo económico y social, así como también se pone en evidencia la ausencia de economías de escala en la agricultura, afirmando que las pequeñas áreas de producción manejan mejor los costos de producción siendo más eficientes que las grandes áreas. (Estos elementos se abordarán más ampliamente en el capítulo sobre reforma agraria).

Esto introduce al debate sobre la forma en cómo se produce y el destino de la producción, este capítulo se concentrará en la disyuntiva entre la producción para la exportación y la construcción de un modelo alternativo basado en los proyectos de Soberanía Alimentaria.

#### ▪ **El modelo Agroexportador en Colombia**

La concepción de un modelo denominado como agroexportador se encuentra íntimamente ligado al desarrollo del sistema económico mundial de fines del siglo XIX este se fundamentaba en la búsqueda de la división de la producción y el trabajo a nivel mundial entre países centrales conocidos comúnmente como desarrollados y países periféricos o subdesarrollados. Esta división dejó en la práctica la posibilidad de

dedicarse a la producción de productos manufacturados con un alto valor agregado al primer grupo de países, mientras que los miembros del segundo grupo se especializaron en la producción y exportación de materias primas y de elementos básicos (especialmente productos agrícolas) esta situación generó que los países desarrollados entre los que se referencia principalmente a las potencias europeas y a los Estados Unidos lograran acumular una gran cantidad de capital y riqueza, mientras que los demás países especialmente los africanos y latinoamericanos quedaron rezagados en términos como bienestar social, crecimiento económico y desarrollo tecnológico.

Este modelo consolidó una desventaja comercial entre los países que también se reflejaba a nivel regional, es decir no solamente se expandió la brecha entre los niveles de vida de los países, sino que está también se expandió dentro de ellos

Es preciso señalar que para David Ricardo es el trabajo el que otorga de valor a los bienes, por lo tanto en el entendido de esta visión el ahorrar en mano de obra conlleva a la posibilidad de producir artículos con un mayor valor al intensificar el trabajo en ellos, esto deriva en que para él, la especialización en la producción de cierto bien en el cual determinado país pueda realizar su producción de una forma más eficiente contribuya a generar un beneficio general, no solamente para el país sino también para el resto del mundo.

Al respecto en su libro Principios de economía política y tributación David Ricardo señala que:

Es evidente que una porción del valor monetario Pagado anualmente a una granja mejorada estará dado por un lado por los originales e indestructibles poderes del suelo, otra parte determinada por el capital utilizado en la mejora de la tierra y de las construcciones utilizadas para conservar y proteger el producto. (Ricardo; 1817, p.39).

Por tanto desde la economía política clásica y las dinámicas mundiales de intercambio se ha contribuido a legitimar un proyecto de economía dirigido hacia la exportación de productos en Colombia que ha evolucionado desde sus orígenes en el país de un modelo de “producción especulación” en el cual se producían los productos agrícolas más demandados en el momento como el Tabaco, la Quina y el añil, los cuales se producían

sin mejoras considerables en la tecnificación y mejoramiento conllevando a generar en palabras del Banco de la República Bonanzas efímeras.

Dicho proceso de economía dirigida a aprovechar los aumentos de los precios de los productos, fue ampliamente apoyado por el Partido Liberal especialmente por su parte más radical, sin embargo, es importante señalar que el Partido Conservador también demostró su apoyo irrestricto a dicho proyecto. Al respecto Edna Carolina Sastoque Señala en su publicación Tabaco, quina y añil en el siglo XIX: Bonanzas efímeras, que:

El comercio internacional parecía estar por encima de la lucha partidista—. La estrategia se basaba en la idea de que la capacidad empresarial se sustentaba en el aprovechamiento en el corto plazo de los desequilibrios en los precios internacionales de algunos productos como los mencionados antes. (Sastoque, 2011, p.11).

No obstante y a pesar de que se logró superar en gran medida la tendencia de la producción especulación gracias a los procesos asociados al cultivo del café, aún hoy el país sigue dirigiendo su economía hacia el libre mercado lo que según las comunidades rurales va en detrimento de su cultura, sus costumbres y su economía, relegándolas a un estado de abandono al no insertarse dentro del proceso de economía mundial.

Un periodo de gran importancia para el surgimiento de la economía exportadora y que de cierta forma determina en gran parte la estructura agraria colombiana se presenta en la década de 1960; allí se consolidan como grupos económicos los especializados en la producción cafetera, aquellos que propenden por la producción industrial, y siguen gozando de alto poder los terratenientes y los hacendatarios.

Es importante aclarar que las políticas económicas en esta época le otorgaron un predominio a las demandas cafeteras, esto fue acompañado por dinámicas de acuerdos políticos como la consolidación del frente nacional; a su vez se consolida un ambiente de descontento de pequeños y medianos productores (cafeteros, campesinos sin tierra, sectores intelectuales y obreros) lo cual desencadenó en ejercicios de resistencia y la lucha armada del campesinado como autodefensa y guerrilla campesina, que más adelante se consolidarían como movimientos revolucionarios guerrilleros que aun en la actualidad se encuentran vigentes en expresiones como las FARC y el ELN, a pesar de encontrarse en fases dispares de diálogos de paz con el gobierno.

Es importante señalar que para esa época el censo agropecuario de 1960 y 1970 mostró como resultado que el 10% de los propietarios poseía el 81% de las tierras (Borda, 1979, 125) se realiza un primer intento de crear un mercado interno, intentando asegurar la posesión de la tierra, en este sentido se expide la ley de reforma agraria (135 de 1961) se promovió la creación de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y se creó el INCORA.

Sin embargo el número de familias sin tierra creció aumentando el nivel de desigualdad. Para la época del 70 los campesinos de la (ANUC) declaran la organización campesina como independiente mientras que simultáneamente se creaba el consejo regional indígena del Cauca (CRIC) en Toribio para el 24 de febrero de 1971, las principales exigencias de estos grupos consistían en la recuperación de las tierras, los indígenas también pedían la ampliación de los resguardos, el fortalecimiento de los cabildos, la recuperación de la cultura y la historia indígena.

Para el año de 1972 se realizó el denominado pacto de Chicoral, en este se consolida el poder latifundista y ganadero basados en la propiedad terrateniente y se cierran algunos de los espacios que posibilitaban la democratización de la tierra por vía institucional, por lo cual las organizaciones campesinas, indígenas y afro continuaron con el proceso de colonización y toma de tierras. En respuesta a esto el gobierno de (Lopez Michesel) inició políticas de desarrollo rural integral en las cuales se buscaba apoyar económicamente al campesinado. (Estrada, 2015, p.304).

Quizás el periodo más importante para la inserción de Colombia en la moderna economía mundial inicia en la década de 1980 en la que se da la crisis de la deuda externa en América Latina y se inicia el proceso de liberación económica.

Allí el proceso de industrialización por sustitución llega a su fin para dar inicio al proceso de inserción de la economía nacional en el cual se da la apertura económica mediante la reducción de aranceles y la eliminación de ciertas ayudas a la industria nacional.

Absalón Machado de una manera bastante clara señala la importancia creciente del comercio internacional en la estructura agraria y en las decisiones de uso y producción,

evidenciando el papel central de la agroindustria actividad que logró vincularse de una manera exitosa a los procesos de intercambio internacional al respecto enuncia que:

El sector agroindustrial se ha convertido en el núcleo central de poder del sistema agroalimentario y de las decisiones de inversión en él. Los conglomerados agroindustriales son los que están orientando las decisiones sobre el tipo de productos, de productores, las tecnologías, los empaques, el tipo de servicios que requiere la agricultura, las formas de organización empresarial. todo ello está dinamizado por una demanda que también se está modificando hacia el consumo de productos cada vez más elaborados, con mayor valor agregado, de mejor calidad y presentación e incluso, más orientados por razones de salud (Machado, 2009, p.31)

Debido a la crisis del campesinado, el sector empobrecido y de los trabajadores agrícolas se introducen en el cultivo y recolección de coca, esto promovió por nuevos ciclos de colonización campesina y la ampliación de la frontera agrícola; a esta no resuelta cuestión agraria se le sumo los problemas de ciudad con problemas de vivienda, salud, educación servicios públicos y empleo; sumado a esto se pasa por la transición de la burguesía cafetera e industrial a la burguesía financiera, y se fortaleció el poder latifundista por la economía que surgió del negocio de la cocaína con impactos políticos, económicos y sociales.

En Colombia el aumento de la producción agropecuaria se ha dado esencialmente por el aumento del área sembrada y con una desordenada ampliación de las fronteras agrícolas tanto hacia las tierras bajas selváticas como hacia los laderos de valles interandinos hasta los páramos, en los dos casos con graves consecuencias sobre el medio ambiente. (Baribbi y Spijker. Pág 6. 2011).

La dinámica económica en Colombia desde el punto de vista de la balanza comercial no ha sido la mejor, al respecto se evidencia la presencia de ciclos con picos y valles pronunciados, que si bien tienen una tendencia de duración más o menos homogénea, en términos absolutos presenta una situación de debilidad, en cuanto las importaciones son mayores que las exportaciones en términos monetarios generando así un déficit en dicha balanza. (Lo anterior se puede evidenciar en el anexo A. Balanza Comercial de Colombia Período 1980 - 2015).

La apertura del comercio, la mayor movilidad de los factores productivos, los progresos en tecnología y desarrollo y la necesidad de adaptación de los productores, lleva a plantear si, como resultado de ello, los países pueden llegar a ser menos especializados en la exportación de determinados productos, y por el contrario, más similares en la composición de sus exportaciones. (López, López Enciso y Montes, 2014, p.24)

A pesar de dicha situación, los distintos gobiernos desde la apertura han continuado con el proyecto de dirección de la economía colombiana hacia los mercados internacionales sin perder de vista la doctrina del libre mercado, como se puede observar en la siguiente tabla, Colombia tiene vigentes 17 acuerdos comerciales, suscritos dos y se encuentra desarrollando 3 negociaciones. Lo cual evidencia el trabajo que han realizado los diferentes gobiernos de turno desde la década de los noventa para abrir la economía del país al exterior, sin embargo este tipo de acuerdos han generado gran malestar en las poblaciones rurales quienes sienten que estos acuerdos ponen en peligro sus costumbres y su modo de vida.

Tabla 4-1: Acuerdos Comerciales de Colombia Vigentes, Suscritos y en Negociación

Tipo	País/Países
<b>Acuerdos vigentes</b>	
Acuerdo de Complementación Económica	CAN-Mercosur
Tratado de Libre Comercio	México
Tratado de Libre Comercio	Estados Unidos
Tratado de Libre Comercio	Costa Rica
Tratado de Libre Comercio	Unión Europea
Tratado de Libre Comercio	El Salvador, Guatemala y Honduras
Acuerdo de Integración Subregional	Perú, Ecuador, Bolivia y Venezuela
Acuerdo de Alcance Parcial sobre comercio y cooperación económica y técnica entre la República de Colombia y la Comunidad del Caribe CARICOM	Jamaica, Belice, Barbados, Dominica, Antigua y Barbuda, Trinidad y Tobago, Guyana, Granada, Monserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas
Acuerdo de Complementación Económica ACE 59 CAN-MERCOSUR	Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay
Acuerdo de libre comercio	Chile



<b>Tipo</b>	<b>País/Países</b>
Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC (EFTA)	Suiza, Principado de Liechtenstein, Noruega e Islandia
Acuerdo de Promoción Comercial entre la Republica de Colombia y Canadá	Canadá
Acuerdo de Alcance Parcial de Naturaleza Comercial AAP.C N° 28 entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela	República Bolivariana de Venezuela
Acuerdo de complementación económica N° 49 República de Colombia y República de Cuba	República de Cuba
Acuerdo de alcance parcial suscrito entre la República de Colombia y la República de Nicaragua	República de Nicaragua
Alianza del Pacífico	México, Perú y Chile
Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Corea	República de Corea
<b>Acuerdos Suscritos</b>	
Acuerdo Comercial entre Colombia e Israel	Israel
Acuerdo Comercial entre Panamá y Colombia	Panamá
<b>Negociaciones en Curso</b>	
Acuerdo Comercial entre Colombia y Turquía	Turquía
Acuerdo de Asociación Económica entre Colombia y Japón	Japón
Acuerdo Sobre el Comercio de Servicios Trade in Services Agreement (TiSA)	Canadá, Estados Unidos, México, Costa Rica, Panamá, Colombia, Perú, Chile, Unión Europea (28 países), Islandia, Noruega, Suiza, Liechtenstein, Turquía, Israel, Paquistán, Corea del Sur, Japón, Hong – Kong, Taiwán, Australia, Nueva Zelandia y Mauricio.

**Fuente:** Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Elaboración Propia.

Es oportuno señalar que de las actividades desarrolladas en las zonas rurales las que se han adaptado de una mejor forma al modelo de libre mercado son las relacionadas con la agroindustria dado que ante el surgimiento de un mercado globalizado las personas han comenzado a demandar productor con un mayor nivel de elaboración.

De allí que la agroindustria marque la pauta sobre qué y cómo producir además de que por su naturaleza dicha actividad requiere de grandes extensiones de tierra puesto que el nivel de producción se asocia al terreno y al capital tecnológico utilizado.

En Colombia este modelo ha sido en su mayoría expulsor de población rural dado que no es intensivo en mano de obra y al concentrar la tierra para la producción no genera un tejido social amplio. Esta nueva situación expone a las comunidades rurales a perder su cultura y su forma de relacionarse dado que al vincularse a esta actividad pasan a ser trabajadores rurales.

La crisis del sector agropecuario ha ocasionado que las condiciones de vida de los campesinos sean cada vez más difíciles. Un efecto inmediato de la crisis ha sido la caída de los ingresos netos que reciben, los cuales, muchas veces, no alcanzan a cubrir los costos de producción (Vallejo. Pág. 8. 2013)

Este impacto de la agroindustria en la cultura y las formas de relacionamiento impone un cambio en la forma en cómo se piensan y se proyectan los asentamientos rurales contribuyendo al despoblamiento del campo y colocándose en clara oposición con los planes de vida de las poblaciones étnicas y campesinas.

Es importante señalar que desde el inicio de la vida republicana e incluso desde los últimos periodos de la colonia ha existido una pugna por los predios de comunidades étnicas y aquellos destinados específicamente para la producción.

Se argumentaba cuando los resguardos indígenas eran sucesivamente atacados, que la propiedad comunal constituía una traba mayor para la libre circulación de tierras, y por lo tanto, interfería el desarrollo de la producción, especialmente de aquella destinada para la exportación (Kalmanovitz, 2003, p.103)

Por lo cual las comunidades étnicas y campesinas se vieron atacadas para quitarles su tierra y relegarlas a la producción, sin embargo su organización ha llevado a que hoy se

pueda contar con elementos como los resguardos indígenas y de las comunidades afro, como también con las Zonas de Reserva Campesina contenidas en la ley 160 de 1994.

Es por esto que en contraposición al modelo de libre mercado, las comunidades rurales en su mayoría se han organizado en la construcción de un modelo pensado hacia el mercado interno y el fortalecimiento de sus regiones, basado en el proyecto de Soberanía Alimentaria.

▪ **La Soberanía alimentaria una apuesta desde las comunidades rurales hacia la construcción de Territorio**

Para introducir el concepto de soberanía alimentaria debemos señalar que este, fue desarrollado por Vía Campesina y llevado al debate público con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, mostrándose como una alternativa a las políticas neoliberales de comercio de alimentos.

Por otro lado en la Declaración de Nyéléni, Selingué, desarrollada en Mali en el 2007 se expuso que “la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo” (Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria, 2007, p.2).

En el marco de la construcción de una propuesta alternativa al neoliberalismo el movimiento Vía Campesina señala que:

Las políticas neoliberales destruyen la soberanía alimentaria, las políticas neoliberales priorizan el comercio internacional, y no la alimentación de los pueblos. No han contribuido en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo. Al contrario, han incrementado la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas, y han reforzado la industrialización de la agricultura, peligrando así el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta, así como nuestra salud. Han empujado a centenas de millones de campesinos(as) a abandonar sus prácticas agrícolas tradicionales, al éxodo rural o a la emigración (Vía Campesina, 2003, p.1).

Con estos referentes y ante situaciones como el abandono del Estado colombiano, la no participación en los excedentes económicos obtenidos a través de las actividades

dirigidas a la exportación, el no reconocimiento de su cultura y los impactos de la guerra en los territorios rurales, las comunidades rurales de población afro, campesina e indígena se han organizado a través de una propuesta de Soberanía alimentaria en la que la producción agropecuaria este dirigida hacia la satisfacción de las necesidades básicas de la población y no hacia la especulación del mercado internacional.

Al respecto Fredy Ordoñez enmarca entonces la lucha campesina en diversos momentos, al respecto expone que:

En Colombia las reivindicaciones campesinas estuvieron ligadas en un primer momento, a la lucha por el acceso a la tierra, la reforma agraria y mejora en condiciones laborales para jornaleros; posteriormente, a mediados de los años ochenta se incorporó la exigencia por el respeto y garantía a derechos humanos, como la vida, la participación política, la libertad de asociación y la integridad personal; en un tercer momento, se han sumado elementos como la lucha por el reconocimiento de la titularidad de derechos y de la importancia social, político y económico del campesinado (incluyendo los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, como víctimas del conflicto), y el rechazo al modelo económico y al modelo de desarrollo. (Ordoñez, 2013, p.1)

Es por esto que en los aspectos relacionados con el uso y control de la tierra existen elementos que no han sido adicionados a la política pública de acceso a la tierra, dado que se convierten en elementos de disputa con los grupos de interés relacionados con las empresas y las grandes extensiones de tierras.

Sin embargo es importante señalar que existe un concepto que podría avanzar hacia el reconocimiento de las diferencias entre ambos modelos, dicho concepto es el de Seguridad Alimentaria.

Según lo señala El departamento de Agricultura de Estado Unidos (USDA) la Seguridad Alimentaria es el acceso a los alimentos de todos los miembros todo el tiempo de manera suficiente para asegurar una vida activa y saludable. La seguridad Alimentaria incluye como mínimo:

La disponibilidad de alimentos nutricionalmente adecuados y seguros

---

La seguridad de poder adquirir los alimentos de una forma socialmente aceptable (Sin acceder a alimentos destinados para situaciones de emergencia, robar etc.) (Departamento de Agricultura de Estados Unidos USDA, S.F)

#### **4.1.2 La relación del entorno físico y la sociedad: Del espacio vacío en donde se produce a la construcción de territorio para la vida.**

El capitalismo en su afán de homogenizar a la población mediante el establecimiento de modelos de vida en los que se concibe la vida de una única forma, se ha encontrado con diversas trabas, una de ellas es la forma tan diversa en que las personas se relacionan con su entorno, según sean las condiciones geográficas.

Algunos científicos sociales han dejado de lado estas diferencias y han optado por simplificar la realidad, en palabras de Sormani (1977): Los lugares económicos son dominios dotados de condiciones de homogeneidad específicas sobre los cuales, ciertas relaciones humanas se ven condicionadas por la distancia susceptible de medición o valoración económica. (p.50)

Ahora bien, el tema de las relaciones de la sociedad y el espacio en el que se desarrolla ha tenido diversas fuentes de análisis, una de ellas es la geografía social, la cual tiene como objetivo de estudio la forma en que la sociedad afecta a los factores geográficos y cómo dichos factores interactúan con la misma.

Frente a esto Horacio Sormani (1977) nos habla sobre la dialéctica de esta relación y nos da una explicación desde el materialismo de la misma, en la cual nos muestra como dichas relaciones son complementarias; es decir tanto el hombre cambia la naturaleza como la naturaleza influye en el hombre. (p. 27)

En efecto las condiciones geográficas y naturales se plantean como las primeras características con la que la sociedad debe relacionarse, de allí inicia su relación con el entorno y el desarrollo de determinadas actividades socioeconómicas. Sin embargo el proceso de adaptación no termina en el acoplamiento de la sociedad a la naturaleza, sino que transversalmente se modifica el ambiente y sus condiciones, en relaciones dialécticas de interdependencia.

Al entender la relación sociedad y naturaleza como una relación de doble vía, se puede interpretar de mejor forma por qué las relaciones con el espacio varían de región en región, según sus características geográficas y sociales.

Esto es especialmente cierto en nuestra geografía, dado que a lo largo de los territorios rurales encontramos diferentes formas de relacionamiento con el territorio según sea la geografía y la cultura que se establezca.

También se puede afirmar que el espacio (los elementos naturales delimitados por las relaciones Sociales) sólo puede ser aprovechado por las sociedades humanas en la medida en que se conoce el entorno y que este conocimiento no se da solo a través del desarrollo de las fuerzas productivas.

Allí es importante resaltar el papel de los conocimientos ancestrales los cuales se han visto vulnerados por la falta de legislación que los proteja como también por la facilidad que tienen las grandes empresas de acceder a materiales biológicos y patentarlos a su nombre, lo que ha generado un debilitamiento cultural de las comunidades ancestrales en Colombia.

Al respecto la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL señala que:

las desigualdades de género, étnicas y raciales constituyen ejes estructurantes de la matriz de la desigualdad social en América Latina y configuran brechas estructurales de bienestar, reconocimiento, autonomía y ejercicio de los derechos de las mujeres con relación a los hombres y de los pueblos indígenas y afro descendientes con relación a las poblaciones no indígenas ni afro descendientes. (CEPAL, 2016, p. 23)

Por otro lado, las formas de producción indígena permiten reconocer la organización social que tenían las comunidades originarias; por un lado, la concepción respecto a la tierra la cual no poseía valor sino en cuanto al uso que hacían las familias y parentelas de la comunidad. No había propiedad privada sobre ella. Los bosques y los ríos, la caza y la pesca eran necesarias para la subsistencia colectiva (Montaña, D. 1974); por otro lado, las formas de subsanar otros tipos de necesidades se realizaban a partir del trueque o intercambio, esto permitía que no hubieran formas de acumulación excesivas y por ende que su conformación no tuviera diferencias sociales. De acuerdo con esto

---

inicialmente se puede identificar el valor de la tierra por su valor de existencia, Primack (2010) hace referencia al reconocimiento de la naturaleza en un ejercicio de protección de la diversidad y la vida, el mantenimiento de la cultura local y por consiguiente la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos.

Frente a lo anterior se debe señalar que esta construcción alrededor de la vocación de la tierra y el sostenimiento de la misma se transformó a partir de la llegada de los españoles, puesto que desde antes de llegar al continente ellos ya tenían instaurados modelos de propiedad y de manejos de la tierra. Sin embargo estas formas no fueron aplicadas al momento de la conquista porque inicialmente se dio un proceso de conquista violenta por la tierra y metales preciosos, y posteriormente de colonización civil y burocrática.

Retomando el desarrollo del relacionamiento entre comunidades y espacio geográfico, podemos ver que en medio del salto que se da al pasar de los elementos naturales a recursos se encuentra la construcción de territorio, es decir, ese significado y esa relación que se construye en la relación del hombre con la naturaleza, es lo que determina la forma en cómo se desarrolla la sociedad al apropiarse de su entorno y transformarlo para su beneficio.

Se debe resaltar además, que la naturaleza *per se* no tiene un significado propio, sino que este se construye a medida en que las personas organizadas en una sociedad interactúan con ella, es decir el modo de producción es una construcción social y no una característica innata de la humanidad.

Esta perspectiva se puede encontrar también en el trabajo de Jacques Chonchol (1996) titulado "Sistemas agrarios en América Latina" en el cual se hace un recorrido sobre los diferentes sistemas que desarrollaron los pueblos indígenas más avanzados. Señalando que la producción y el uso de los productos por parte de los pueblos que habitaban América antes de la conquista, estaban íntimamente ligados a la relación de las comunidades con su territorio y a la construcción de los sistemas agrícolas enmarcados en la relación de tres componentes que a saber son:

- 1- Componente ambiental o ecológico
- 2- Componente Tecnológico

### 3- Componente económico y social (Chonchol,1996)

Ante lo cual se debe resaltar que dichos componentes están íntimamente relacionados entre sí, entretejiendo así a los sistemas agrícolas y las características económicas de las comunidades. Por lo cual serán en ciertos casos transformados por las políticas y programas que se desarrollan en torno al acceso a la tierra.

En cuanto a lo anterior y a las características territoriales y poblacionales que podrían tomarse como de alta repetición en los territorios vulnerables de Colombia se tiene que según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, en su publicación Pobreza y Desigualdad - Informe Latinoamericano se encuentran los siguientes:

- Tienden a ser más pequeños en términos de población.
- Son principalmente rurales.
- Tienen mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afro descendientes.
- Tienden a estar geográficamente agrupados entre sí, en general en los lugares más alejados de las capitales y/o grandes ciudades, en muchos casos en zonas de frontera. (RIMISP 2011).

Sin embargo, el concepto de espacio como una extensión vacía no permite generar un entendimiento de las relaciones sociales y su entorno geográfico por lo que se debe introducir el término de Territorio, este es un concepto geográfico que permite establecer relaciones de orden histórico y geográfico dentro del espacio.

En ese sentido el territorio es una parte del espacio que dependiendo de la temporalidad en el que se estudie manifiesta determinadas lógicas y unas elaboraciones espaciales específicas. Al respecto Milton Santos (1978) Señala que la división entre las categorías de espacio y territorio no se puede entender de una forma demasiado simple dado que éstas tienen diferentes significados a lo largo de su estudio. (p.17)

Para Santos el espacio tiende a reproducirse como una figura organizacional fijada por el hombre, es entonces un proceso híbrido de ideas y acciones contradictorias, mientras que el territorio puede sufrir modificaciones con el pasar del tiempo de acuerdo a las



sociedades que se integren en él, es decir se transforma la naturaleza para construir el territorio, Santos (1996).

Ahora bien, retomando a la CEPAL señala que: El territorio puede ser considerado uno de los ejes estructurantes de las desigualdades sociales, porque tiene un peso determinante sobre la magnitud y reproducción de estas en distintos ámbitos del desarrollo social (CEPAL, 2016, p.62)

Ante la importancia del espacio en la consolidación de los grupos sociales y sus relaciones se tiene que el territorio y la propiedad de la tierra se convierten en piezas claves del poder político y económico en Colombia, al respecto Carlos Suescún señala que:

El desplazamiento forzado, sumado al uso de la tierra en actividades ilícitas como la siembra de plantas como la coca, la amapola y otros insumos en la producción de sustancias alucinógenas, y la relación de estos con grupos armados ilegales, hacen que el uso de la tierra, y más precisamente del espacio rural, responda a un motivo de dominación social y territorial en la tenencia de la tierra. (Suescún, 2013, SP)

Por lo tanto los programas de acceso a la tierra deben tener un componente que permita comprender las zonas rurales no como simples espacios geográficos sino como territorios en los que se desarrollan comunidades enteras, es decir, la tierra no solamente se convierte en una extensión medible y utilizable sino que también es el espacio en el que se construyen relaciones sociales y en el cual habitan personas con cosmovisiones diferentes.

#### **4.1.3 La llamada Brecha tecnológica en la agricultura y las formas de producción étnicas y campesinas, hacia un proyecto de integración y reconocimiento nacional**

Se debe iniciar por señalar que en las ciencias económicas y sociales en general, siempre han existido diversos debates frente al desarrollo de los medios de producción y de las sociedades. Sin embargo, algunos de estos debates han tomado un camino que no parece ser el más adecuado en la interpretación de los problemas de inequidad presentes en los denominados “países en desarrollo”, puesto que las naciones con

mayor poder político y económico han impuesto su modelo de sociedad lo que ha generado que se piense que dicho modelo es el que se debe seguir sin importar factores como el territorio, el tiempo, la cultura entre otros.

Al respecto Arturo Escobar (2007) en su libro *La invención del tercer mundo construcción y deconstrucción del desarrollo*, afirma que los conglomerados de la estrategia del desarrollo económico, comúnmente recomendada en los años cincuenta eran 1. Acumulación de capital; 2. Industrialización; 3. Planeación del desarrollo, y 4. Ayuda externa.

Lo anterior se relaciona íntimamente a que en los países con mayores ingresos se concentraba en dicha época la mayor difusión teórica en términos relacionados con las ciencias económicas y en producción tecnológica en materia de aumento de producción, lo que ha ocasionado que al hablar de desarrollo se tenga como referente la determinación de un punto determinado al cual se debe llegar, o lo que es igual un tipo de sociedad y un tipo de modelo de producción al cual imitar.

Por ende es común encontrar que en los documentos teóricos se habla de una única forma de utilizar el suelo y de formas de mejoramiento de productividad basadas en el uso de productos químicos y mecanismos estandarizados de producción agrícola.

Ante esto el documento de Jesús Antonio Bejarano (1985) "Economía y poder", nos muestra mediante una revisión bibliográfica, la forma en que varios escritores construyeron sus análisis sobre la agricultura y la economía colombiana, comparando al país con otros en especial con España por haber sido el país que colonizó el territorio o con otros países tenidos como "más desarrollados".

Sin embargo, más allá de los problemas que detectan los autores al hacer la comparación con los países europeos, se evidencia que dichos problemas se dan por el estado de dependencia en el que se encontraba Colombia durante la conquista y la imposibilidad de llevar por su cuenta un proceso de industrialización y producción tecnológica que lograra eliminar las desventajas del país en materia de innovación y que a su vez estuviera respaldado por un modelo educativo fuerte.

---

Es decir Colombia ha sido un país que a lo largo de su historia ha ignorado su pluralidad interna gracias a su afán de adoptar modelos extranjeros, lo que inevitablemente ha llevado a la negación de las diferentes culturas que tienen asiento en el territorio y marginándolas de la toma de decisiones políticas y económicas por lo que resulta imperante contar con ellas en el desarrollo de una política pública de acceso a la tierra que además busque el desarrollo rural.

Ahora bien, si se sitúa el debate en términos que permitan entender que el desarrollo; tanto social como económico; no pasa simplemente por realizar un calco y copia de los modelos de los países que se establecen como referentes, se podría evidenciar que los problemas que se describen en el texto de Bejarano, le imponían trabas al país, dado que impedían su desarrollo en términos de la autodeterminación y lo confinaban a buscar incesantemente un aumento de la productividad como única manera para mejorar el bienestar de la población.

Uno de los problemas que se presentan en el documento de Bejarano es el que concierne a la mano de obra. Los autores citados en él enunciaban que en el país existen zonas en las cuales la mano de obra es bastante escasa y poco preparada, por lo que se presentan grandes dificultades a la hora de producir con eficiencia. Esto también se acompañaba de la poca o mala información acerca de la forma correcta de cultivar o de utilizar las pocas herramientas a las que se podía acceder.

La escasez de mano de obra y la gran cantidad de tierra disponible generaron que la producción agrícola se diera de una forma extensiva; esto acompañado de la baja densidad poblacional se convirtió en un gran obstáculo para la asimilación de las nuevas tecnologías y su respectiva técnica de manejo e implementación, generando además una baja presencia estatal que se intentó cubrir mediante la construcción de grupos sociales de carácter reivindicativo.

Además de lo anterior, el problema que se derivó de la baja formación de la mano de obra en aspectos como la creación de nuevas tecnologías, la asimilación de la tecnología existente y su respectiva técnica ocasionó que la productividad del país se estancara y perdiera ventaja respecto a los países del continente y la región. Al respecto, por su parte, Jose Antonio Ocampo y Santiago Perry (1995) señalan que “la transferencia de la

tecnología generada y de la adaptada en el país continuaba siendo un cuello de botella para el mejoramiento de la productividad y de la competitividad sectoriales”.

Por otro lado se encuentra que la descripción que reciben los trabajadores agrícolas de algunas regiones de Colombia es la de ociosos, descuidados e ignorantes (esto surge de la comparación con los campesinos europeos); sin embargo, dicha comparación no tuvo en cuenta las costumbres de los campesinos colombiano, como tampoco las de los grupos indígenas afros y demás etnias, así mismo se desconoce su relación con la tierra, por lo que se formularon premisas en las cuales se tildaban de perezosos e ineficientes a los trabajadores nativos tanto de Colombia como de Latinoamérica.

El otro punto que se ve en el análisis de Bejarano está relacionado con las características geográficas de Colombia las cuales imponen ciertas barreras al comercio y a la producción agrícola en el país. Al respecto el autor afirma que la accidentada geografía conlleva a que la comunicación entre regiones fuera bastante compleja y en ocasiones inexistente lo que dificultó el surgimiento de un mercado interno, además de dificultar el transporte de salida de productos hacia el exterior y de entrada de los mismos (Bejarano, 1985).

En efecto las condiciones geográficas influyeron negativamente a la hora de pensar la importación de herramientas o elementos para su reparación, puesto que su transporte se hacía complicado y el uso de dichas herramientas se daba de forma limitada dada la poca información sobre los beneficios de su uso y la falta de mano de obra calificada, como se mencionó con anterioridad.

Sin embargo, es importante dejar a un lado el determinismo geográfico en el que se le atribuye solamente a los aspectos geográficos el atraso del país y comenzar por comprender también la ausencia de un proyecto de país incluyente y autodeterminado que logrará fortalecer la economía mediante la integración de las regiones y generar más bienestar a las comunidades.

Ahora bien, frente al comportamiento de los grupos de migrantes de Europa se debe tener en cuenta que al arribar al llamado nuevo continente, muy pocos europeos quisieron realizar labores en la agricultura y la minería por lo que esta labor fue delegada

---

a las comunidades indígenas y negras –estas últimas traídas de África como mano de obra esclava-. En dichas comunidades recayó el abastecimiento de los centros urbanos. Dicha tarea se cumplió en un primer momento con los productos originarios del continente y poco a poco fue cambiando hacia la incorporación de productos que se fueron introduciendo en América. Esta dinámica devela varios fenómenos entre los que se encuentran, el cambio en la dieta de los nativos americanos y la implementación de nuevas técnicas para usar las nuevas semillas provenientes tanto de Europa como de Asia y África.

Con respecto a las dinámicas de crecimiento y desarrollo que se dieron en Colombia y el mundo se debe ver que al imponer el desarrollo en términos de un referente ideal al que hay que llegar, se toma la brecha tecnológica como la distancia que se debe disminuir para llegar al punto óptimo de bienestar, sin embargo la forma planeada para hacer este objetivo realidad fue la de calcar y copiar los modelos y la implantación tecnológica de los países que en dicho momento se ubicaban como pioneros en el crecimiento y garantes de un mayor bienestar de su población

Lo anterior se puede entender dentro del proceso conocido como la segunda revolución agrícola, que tuvo lugar luego de la segunda guerra mundial, pues en dicho fenómeno se veían los adelantos científicos en materia agraria, como aquello que se debía imitar y lo que se debía que difundir. Aquí jugaría un papel esencial la dinámica del flujo de información entre empresas y países, dado que la rapidez con que se conocieran y replicaran los avances en la técnica, determinarían el aumento de la productividad y por consiguiente el desarrollo económico.

Ahora, Frente al flujo de la información relacionada con los adelantos tecnológicos, nuestro país y el continente encontraban de nuevo una traba, puesto que a diferencia de Europa, la información no fluía con rapidez y la solidaridad entre los cultivadores no ayudaba a difundir la técnica. Por otro lado no se contaba con centros de pensamiento que logran construir un desarrollo técnico propio.

De esta manera los sistemas técnicos con los que contaba nuestro país se caracterizaban por su sencillez, la mayor parte de la innovación se daba con ayuda del Estado y se localizaba en un pequeño grupo de empresarios, sobretodo en el cultivo de

café. A pesar de la ayuda del Estado los avances tecnológicos eran mínimos y el panorama general era de atraso tecnológico no sólo frente a las potencias del momento, sino también con los demás países de la región.

Pero el problema de la brecha tecnológica no solo tuvo o tiene implicaciones en la productividad, sino que también tiene una incidencia en el ámbito político y cultural, pues ante la única posibilidad de encontrar el desarrollo mediante la imitación o asimilación de las tecnologías extranjeras, se creó un ambiente de dependencia, que incide en el aspecto cultural, pues se desecharon los saberes ancestrales (dado que no caben en el ideario de sociedad desarrollada)

Lo anterior creó un imaginario de percepción en el que los elementos provenientes de los países caracterizados como potencias mundiales son de mejor calidad y por lo tanto deben ser imitados; mientras se despreciaba el conocimiento e innovación propia por ser catalogada como subdesarrollada o ineficiente.

En el caso colombiano, después del proceso de lucha por la independencia el país intentó asimilar los modelos europeos, arrojando como resultado tras el análisis de la economía que los problemas que se presentaban tenían como base la poca asimilación de la cultura europea. Con esto se desconocía que las soluciones a los problemas de productividad podrían también concebirse desde dentro del país, mediante el incentivo de la innovación, la creación de centros de pensamiento que no se limitarán a copiar los modelos, sino a crear nuevos pilotos que se acoplaran mejor a la realidad del país.

Hoy por hoy, podemos ver que dicho proceso de búsqueda de modelos externos y el fortalecimiento del ideario de progreso atado a las ciudades unido a un conflicto armado interno expulsor de población generó que en Colombia se consolidara como lo señala la Organización Internacional del Trabajo OIT una tendencia de largo plazo hacia la reducción del empleo agrícola con respecto al total del empleo rural y el aumento del empleo en el sector terciario o de servicios (OIT, 2016, p.7).

Frente a lo anterior, se evidencia un impacto negativo en el bienestar de las comunidades étnicas y campesinas de los territorios rurales ante la aplicación de tecnologías y formas de producción que van en detrimento de sus costumbres y formas de relacionarse con el

territorio, al respecto el uso de agroquímicos, semillas transgénicas y demás elementos de origen sintético se ha convertido en una preocupación creciente entre dichas comunidades existiendo posiciones de rechazo rotundo y otras que buscan mejores condiciones de acceso a dichos materiales, así como una capacitación en el uso del mismo.

Es por esto que el debate sobre los elementos con los cuales se produce hace parte fundamental del debate sobre el acceso a la tierra, puesto que estos determinan la forma de utilización del suelo e imponen factores de rendimiento y deterioro que deben tomarse en cuenta a la hora de fortalecer los ingresos agropecuarios.

Al respecto es importante buscar un modelo que garantice el uso de la tierra rescatando las tradiciones ancestrales y protegiéndolas de la competencia extranjera, para de esta manera lograr avanzar en la producción de alimento dirigida al consumo humano local.

Es preciso además, entender que no existe una brecha tecnológica, sino diferentes formas de producir que pueden interactuar y buscar sinergias en los territorios, teniendo como finalidad el fortalecimiento económico de las zonas rurales mediante el aprovechamiento productivo de la tierra.

La importancia radica entonces no solamente en dotar de tierra al desposeído sino poder garantizar su explotación económica de acuerdo a sus costumbres y cultura permitiéndole además insertarse de la mejor manera posible a la economía local y nacional.

#### **4.1.4 La Reforma agraria y el desarrollo rural dos proyectos indisolubles**

Los proyectos de reforma agraria han estado ineludiblemente vinculados al problema del acceso a la tierra, no solamente en Colombia sino a lo largo del mundo, este concepto ha variado a través del tiempo incorporando en sus programas nuevos elementos de acuerdo a las dinámicas de los territorios rurales en el mundo.

Al respecto Antonio García Nossa (1967) señala que Edmundo Flores diferencia tres tipos de reformas agrarias a lo largo del mundo, la primera se encuentra relacionada con

los países desarrollados en los cuales otros sectores (como el industrial o financiero) apoyan económicamente la reforma agraria como forma de potenciar la economía al respecto de pueden ver los ejemplos de Italia y Japón.

El segundo tipo es la reforma agraria para países que tienen acceso al ahorro, subsidios o ayuda exterior como el caso de Taiwán y Puerto Rico. Por último señala la reforma agraria para países subdesarrollados, la cual se encuentra determinada por la escasez de capital cuyo caso insignia es México.

Es así como los proyectos de reforma agraria en Colombia y en el mundo no solamente tienen como objetivo disminuir la inequidad en la tenencia de la tierra, sino que además buscan mejorar de manera integrar los elementos asociados al acceso a la tierra, como el acceso a crédito, la capacitación técnica, los programas de producción entre otros es decir los proyectos de reforma agraria hoy deben estar indisolublemente vinculados a los proyectos de desarrollo rural.

Este tipo de políticas han buscado la reducción de las inequidades en la tenencia de la tierra, como también la eliminación de la pobreza rural, basados en la premisa que afirma que una mejor distribución de la tierra trae consigo aumentos en la productividad y un mayor crecimiento económico bajo el entendido en el que las pequeñas unidades de producción agrícola logran tener una mayor eficiencia en términos de costos administrativos y que el impacto generado por el mejoramiento de la distribución de la tierra trae consigo externalidades positivas en el ingreso y el bienestar de la población en su conjunto.

Bajo este entendido la redistribución de la tierra por la vía de la reforma agraria lograría traer consigo un aumento en el producto y en el excedente agropecuario que llevaría a que las personas que accedan a los derechos de propiedad de la tierra obtengan ganancias vinculadas a la explotación del predio, mientras que las personas que de alguna forma vieron disminuida su propiedad igual pudieran tener un ingreso que compense su pérdida. Por otro lado otro efecto de dicha reforma sería que el Estado tendría un mayor recaudo de impuestos y con ello la facilidad de financiar obras públicas en los territorios rurales como infraestructura y de servicios básicos mejorando de esta manera la situación de acceso y servicio de las zonas rurales.



---

Michael Lipton (2009), señala que a pesar de los beneficios que se podrían obtener de una distribución de la tierra, existe una resistencia por parte de los grupos de interés ligados a la concentración de la tierra. Lo anterior debido a que este grupo considera que no puede ser plenamente compensado por el valor de sus tierras, ni por los costos de oportunidad perdidos en temas como crédito, producción y poder político.

Por otro lado, este mismo autor afirma que la reforma agraria ha sido autoritariamente señalada como muerta en el sentido de perder su validez en el mundo actual. Lipton indica tres argumentos en común respecto a lo que se denomina como la muerte de los proyectos de reforma agraria en el mundo, el primero es que la reforma agraria se ha llevado a cabo mayoritariamente en situaciones de índole revolucionario y que está ha sido evadida por los más ricos, quienes logran limitar los alcances de la misma por medio de diferentes maniobras.

El segundo argumento apunta a que si bien en algún momento los procesos de reforma agraria pudieron estar vivos, ahora se encuentran muriendo en cuanto los países en que se realizaron ya los dieron por terminados, presentándose incluso dentro de ellos un cambio político hacia la no concentración de la tierra.

Finalmente, la tercera afirmación expresa que la reforma agraria debe morir, puesto que no es necesaria (o ya no lo es) porque la concentración de la tierra y la existencia de grandes propiedades rurales no se constituyen hoy en día en la principal causa de pobreza a nivel mundial. (Lipton, 2009, p.273)

No obstante, en Colombia las afirmaciones sobre la muerte de la reforma agraria no logran tener un respaldo contundente, puesto que el proceso no se ha logrado desarrollar debido a los intereses políticos que la rodean, además, varios estudios sobre la situación de los territorios rurales en nuestro país evidencian que la concentración de la tierra es uno de los pilares de la desigualdad.

Para el caso colombiano resulta preciso señalar que a lo largo de su historia los grupos de grandes poseedores de tierra han estado ligados con los poderes políticos, económicos y judiciales tanto en el orden regional como en el nacional, lo cual ha derivado en la cooptación de la legislación y de la formulación de las políticas públicas hacia sus intereses.

Al respecto el informe Campesinos, tierra y desarrollo rural Reflexiones desde la experiencia del Tercer Laboratorio de paz expone:

La modalidad de ocupación espacial histórica del territorio, los procesos de colonización agraria con sus asentamientos poblacionales y la ausencia del Estado, han conllevado a una alta concentración de la propiedad con sociedades regionales frágiles; configurando una realidad rural fuente de rentas privilegiadas, de escenarios de conflictos y de violencias (Baribbi y Spijker. Pág 6. 2011).

Entonces se tiene que La importancia de la reforma agraria radica en que “es un paso esencial para romper el círculo vicioso característico de toda estructura latifundista, bien se trate de las formas arcaicas del latifundismo señorial o de las formas modernas de las "colonias de plantación". (García, 1967, pág.5)

Es por esto que resulta necesario entender la existencia de una desigualdad no solamente en el acceso a la tierra, sino también en el acceso a las instituciones, caracterizado principalmente por el poder económico de los terratenientes y gamonales y el no reconocimiento de las comunidades ancestrales y étnicas como también del campesinado.

Por lo tanto, el diseño de un programa de reforma agraria en Colombia requiere de la implementación de una reforma agraria integral, además de la consolidación de un marco de política que reconozca a los pueblos originarios, étnicos y campesinos y a sus derechos y que en su desarrollo fortalezca la inclusión de dichos grupos.

Todo esto parte de reconocer la existencia de obstáculos como la ineficiencia institucional, los altos costos de implementación de las políticas y reformas, y de la poca claridad en los derechos de propiedad en los predios rurales de Colombia por falta de un catastro actualizado, así como del entendimiento de las distintas visiones que tienen los pueblos étnicos frente al territorio.

Al respecto de la poca información predial en Colombia el Informe Nacional De Desarrollo Humano señala que “El país no tiene un sistema articulado de administración de la propiedad rural que maneje la información básica para analizar con exactitud la

---

problemática de tierras y en consecuencia diseñar políticas adecuadas". (PNUD, 2011, Pág. 181)

Continuando con la necesidad de desarrollar el problema de la tenencia de la tierra, se debe observar desde un punto de vista Teórico, trabajos como los de Ester Boserup y Hans los cuales permiten ver como la tierra siempre ha tenido derechos de propiedad, resaltando que estos derechos no siempre han sido particulares, sino que han ido evolucionando desde los derechos de propiedad generales, en los cuales la tierra pertenece a determinada sociedad, siendo esta la que determina quien la utiliza, hasta una apropiación individual donde es el propietario el que decide su uso.

Esta apropiación de la tierra siempre ha estado ligada a las relaciones de poder que surgen dentro de las diferentes sociedades, es por esto que la evolución de las entidades del Estado y las relaciones políticas que se dan dentro de ellas se enmarcan en el tema de la apropiación de recursos y del capital. (Binswanger et al, 1995, p.23)

Por otro lado, la tierra al ser uno de los factores de producción más apetecidos por su carácter de escasez relativa, no es ajena a la disputa política y económica entre los distintos miembros de la sociedad. Al respecto es posible ver que en los diferentes países la tenencia de la tierra ha estado estrechamente vinculada con el poder político por lo cual gran parte de los gobiernos ha buscado defender a los grandes terratenientes en lugar de hacerlo con los pequeños campesinos con poca o sin tierra.

Los derecho de acceso a la tierra han sido apropiados por una elite a lo largo de la historia, generando grandes masas de campesinos sin acceso a la misma o con muy poca tierra para trabajar, por lo cual se han generado diversos levantamientos y organizaciones campesinas con el objetivo de reformar la estructura de la propiedad del suelo, adicionalmente la alta concentración de la tierra tiende a generar problemas de bajos rendimientos debido a los altos costos que trae consigo el uso de grandes extensiones de tierra.

Es allí de donde nace la necesidad de cambiar esa estructura de tenencia y producción de la tierra; y la forma en cómo los diferentes gobiernos emprendieron estas difíciles tareas, fue mediante la figura de reforma agraria.

Entonces, la reforma agraria no debe ser entendida simplemente como la repartición de la tierra en más manos, dado que implica un cambio en la estructura de producción y en la estructura de la tenencia, por lo cual sus elementos varían según el país e incluso según la región de este en donde se quiera llevar a cabo, este último elemento es el que resalta Antonio García en su texto “modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural”

Es pertinente indicar que el pensamiento de Antonio García Nossa es ampliamente reconocido por sus grandes aportes en materia de conceptualización de la estructura agraria, por lo cual resulta difícil e infructífero delimitar su teoría simplemente a unos escuetos conceptos sin conexión alguna, sino que al contrario los aportes de García Nossa se convierten en un aporte de obligatoria lectura en términos de estructura y desarrollo agrario

García entiende la reforma agraria como:

un vasto y articulado proceso de transformación en la apropiación y distribución de la tierra, en la gestión económica, en las relaciones sociales, en el sistema de poder y en el conjunto de elementos que determinan en última instancia el desarrollo rural. (García, 1973, p.1)

Al hablar de desarrollo rural, el autor nos inserta en una discusión que sitúa como eje principal el entender que la estructura agraria no se constituye como un cuerpo aislado o autónomo, sino que por el contrario se encuentra anclado a una sociedad y a un modelo económico determinado, señalando que para el caso de Latinoamérica es el capitalismo dependiente. Por ende afirma que todo proyecto de cambio responde a una ideología específica, atada a proyectos culturales y sociales construidos desde las peculiaridades de los territorios.

De la anterior afirmación, podemos decir que el autor plantea que al estar permeado por una ideología, el desarrollo económico pasa por ser una decisión con una connotación política y no solo por un asunto técnico, es decir existe más de una manera de relacionarse con el espacio, por lo cual carece de sentido pretender idear una ciencia social sin ideología y que sea (o pretenda ser) totalizante.

En cuanto al análisis que realiza Antonio García (1970) frente a la estructura de las zonas rurales y los tipos de reforma agraria encontramos tres grandes grupos en los que se podrían definir los intentos de reforma agraria, Estructurales, Convencionales y Marginales.

El primero tiene como principales características estar relacionado con procesos revolucionarios de carácter nacional que promueven a la vez cambios políticos, mientras que buscan no solamente la demolición de la estructura latifundista sino la sustitución por otra estructura de nivel superior.

Frente a las Reformas Agraria Convencionales, Antonio García señala que estas constituyen una operación negociada entre antiguas y nuevas fuerzas sociales, por lo cual sus alcances y profundidad dependen de dicha correlación de fuerzas, tratando de esta manera de modificar el monopolio latifundista.

Finalmente las reformas marginales no apuntan a la ruptura del monopolio sobre la tierra o hacia la transformación fundamental de las estructuras latifundistas, su direccionamiento no tiene un carácter nacional sino meramente periférico y focalizado y su objetivo político concreto es mantener el estatus Quo de la sociedad no solamente dentro de la estructura agraria, sino también en el ámbito de la vida nacional.

Por lo tanto, como se señaló anteriormente una reforma agraria integral debe ser dirigida y concebida como un gran cambio estructural, dicho cambio se sustenta en la ideología que lo propone y que a su vez define la articulación del uso del suelo con los demás aspectos tanto sociales como económicos, por lo cual la forma en cómo se concibe e interpreta determinada realidad inspira la forma en que se llevará (o deberá darse) el cambio.

Entender las peculiaridades tanto del entorno como de las personas que participan en él, hace que la reforma agraria no se pueda estandarizar y aplicar indiscriminadamente en cada país, al contrario debe pensarse de forma minuciosa y detallada en cada zona donde desee aplicarse, pero sobretodo debe ser construida y consultada con la población y las formas en que esta se organiza dentro del territorio.

No obstante, no se trata simplemente de centrarse en la particularidad, sino entender su relación con el todo, es decir con el entorno, la reforma agraria debe entonces estar dirigida a mejorar las condiciones de una región determinada, articulándose también a las necesidades del resto del país, teniendo en cuenta que los centros rurales y urbanos se entrelazan y potencian cuando se articulan correctamente.

Por su parte Karen Heshusius Rodríguez concluye en su trabajo de maestría:

Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia, que: el impacto de un programa de reforma agraria en Colombia, sobre el ingreso y la calidad de vida de los beneficiarios, sería significativo y positivo si se satisficieran ciertas condiciones como el acceso a crédito, capacitación y educación secundaria. (Heshusius 2005, p.27)

Es decir se puede llegar a la conclusión de que para lograr un mayor bienestar para la población rural con una reforma agraria se requieren medidas que vayan mucho más allá de la simple entrega de tierras por lo que se requieren medidas que logren convertirse en un compromiso de largo plazo como por ejemplo los programas educativos, la capacitación técnica, los planes de subsidios y créditos entre otros.

Es por esto que la realización de una Reforma Agraria integral no solamente se constituye como un proyecto con plena vigencia en Colombia, sino que además se convierte en una de las herramientas más potentes para impulsar el desarrollo rural, sin embargo para poder tener todo el potencial necesita reconocer las características de cada una de las comunidades que hacen parte de las zonas rurales y tenerlas en cuenta para la planeación y el seguimiento de dichos programas.

- **Ley 1448 de 2011 Ley de restitución de tierras, pero no una ley de reforma agraria.**

Resulta importante generar un acápite especial para el tema de restitución de tierras dentro del capítulo de la reforma agraria, dado que comúnmente se ha asemejado con un proyecto de reforma agraria, sin embargo su objeto dista de la realización de un proyecto de tal envergadura, dado que su objetivo central es restituir la tierra despojada a las familias víctimas del conflicto y no modificar la estructura agraria en sus fundamentos.

Cristina Díaz y Ada López expresan con relación a esto que:

El proyecto no incluye elemento alguno que conduzca a la redistribución de la tierra para solventar las desigualdades históricas del país. Lo que hace es abordar un problema más inmediato y puntual; la devolución de la tierra a quienes la perdieron a consecuencia del conflicto y de las violaciones de derechos humanos (Díaz y López, 2012, p.137)

En efecto, este proyecto si bien tiene vital importancia para avanzar hacia una mayor equidad en las zonas rurales se convierte en una de las partes que deberá tener un proyecto de reforma agraria integral, dado que por las particularidades de la historia colombiana, la cual ha estado enmarcada en un conflicto social y armado, se hace necesario revertir los efectos del conflicto en los territorios rurales.

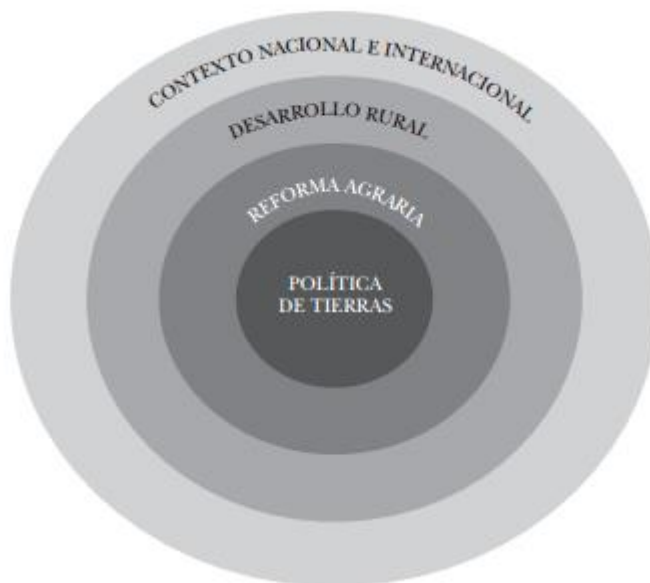
Para ellos es imprescindible que se conozca en detalle la estructura agraria del espacio a intervenir, dado que son esas dinámicas las que permiten valorar cada uno de los elementos a tener en cuenta a la hora de diseñar los programas de política pública que permitan mejorar el acceso a la tierra.

#### **4.1.5 La dinámica de la estructura agraria**

Para introducir el concepto de estructura agraria se debe tener en cuenta que dicha estructura se fundamenta en el sistema de tenencia de la tierra como factor determinante de poder y sobre el cual se construyen las relaciones entre las comunidades, a su vez la estructura agraria evoluciona con las dinámicas sociales presentes en ella.

Con el objetivo de poder entender la estructura agraria colombiana debemos tener en cuenta las relaciones de la política agraria, las cuales se señalan en el gráfico siguiente.

Ilustración 4-1: Estructura Agraria.



**Fuente:** Centro de Memoria Histórica (2013) Pág. 26

Antonio García señala que: “La estructura latifundista constituye un sistema multiforme de dominación social –antes que una economía empresa- cuyo andamiaje descansa tradicionalmente sobre el monopolio de la tierra.” (García, 1970 pág. 43)

Continuando con la composición de la estructura agraria el profesor Carlos Alberto Suescún en su trabajo, La inercia de la estructura agraria en Colombia argumenta que dicha estructura no ha cambiado significativamente y que al contrario de lo que se afirma, Colombia continua con una combinación bimodal en la tenencia de la tierra.

Frente a la concentración de la tierra se tiene que las estructuras bimodales estarían caracterizadas por un acaparamiento de la mayor porción de la tierra en pocas manos mientras que se tiene una gran cantidad de trabajadores rurales sin propiedad o con una extensión pequeña de sus predios, por lo que la alternativa sería propender a una estructura con un bajo índice de GINI de tierras.

En cuanto a los conflictos de la tierra en un sistema multimodal estarían caracterizados en elementos tales como que la mediana propiedad es más fuerte y domina la estructura junto con la pequeña. Estas dos coexisten con la gran propiedad bien explotada habría



desaparecido el conflicto por el acceso a la propiedad lo cual se explicaría por la realización de una reforma agraria.

Sin embargo en Colombia no se tiene esta condición en cuanto el GINI de tierras es de los mayores de América Latina, por lo que las comunidades rurales continúan con sus reivindicaciones para realizar una reforma agraria integral que les permita la apropiación del territorio y la preservación de sus costumbres.

Por otro lado el crecimiento económico, la agricultura se ha visto relegada por otros sectores que se han visto potenciados por booms económicos externos como el caso de los hidrocarburos, su situación resulta problemática en cuanto se necesita compromiso político para potenciar el sector agrícola para que participe de una manera dinámica y democrática en el mercado mundial, ante esto surge la necesidad de propender por incrementar el potencial de crecimiento del sector.

En Colombia actualmente se tiene un bajo nivel de ahorro en los hogares rurales, lo que se convierte en una de las barreras para acceder al crédito y potenciar la producción, así mismo se tiene una relación no complementaria entre la agroindustria y la economía campesina que en algunas zonas del país se convierte en conflictiva y antagónica.

Por ende se evidencia la falta de comunicación entre las entidades del Estado y las comunidades campesinas en cuanto gran parte de las políticas no logran potenciar las economías locales en cuanto el viraje del gobierno se enfoca hacia la producción con motivo de exportación. Se debe señalar también que la volatilidad internacional también ha generado grandes pérdidas en el sector agrícola en especial los pequeños productores de café.

Se hace evidente la necesidad de propender por estructuras de relacionamiento de las entidades del Estado y las comunidades rurales más democráticas e incluyentes que mediante un enfoque diferencial propendan por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Así mismo la articulación de la grande, mediana y pequeña propiedad se convierte en un proyecto prioritario en cuanto se deben aprovechar las sinergias que crean dichas relaciones.

Quizá uno de los elementos más importantes para propender hacia una forma de estructura agraria multimodal tiene que ver con la aclaración de la propiedad de los predios, por lo que se hace indispensable la actualización del catastro y la implementación de un proyecto nacional que logre aclarar la tenencia de la tierra de campesinos, resguardos y grandes pedios mediante la Consolidación de los derechos de propiedad y de los registros

Otro de los elementos de vital importancia y que ha tenido altas repercusiones en la productividad agrícola y el bienestar de la población es la baja tasa de ahorro rural, esto se explica en primera medida por la volatilidad e inestabilidad de los precios del sector así como por la baja presencia de las entidades bancarias en las zonas rurales explicada durante mucho tiempo por el bajo nivel de tecnología y el desarrollo del conflicto agrario en ciertas regiones del país.

El bajo ahorro genera que los pequeños campesinos no puedan acceder al crédito puesto que no cuentan con el respaldo suficiente, por otro lado para los grandes poseedores de tierra, esta es más un bien especulativo que productivo por lo que se han venido consolidando zonas de alta pobreza rural en cuanto se caracterizan por la poca inversión y baja productividad.

Por lo cual, en Colombia se hace necesario un sistema de tributación que desestime el uso ineficiente de la propiedad y que así mismo sea una política progresiva que no impute a los pequeños propietarios, resguardos indígenas y consejos comunitarios de las poblaciones afro.

Finalmente dentro de la estructura agraria Colombia debe transformarse la informalidad del trabajo para que de esta manera se fortalezcan los sistemas de seguridad social y se contribuya al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

Se debe señalar además que las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución y transformación de un espacio público (polity) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios (Salazar. Pág. 45. SF)

Ante esto, resulta de especial importancia remitirse al estudio de la FAO del año 1994 en el que se evidenció que:

La participación del Estado en compra de tierras ha activado el mercado de la propiedad en zonas donde la compraventa es tradicionalmente baja, como en áreas de ganadería extensiva. Sin embargo la intervención del Estado no modifica sustancialmente la magnitud del mercado en su conjunto. (FAO. 1994. Pág. 69)

#### 4.1.6 Dinámicas y políticas del acceso a la tierra

Como lo señala Darío Fajardo (2002, pág. 24) la migración interna en Colombia y los procesos económicos y políticos están permeados por varios fenómenos dentro de los cuales encontramos la concentración de la propiedad rural, el desplazamiento forzado y la explotación del trabajo. Dichos fenómenos varían según las regiones, pero se han convertido en elementos que explican la relación con la tierra y el poder político

El desarrollo de la extensión de las propiedades en los últimos años ha estado caracterizada por una leve reducción en la mediana propiedad en especial a comienzo del periodo y un incremento paulatino de la gran propiedad hasta convertirse en la estructura predominante.

El cuadro presentado a continuación fue tomado de la presentación del doctor Iván Darío en la IV reunión de agricultura familiar del IICA y nos muestra entre otras cosas que el 39,9% de los propietarios son microfundistas que poseen el 3,7 del área catastral, mientras que el 3,8% son grandes propietarios y tienen el 41% del área.

Tabla 4-2: Tipo, tamaño y propietarios de la tierra en Colombia años 1991 y 2009.

Año	1991		2009	
	Tamaño	Área	Propietarios	Área
Microfundio	3,7	38,7	3,7	39,3
Minifundio	7,4	25	7,4	24,7
Pequeña propiedad	7,1	12,1	7,2	11,9
Mediana	41,1	20,6	40,6	20,3

---

<b>propiedad</b>				
<b>Gran propiedad</b>	40,7	3,7	41,1	3,8

---

**Fuente:** IV reunión de agricultura familiar del IICA 2014 pág. 2

Respecto a las políticas de acceso a la tierra Jairo Hernando Pulecio (2006) tras hacer una síntesis del trabajo de Balcázar, López, Orozco y Vega, (2001), muestra que las principales leyes emitidas por el gobierno en materia de reforma agraria han venido transformándose mediante la incorporación de elementos que han permitido la inserción del sector agropecuario en un modelo agroindustrial destinado a la importación.

Como referencia de leyes de reforma agraria se puede tomar como inicio la Ley 200 de 1936, esta ley estuvo enfocada en potenciar y mejorar la explotación económica de los predios rurales de una forma que convertía la explotación en obligatoria, además otorgó el derecho de dominio sobre los predios o su restitución al Estado de no encontrarse explotación activa, además de reconocer el derecho de los trabajadores rurales al dominio de las tierras.

Se puede continuar con el seguimiento a las leyes de corte agrario con la Ley 100 de 1944, la cual declaró de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entran en alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, así mismo decretó la modificación del periodo de explotación de diez a quince años para ser causal de inicio del proceso de restitución de predios al Estado si estos se encontraban sin utilización económica.

En tercer lugar se encuentra la conocida Ley 135 de 1961, en la cual se propendió por el principio del bien común y en la necesidad de extender a los distintos sectores de la población el derecho a la propiedad creó el Comité Nacional Agrario, el cual fue conformado por representantes de los partidos tradicionales, del Congreso de la república, la Iglesia católica y las Fuerzas Armadas se fundamentaba en tres lineamientos estratégicos para adelantar el proceso de reforma agraria en Colombia, es aquí en donde se da la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el cual tendría un papel fundamental en la administración y repartición de las tierras así como de liderar las políticas públicas frente al tema.

---

Frente a la Ley primera de 1968, Pulecio (2006) señala que es conocida como la ley de los Arrendatarios y los Aparceros, contribuyó a agilizar los trámites y procedimientos y fijó nuevos causales de expropiación. Por otra parte modificó la ley 135 de 1961 Además retomando a Pulecio “sirvió para reglamentar la Unidad Agrícola Familiar (UAF) a fin de proteger y regular la tenencia y explotación de las porciones de tierra distribuidas individualmente a los campesinos beneficiarios, principalmente en lo relacionado con su venta o transferencia”. (Pulecio, 2006. SP)

Continuando con la trazabilidad de los proyectos de reforma agraria en Colombia, se encuentra la Ley cuarta de 1973, esta ley propendió por buscar reducir el papeleo y extensión de los trámites de adquisición de tierras a través del establecimiento de negociaciones, la agilización de la adjudicación de tierras a los sujetos de reforma y el establecimiento de la figura de “renta presuntiva agrícola”, como la forma de ejercer control a favor del uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva basada en el acaparamiento.

Por otro lado, la Ley quinta de 1973, se creó para estimular la capitalización del sector agropecuario mediante el establecimiento de un sistema de financiamiento para el agro mediado por el Fondo Financiero Agropecuario, Además tal como lo señala su segundo artículo en ella se buscó “orientar la política agropecuaria, para garantizar un adecuado aprovechamiento de la tierra, el aumento del producto interno y la equitativa redistribución del ingreso” (Ley quinta de 1973)

Respecto a los cambios en la economía colombiana y los resultados que arrojó la ley primera de 1968 se procedió a modificarla mediante la Ley sexta de 1975 en la cual se dictan las normas sobre los contratos de aparcería y demás formas de explotación de la tierra, exponiendo las obligaciones y derechos de las partes, así como los elementos principales de los contratos.

Por su parte la Ley 35 de 1982 sancionada por el entonces presidente Belisario Betancur y mejor conocida como la Ley de Amnistía dotó de potestad al INCORA para la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas, esta ley se convierte en un hito al buscar avanzar hacia la paz del país, sin embargo la guerra no frenó su

ritmo y tras la incorporación de los paramilitares introdujo un nuevo ciclo de violencia y desplazamiento en el campo.

Ante esta situación y tras el auge del narcotráfico y el empoderamiento de los poderes regionales, el Estado Colombiano se vio en una situación de desventaja y debilidad institucional, ante lo cual buscó con la Ley 30 de 1988 fijar lineamientos para propender por una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales en las regiones, así como de incrementar el nivel de vida de la población rural para lo cual diseñaron la simplificación de los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos, centrándose en la eliminación de la calificación de las tierras, y el otorgamiento de una mayor cantidad de recursos al entonces INCORA para el adelanto de los programas relacionados con el desarrollo rural y demás atribuciones.

Finalmente se debe resaltar la publicación de la Ley 160 de 1994, cuyo principal cambio consiste en dinamizar la redistribución de los predios baldíos mediante la introducción del concepto de propiedad a través del modelo de mercado de tierras, además en ella se expresaron figuras como subsidios y créditos para la compra directa por parte de los campesinos, por otro lado señala la necesidad de crear las denominadas Zonas de Reserva Campesina ZRC y clarificar los terrenos baldíos de la nación y los resguardos indígenas.

Ahora Bien Absalón Machado hace un comentario respecto a la necesidad de que el Estado colombiano promueva y evite la concentración de la tierra en pocas manos además de garantizar el derecho a la misma de las comunidades desplazadas, al respecto afirma:

Lo que pase con la estructura de la propiedad y la estructura agraria dependerá mucho de las posibilidades ciertas de retorno de los desplazados a sus sitios de origen; si ello no es posible, con seguridad la estructura de tenencia tenderá a concentrarse porque esa es la dinámica del desarrollo capitalista y de los sistemas productivos en una sociedad bimodal donde la equidad y la democracia no tienen espacios para reproducirse. (Machado, 2015 p.13.

Absalom Machado y Silvia Botello (2014) Estiman que el porcentaje nacional para el año 2011 de hogares de la Agricultura Familiar Especializada que no poseen tierra asciende

aproximadamente al 18% Pero además, señalan que al tener en cuenta a los microfundistas quienes representarían alrededor del 70% de los propietarios, los cuales solo dispondrían del 13% del área agropecuaria incorporada a la frontera agrícola de país. Esto deja en Evidencia una situación crítica en el acceso a la tierra que requiere de una política pública con elementos tanto de corte redistributivo como de índole distributiva frente a los derechos de propiedad y de uso de la tierra.

Es decir, se necesita una política de adjudicación de tierras a nuevos poseedores utilizando los predios que se encuentran baldíos, pero también una reasignación de la propiedad para pasar de un uso improductivo de las tierras con alto nivel de concentración a un aprovechamiento por parte de familias que quieran desarrollar una actividad económica y/o social de producción y/o de protección.

No obstante, resulta apremiante señalar que las políticas de acceso a la tierra no deben estar solamente asociadas hacia la formalización de la propiedad, sino que deben propender por el fortalecimiento de las comunidades, su cultura y su economía, quizá uno de los ejemplos más relevantes al respecto es el caso del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar PRONAF del Brasil.

Este programa, como lo señala Milena Pava y Renato Dagnino (2013) surge a raíz de la prerrogativa de fortalecer, y promover el desarrollo sustentable del sector rural constituido por los agricultores familiares, mediante el aumento de las capacidades productivas, la generación de ingresos y el mejoramiento de la renta.

Lo anterior se contrasta con la situación de Colombia frente a los programas de agricultura familiar, pues como enuncia Francisca Meynard "No existe ni ha existido en Colombia una política específica para la agricultura familiar, sino más bien políticas que se pueden relacionar de forma más directa u otras en forma más tangencial con ella". (Meynard, 2015, p.150)

En síntesis se tienen algunos vacíos en las políticas de acceso a la tierra en cuanto no logran profundizar en la potenciación de las economías regionales y el fortalecimiento de las comunidades y su relación con el territorio, al respecto se tiene un importante acercamiento al problema de acceso a la tierra y en específico a la concentración de la misma que fue plasmado en el "Informe Nacional de Desarrollo Humano realizado

Colombia Rural, Razones para la esperanza” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD el cual señala que se deben contemplar al menos cinco factores técnicos para entender la complejidad de los procesos que ayudan a mantener la desigual y muy alta concentración de la tenencia de la tierra en Colombia los cuales son:

(a) desactualización del catastro rural, (b) poco avance en la relación catastro-registro, (c) modernización inconclusa de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, (d) seria desigualdad en los avalúos catastrales por hectárea, y (e) atrasos en información y deficiencias en su acceso. Estos aspectos se explican a continuación (PNUD 2011; p.192).

Por ende, es importante comprender que para garantizar el acceso efectivo a la tierra por parte de los pobladores y pobladoras rurales se debe emprender también una transformación institucional que logre garantizar las condiciones básicas de información, recursos y operatividad de las reformas necesarias.

- **El catastro rural**

Uno de los mayores problemas en los procesos de acceso a la tierra en Colombia ha sido la no actualización y falta de información del Catastro de predios rurales, teniendo como el referente más importante el ejercicio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el cual es el más grande a nivel nacional.

En relación con esto se tiene la evidencia de la importancia del Catastro Nacional al entender que “La base catastral es fundamental en los procesos de ordenamiento territorial, pues describe los predios, sus características, su relación con el entorno y sus propietarios” (Martínez 2003; p.65).

Es decir el Catastro se convierte entonces en una herramienta de información imprescindible para la toma de decisiones territoriales y prediales a nivel rural puesto que permite conocer las particularidades de las zonas y potenciarlas o transformarlas.

Se debe señalar que Cerca del 45% de los predios rurales registrados en el catastro Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC corresponden a predios privados de uso agropecuario. Los predios del Estado (bienes inmuebles fiscales, especialmente baldíos



del -INCORA-INCODER- inscritos en catastro ascienden a un 20% de la superficie total, 30% a comunidades indígenas-resguardos, y un 3,7% a las áreas protegidas (IGAC, 2012).

Por otro lado, es importante dejar en evidencia que la información de los predios rurales existe solo en la base del catastro nacional, no hay otra fuente que permita acceder a dicha información, sin embargo la información del censo agropecuario, puede ayudar a complementar la información y proporcionar un análisis pormenorizado de la situación rural.

Sin embargo es importante tener en cuenta que dicho estudio se enfoca en los predios privados y no en los bienes públicos (parques, reservas, comunidades afro e indígenas y demás) lo cual si bien es un paso adelante sigue dejando el problema del censo de predios baldíos en el país.

- **El Tercer Censo Nacional Agropecuario “Hay Campo para Todos”**

En su desarrollo se debe señalar que el Tercer Censo Nacional Agropecuario fue por su complejidad el mayor ejercicio estadístico a nivel nacional realizado en el país sus documentos e información suministrada proporcionan información estadística, georreferenciada y de la mayor actualidad respecto al sector agropecuario del país.

Como se puede ver en la página del DANE “Es el único de los tres censos realizados en Colombia, que se caracteriza por ser incluyente. Tuvo una cobertura operativa del 98.9%, cubriendo los 1.101 municipios del país, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 32 departamentos, 20 áreas no municipalizadas, 773 resguardos indígenas, 181 tierras de comunidades negras y 56 parques nacionales naturales”.

Este Censo consta de doce informes de entrega, en los cuales se detalla la situación de las zonas rurales, rurales dispersas y su productividad. Por lo que su información resulta de vital importancia para avanzar en una ley de acceso a la tierra que supere los elementos de la ley 160 de 1994 y permita construir de manera democrática una política pública que potencie a las zonas rurales y permita reducir la brecha de ingresos y bienestar con respecto a las zonas urbanas.

#### **4.1.7 La Ley 160 de 1994**

En este apartado se estudiará la ley 160 de 1994 en tres etapas, la primera la constituye el recuento histórico desde la creación de la Constitución Nacional de 1991 tomando este momento como clave, puesto que generó las bases para diseñar las pautas para la formulación de la ley. El segundo momento de estudio es el desarrollo de un análisis textual con base en el documento de ley y apoyado en el software de análisis NVIVO. Finalmente se realiza un estudio del documento con los elementos estructurales evidenciados en el segundo componente de este apartado.

- **La Constitución de 1991 y el acceso a la tierra**

Una introducción a la comprensión del surgimiento de la constitución política no puede pasar por alto el impacto que esta tuvo en las dinámicas históricas que ha tenido la cuestión agraria en Colombia. Dado que el uso, vocación y delimitación de la tierra se vieron altamente influenciados por las configuraciones que se introdujeron en la constitución en sus diferentes aspectos: en lo político en materia de justicia, conformación del congreso y la delimitación de partidos de oposición; frente a lo económico se presentó la transición del modelo económico; en cuanto a los aspectos territoriales se generó la estructuración del régimen departamental y municipal, finalmente ante los impactos de la guerra se avanzó en el fortalecimiento de los derechos humanos.

A raíz de los conflictos sociales y armados y las complejidades de los mismos se vio la posibilidad de intentar modificar por novena vez la constitución, esto debido a que los intentos anteriores fueron fallidos como la sexta asamblea constituyente convocada por Laureano Gómez, la séptima asamblea constituyente bajo la dictadura de Rojas Pinilla y la octava asamblea constituyente convocada por Alfonso López Michesel no se pudieron llevar a cabo; por un lado el golpe de estado de Rojas Pinilla no permitió que se llevara a cabo la sexta asamblea, el plebiscito propuesto bajo la dictadura en 1957 disolvió la séptima constituyente, y por último la octava asamblea constituyente fue declarada inexecutable por la corte suprema de justicia. (Restrepo, 1992).

Para la novena oportunidad, esta vez impulsada en el gobierno de Cesar Augusto Gaviria Trujillo el 24 de octubre de 1990 promovida especialmente por la voluntad del constituyente primario, en dos elecciones se determinó la reforma por mayoría de votos, según Restrepo (1992) se convoca como un gran acuerdo político con distintas fuerzas políticas como: el partido liberal, el partido social conservador, el movimiento de salvación nacional, el movimiento de alianza democrática y el M-19.

Sin embargo este acuerdo político no hubiese podido salir adelante sin la participación de la sociedad, la cual fue quien consolidó la convocatoria para que este acuerdo pudiese salir adelante, por medio de un movimiento denominado “la séptima papeleta”; como resultado se otorgaron setenta escaños para los diferentes partidos y movimientos políticos, y dos de ellos se otorgaron para miembros de grupos guerrilleros que hubiesen manifestado la voluntad de acogerse al proceso de paz y estuviesen desmovilizados.

En cuanto a los cambios asociados a la cuestión territorial se modificaron aspectos como las entidades territoriales, se consagraron los territorios indígenas; en el territorio a su vez aparecen las figuras de región y provincia, a las cuales se les atribuyó funciones de coordinación y complementariedad a la acción municipal; este proceso es acompañado de la necesidad de un procesos de descentralización como afirman Gaitán y Guzmán (1991) en donde mencionan que este es un proceso legislativo impulsado por el Gobierno Nacional en cabeza del Congreso de la República para hacer una valoración y recuperación espacial y regional, lo que se puede entender como una visión más descentralizada y más territorial del Estado.

En consecuencia, se impulsan un nuevo criterio administrativo en la necesidad de reconocer la existencia de regiones y provincias, para crear un modelo más adelantado y consagrado bajo el principio general de autonomía delimitando el campo de gestión de recursos propios. Por consiguiente, se eliminan los territorios nacionales y se transforman en departamentos.

Por otro lado y refiriéndose a la transformación institucional plasmada en el artículo transitorio número 20 de la constitución de 1991 Ocampo y Perry señalan que:

Buena parte de las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura modificaron su estructura interna: el ICA, el INCORA, el HIMAT, el IDEMA, el Fondo DRI

y la Caja Agraria. Igualmente, en virtud de ellas se determinó que las entidades nacionales cesaran su participación accionaria en VECOL y las centrales de abasto (Ocampo y Perry, 1995, SP)

En específico el artículo 64 de la constitución señala:

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

Además esta Constitución busca el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de la población rural, mediante la disposición consagrada en el artículo 65 la cual reza:

La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. (Constitución Política de Colombia, 1991)

#### ▪ **Análisis textual de la ley 160 de 1994**

Para profundizar el entendimiento de la ley 160 de 1994 se procedió a analizarla con el software especializado de análisis cualitativo N VIVO, este software permite realizar diversos análisis con datos tanto cualitativos como cuantitativos e incluso mixtos asistiendo al usuario en el manejo de la información para lograr optimizar el tiempo y la calidad de la información resultante.

El software permite mediante la caracterización de algoritmos identificar las palabras clave, las palabras más frecuentes y desarrollar entre ellas esquemas de relación que permitan entender la narrativa de un documento del orden textual, visual o auditivo.

El programa se diseñó para ayudar a organizar, analizar y encontrar perspectivas en datos no estructurados o cualitativos, como: entrevistas, respuestas de encuestas con preguntas abiertas, artículos, contenido de las redes sociales y la web, por lo que resulta de gran ayuda en la elaboración de esta investigación dado que proporciona un análisis eficiente de los documentos de política estudiados.

Una vez incorporado el documento correspondiente a la ley 160 de 1994 en el software se realizó un estudio de frecuencia de palabras, tomando como referencia el conjunto de las cincuenta palabras, mayores de cuatro letras, más utilizadas en el documento, la decisión de delimitar la extensión de las palabras a un mínimo se realizó para eliminar conectores lógicos entre palabras, además se procedió a realizar un barrido de eliminación de aquellos adjetivos y sustantivos que por la forma en que aparecían dentro del documento no generaban información susceptible de analizar o por lo menos con una importancia relevante. (Ver Anexo C)

De esta manera se obtuvo que las palabras con mayor frecuencia de repetición dentro de la ley son en su respectivo orden las siguientes: Tierras (684), Agraria (417), Reforma (412), Desarrollo (393) y agrícola (359).

Sin lugar a dudas este conjunto de palabras permite entender los ejes en los que se estabiliza el objeto de la ley. Por lo que se trata de una ley encaminada a resolver el problema de la tierra mediante la creación del sistema de reforma agraria y desarrollo rural campesino. No obstante es preciso señalar que la última palabra (agrícola) se encuentra relacionada con las palabras Unidad y Familiar, esto dado que la ley 160 introduce el término de Unidad Agrícola Familiar UAF como la unidad básica de medida para la titulación de baldíos.

Ahora bien, el software NVIVO, permite además ver en forma de diagrama la relación que tienen las palabras entre sí, de este estudio se logró delimitar los grupos temáticos en los que se concentra la ley. Si nos remitimos al anexo D podemos ver claramente la formación de tres grandes grupos de palabras con sus correspondientes divisiones (Esto si eliminamos del análisis la palabra recurso que queda en un grupo sin divisiones)

El primer grupo engloba los temas que se refieren a la propiedad, al respecto se observan palabras como subsidio, registro, valor y adjudicación, así como terrenos y

unidad, este grupo ubica como referencia que la propiedad de los terrenos baldíos se realizará mediante la entrega de extensiones de tierras definidas según la productividad de la tierra entendida como la Unidad Agrícola Familiar al respecto la ley define la UAF como:

La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio (Ley 160 de 1994)

El segundo grupo de palabras tiene que ver con los procesos de adquisición de predios en él se encuentran palabras como: avalúo, beneficiarios y dominio, dentro de ese mismo nivel se tienen elementos como agraria, campesinos y derechos. Este grupo pone en evidencia que la ley 160 de 1994 se encuentra direccionada hacia el sujeto campesino como principal beneficiario de la adjudicación de baldíos, en este grupo se evidencia además que dicha adjudicación tiene una serie de condiciones reglamentadas frente al avalúo y la selección de beneficiarios, introduciéndonos a un marco institucional específico para llevar a cabo dichas tareas.

Finalmente el tercer grupo hace referencia, al tema de la explotación de los predios rurales en este grupo además de la palabra explotación se encuentran elementos como: inmueble, mejores, predio, programa, aquí de nuevo encontramos referencias a la composición institucional de la ley como lo son las palabras municipios, ministerio, nacional y junta.

Uno de los hallazgos más importantes en la aplicación de esta forma de análisis es que los tres grupos evidenciados tras la aplicación del software son similares a las características de uso, control y transferencia las cuales son la base del acceso a la tierra. Es por esto que tras la revisión del contenido de la ley 160 de 1994 y guiados por el esquema generado por el software NVIVO y por la definición de acceso a la tierra que maneja este documento se encontró que los objetivos de la ley 160 de 1994 pueden agruparse con la siguiente composición:

Tabla 4-3: Tipo de objetivo de la ley 160 de 1994.

Tipo	Objetivos en la ley 160 de 1994
<b>General</b>	<p>Primero: promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.</p>
<b>Uso</b>	<p>Cuarto: elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.</p> <p>Quinto: fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.</p> <p>Sexto: acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.</p> <p>Séptimo: Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.</p>
<b>Control</b>	<p>Octavo: garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.</p>
<b>Transferencia</b>	<p>Noveno: regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medioambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.</p>

Tipo	Objetivos en la ley 160 de 1994
	<p>Segundo: reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.</p>

**Fuente:** Ley 160 de 1994, elaboración propia.

La ley 160 de 1994 aborda su objeto a lo largo de dieciocho capítulos por medio de los cuales crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras y se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

Angélica Franco e Ignacio de los ríos Citando a Darío Fajardo ponen en evidencia que:

con la Ley 160 de 1994 se realizaron cambios profundos en el concepto de Reforma Agraria tradicional o clásica, y se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los campesinos, donde el 70% del costo provenía de los campesinos y el restante 30% podía provenir de una línea de crédito especial de los intermediarios financieros, con el requisito de presentar un proyecto productivo, o de recursos propios (Franco y de los Ríos 2011; p.107)

El enfoque integral del nuevo concepto de Reforma Agraria aborda la articulación al contexto social, económico y político, como también la planificación de propuestas que contemplen, además del aspecto de redistributivo de la propiedad, otros aspectos como el acceso al crédito, la satisfacción de necesidades básicas, la asociatividad, la participación en la toma de decisiones, etc. (Franco y de los Ríos, 2011, p.111)

Como conclusión se tiene que la ley 160 de 1994 es un eje estructurante de las nuevas propuestas sobre política pública de acceso a la tierra, en cuanto su formulación tiene componentes de democratización y mejoramiento de acceso en el que varios de los actantes del sistema Rural colombiano se sienten identificados.



Sin embargo se encuentra una disputa entre elementos de rezago que no quieren ver afectados sus intereses políticos, económicos y sociales para lo cual el mantenimiento de la estructura agraria como se presenta actualmente les resulta funcional.

Se tiene además que el Acuerdo de La Habana retoma varios de los elementos de la ley 160 buscando más que transformarla darle una nueva vida y generar así su cumplimiento.

A pesar de la estrecha relación entre la problemática rural y agraria y los grandes conflictos sociales y políticos que ha sufrido el país durante el último medio siglo, los temas del desarrollo rural y de la tierra (acceso, tenencia, distribución, uso) no han tenido un papel significativo en las agendas políticas de los gobiernos de las últimas décadas. (Baribbi y Spijker. Pág 6. 2011).

## **5.Marco Teórico**

Al abordar el estudio del acceso a la tierra desde la ley 160 de 1994 desde un enfoque de análisis de tipo narrativo resulta oportuno abordar algunos de los esquemas metodológicos propuestos más populares en las corrientes de análisis de la política pública, sin embargo y como se podrá ver a continuación dichos esquemas tienen múltiples características que les dan debilidades y grandes potencialidades a la hora de estudiar una política pública, es por esto que resulta preciso develar las características más importantes de los principales enfoques metodológicos para sustentar la elección del enfoque narrativo propuesto por Emery Roe y la aplicación de la metodología Q como herramienta específica de análisis.

Para iniciar es pertinente indicar que luego de la consolidación del campo de estudio de las políticas públicas a través del tiempo, se puede ver que la formulación, el análisis y la

evaluación de estas encuentran hoy el desafío de integrar en sus formas a las distintas maneras de participación de la población.

Al respecto Roth (2013) afirma que: Para la formulación de una política se deben tomar en cuenta los valores, normas, percepciones, ideologías y consideraciones técnicas, políticas, institucionales y administrativas que tienen curso en el contexto particular, esto con el fin de realizar un estudio integral que permita el entendimiento de la pluralidad y complejidad de la política pública.

La anterior afirmación, da cuenta de la evolución que ha tenido el análisis de políticas públicas en las últimas décadas, pasando de entender el estudio de política como una tarea meramente técnica desarrollada por especialistas a una actividad plural con múltiples actores y formas de realizarse.

De esta forma tenemos que dentro del estudio de las políticas públicas han surgido diversos paradigmas, Roth (2008) al citar a Guba señala que se puede establecer una caracterización de los mismos mediante sus diferencias ontológicas, epistemológicas y metodológicas, arrojando como resultado cuatro paradigmas:

- El positivismo
- El post positivismo
- La teoría crítica
- El constructivismo.

El positivismo se encuentra fundado en una epistemología científica, se caracteriza por sus métodos basados en la ciencia y la comprobación empírica. Asume la exclusiva finalidad de la explicación del conocimiento científico sin pretender el conocimiento general, sus metodologías suelen ser de cortes lineales y sucesivos reduciendo la política pública a una serie de eventos integrados.

Por otro lado el Post positivismo, también conocido como racionalismo crítico, entiende la realidad como verdadera, pero de imposible acceso lo que dificulta el entendimiento de cada uno de los fenómenos sociales (y de la naturaleza). Sin embargo su diferencia con

el positivismo radica en que el primero considera que en la tarea de estudio de la realidad hay una pluralidad de efectos con múltiples causas que dificultan la labor de entendimiento y los análisis.

Adicionalmente Roth señala que: “resulta imposible para el post positivista, contrario al investigador (neo) positivista, separar los hechos de los valores. Los hechos, tal como los percibimos siempre, estarán cargados de valores”. (Roth, 2008, p.72)

Por su parte la teoría crítica retoma las premisas del Post Positivismo al entender la imposibilidad del conocimiento ante la complejidad social y la existencia de valores que hacen que la búsqueda de la objetividad sea un falso debate y una distracción. Es así como se interpreta la posibilidad de entender la realidad desde un ángulo determinado por la subjetividad del investigador

De acuerdo a lo anterior y basados en el trabajo de Habermas la teoría crítica como lo señala el Doctor André Roth desarrolla una explicación de las políticas públicas en tres etapas, desarrollando en un primer momento la construcción histórica de los problemas, seguido del desarrollo e implementación de las políticas, lo cual permite la tercera etapa: mantener y reproducir la dominación. (Roth, 2008 p.74)

Finalmente el Constructivismo como enfoque se alimenta de varias tradiciones teóricas y múltiples perspectivas es por esto que Finnemore y Sikkink (2001) lo definen así: “El constructivismo es un enfoque de análisis social que trata sobre el papel de la conciencia humana en la vida social.

Retomando a Roth (2014), esta vez en su obra “Políticas públicas Formulación, implementación y evaluación” podemos señalar que para el paradigma constructivista “La realidad es una construcción social y que por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso no existe, ya que cada individuo ve o percibe la realidad de forma diferente” lo cual hace que se deba hablar de multiplicidad de realidades según el objeto y el actor que se esté analizando.

Ahora bien, en las últimas dos décadas ha tomado gran interés en el análisis de políticas públicas el papel de los argumentos en la construcción de las mismas, lo cual se conoce como el giro argumentativo (The Argumentative turn) Este giro surge como alternativa a

los análisis positivistas, neopositivistas y demás enfoques de uso tecnocrático para el análisis de políticas públicas.

Un elemento que permite entender de una manera más acertada el rompimiento con los enfoques tecnocráticos de políticas públicas puede sintetizarse en la similitud que según Majone tienen los analistas de política pública con los artesanos, al respecto el autor señala que:

Existe una similitud innegable entre los trabajos de un analista y los de un artesano tradicional. En ambos casos, la ejecución exitosa depende de un entendimiento claro de las posibilidades y limitaciones de los materiales y las herramientas, al igual que de una relación altamente personal entre la persona y su tarea. El buen trabajo analítico no puede producirse mecánicamente del mismo modo que el trabajo fino no puede producirse en masa (Majone, 1992, p.354)

Ahora bien, es importante señalar que el giro argumentativo marcó su punto de quiebre con otras alternativas metodológicas al reconocer que múltiples perspectivas están envueltas en la interpretación y entendimiento de la realidad social y política, como también en la definición de los problemas de política.

Dentro de este giro argumentativo se encuentran autores como: Fischer, Hajer, Majone y Roe los cuales generaron varias propuestas para el entendimiento y análisis de las políticas públicas, para lo cual plantearon varios enfoques dentro de los cuales sobresalen los siguientes.

## **5.1 Giandomenico Majone el análisis de política y la deliberación**

El autor busca en este texto aportar elementos para la discusión sobre la evaluación de las políticas públicas resaltando que estas:

Están hechas por palabras, por lo que se debe tener en cuenta el proceso funcional del lenguaje el cual hace que el proceso de la investigación científica (por oposición a los productos terminados de la investigación) dependa más del "saber cómo" que del "saber qué." (Majone 1997, p.40)

Además busca polemizar sobre cómo alcanzar criterios de calidad si las conclusiones son siempre susceptibles de refutación.

Es por esto que este autor le da gran importancia a la retórica la cual define como el arte de argumentar mediante el manejo de la información y del público. En el texto “Evidencia argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, Giandomenico Majone enfoca su mirada hacia el análisis de las políticas públicas. De este modo, distingue entre dos formas de abordar la tarea, una “decisionista” y la otra “artesana” (Majone.1997). El autor, a través de su texto, distingue cada una de las maneras anteriormente mencionadas. Sin embargo, de manera transversal al ensayo, se propone persuadirnos sobre tomar en cuenta el análisis, como un arte inmerso en un proceso social.

En la vida práctica, las decisiones políticas no son tomadas por un séquito homogéneo y enfocado a una finalidad. Más bien, son producto de una discusión llena de contrapuntos. Por tanto, el papel del analista político ha de estar orientado hacia recoger los juicios de valor, los conflictos de intereses de la sociedad sobre una materia, evaluarlos, emitir argumentos y posteriormente, estructurarlos en conclusiones, que pongan sobre la mesa prioridades públicas. “la argumentación y la persuasión desempeñan el papel decisivo en la fijación de normas y en la decisión de problemas” (Majone. 1997. P. 64)

Lo anterior, quiere decir que la validez del análisis de políticas públicas, puede evaluarse teniendo en cuenta cuatro criterios principales [no normas fijas y racionales]. En primer lugar, se puede tomar en cuenta la definición del problema, la calidad de los datos, la construcción de información y, las teorías y conceptos empleados, es decir la materia requerida. En segundo lugar, un criterio válido, son las técnicas y herramientas de análisis de la información utilizados, o sea la metodología, que en lenguaje de artesano sería el eficiente. En tercer lugar, está la forma como construye el trabajo de análisis, o sea, la estructura argumental empleada para la persuasión, basada en evidencias recolectadas. Por último, puede tenerse en cuenta las conclusiones elaborados con base a la estructura argumental, lo cual representaría el producto final del artesano.

En esta vía, el autor plantea algunos ejemplos que son pertinentes a la hora de evitar las trampas de las políticas públicas ellos son: Delimitar el planteamiento del problema;

analizar desde qué perspectiva se recolectan los datos para evitar sesgos; conocer los usos de las herramientas estadísticas empleadas, para no abstraer información invalida; evaluar el papel de la evidencia en la argumentación para no generar sobre inducciones; determinar el margen de error de las afirmaciones; no confiar enteramente en los auxiliares mecánicos; ni creer que su tarea representa un progreso respecto a los esfuerzos anteriores. En fin, aun cuando no se puede determinar la certeza de las afirmaciones de un analista político, se puede detallar su proceso de trabajo y los aspectos artesanales que lo encarnan.

## **5.2 Frank Fischer hacia un análisis deliberativo**

Frank Fischer por su parte propone el uso de una agenda práctico-teórica de investigación participativa que fomente escenarios y métodos críticos para la deliberación ciudadana. (Escobar, S F). De esta manera, la investigación se valdrá del diálogo con los actores como instrumento para compartir experiencias comunes de cara a la resolución de problemas, redefiniendo el rol del conocimiento técnico y compensándolo simultáneamente con la experiencia y el conocimiento local, que complementa los argumentos de Elinor Ostrom, en donde a través de la comunicación surge un compartir mediante el cual los significados son aumentados, profundizados y solidificados en el sentido de comunión.

Fischer y Forester le otorgan a los valores o sistemas de creencias un lugar privilegiado para entender el proceso de elección de instrumentos de política pública y la continuidad o cambio de ciertas políticas. (Jaime Et AL. Pág. 153. 2013)

## **5.3 El análisis deliberativo-discursivo de Maarten Hajer**

Este enfoque propuesto por Maarten Hajer tiene como fundamento la propuesta de análisis de Frank Fischer, basada en una concepción de democracia deliberativa cuyas bases se pueden encontrar en algunos de los planteamientos de Habermas sobre el tema.

Al respecto se puede ver que Hajer entiende la formulación de políticas públicas como “la concepción del resultado de la política, no solamente como la creación de un dominio

público, sino como un espacio donde las personas de diferentes orígenes deliberan sobre nociones que les competen directamente” (Jiménez y España 2013, p.95). Bajo esta perspectiva el enfoque de Hajer nos permite entender y analizar los diferentes procesos políticos desde una óptica que abarca el nivel nacional y supranacional, y el modo en que negocian los diferentes actores.

Como enuncian Hernán Jiménez y Milena España en su texto:

Enfoque deliberativo para el análisis de las políticas públicas. Una perspectiva de Maarten Hajer” “Esta propuesta permite dar un enfoque diferente a los análisis dominantes y racionales de las políticas públicas para privilegiar las ideas, los discursos y la participación (Jiménez y España, 2013, p.98).

En efecto el autor plantea que tras la acción de Estado a un problema este genera una visión de cómo debe ser tratado el mismo, lo que genera una reacción en los grupos de ciudadanos que les permite ver sus similitudes y diferencias con otros grupos construyendo de esta manera identidades políticas.

Desde este enfoque las diferentes narrativas no son estáticas, sino que al contrario, tras formarse por aspectos históricos adquieren un carácter cambiante que permite su adaptación a nuevos retos. Teniendo así un papel esencial en la estructuración de las relaciones y la determinación de los grupos en disputa.

De lo anterior se puede ver como para el autor “los discursos de política se entienden como un conjunto de ideas, conceptos y categorizaciones a través del cual se asigna significado a fenómenos físicos y sociales, que se producen y reproducen en un conjunto identificable de prácticas” (Jiménez, 2013, p.95)

Si los discursos confluyen en una identificación común de los problemas y su solución se podría referirse a ellos como una coalición de Discursos que generan entre ellos redes que dependiendo de su intensidad podrán ser redes centrales o periféricas.

Para entender como el lenguaje crea realidades el análisis del discurso debe centrarse fundamentalmente en tres componentes:

- El estudio de los términos del discurso político

- La formación de coaliciones
- Las prácticas institucionales concretas en que los conflictos discursivos juegan.

Ahora bien, dentro del análisis del gobierno o gobernanza informal, se encuentran dos conceptos el primero es la ambigüedad institucional y el segundo es la significación múltiple. El primero muestra que la solución de los problemas encuentra un límite en las unidades políticas por su interpretación, lo que se profundiza con la interacción con sistemas multipartidistas con múltiples centros y redes interculturales.

Mientras que el segundo evidencia que los sistemas de significación para los seres humanos se desarrolla de manera diferente en cada evento, produciendo de esta forma sistemas de significación diferentes.

Para poder entender la gobernanza informal Hajer propone tres dimensiones de análisis, el discurso, la dramaturgia y la deliberación, las cuales se relacionan entre sí creando de esta manera un evento específico de análisis,

La definición de discurso se dio de forma previa, mientras que la dramaturgia hace referencia a las prácticas excluyendo el lenguaje y el idioma, poniendo en juego la convención, la permanencia y la replicación. Por último la dimensión de la deliberación muestra que la deliberación informal no se rige por normas constitucionales dentro de esta dimensión se debe evaluar la reciprocidad, la inclusión, ampliación, integridad, rendición de cuentas y el diálogo.

## **5.4 El análisis del discurso político de Teun A Van Dijk**

Teun Adrianus Van Dijk es un lingüista holandés reconocido por sus contribuciones en el campo del análisis lingüístico y discursivo y del conocido análisis crítico del discurso, en sus trabajos más conocidos se encuentra el estudio de los discursos que reproducen el racismo y los libros de explicación metodológica del análisis del discurso.

Dentro de su estudio Van Dijk parte de lo que él denomina una pregunta aparentemente simple ¿Qué es un análisis del discurso político? Con ello logra complejizar el espectro



de lo político y adentrar al analista en un campo de acción complejo con múltiples elementos y actores de análisis.

Para guiar el análisis el autor propone una serie de categorías que él mismo denomina como congruentes, con una caracterización mínima, dado que entiende la complejidad de la realidad y la variación de las mismas entre estudios. Dichas categorías son:

- a) Campo o dominio societal
- b) Los sistemas políticos
- c) Los valores políticos
- d) Las instituciones políticas
- e) Las organizaciones políticas
- f) Los grupos políticos
- g) Los actores políticos
- h) Las relaciones políticas
- i) El proceso político
- j) Las acciones políticas
- k) El discurso político
- l) El conocimiento político (Van Dijk y Mendiazabal, 1999)

Ahora bien se debe señalar que Van Dijk ve el discurso como acción política por lo tanto resulta de un interés fundamental entender y analizar sus componentes por lo que las categorías anteriores logran introducir al analista en la esfera política del problema

## **5.5 El estudio del discurso**

Ante el surgimiento de diferentes métodos de análisis de políticas públicas resulta evidente que paralelo a dicha evolución se han desarrollado avances en otras prácticas y

perspectivas, lo cual ha logrado nutrir ampliamente los marcos de análisis que desde las ciencias políticas se han venido planteando.

Es por esto que dentro del análisis narrativo se debe tener en cuenta que las historias no solo cuentan dentro de ellas con estructuras abstractas además de contemplar procesos y representaciones mentales, sino que se convierten a la vez, en una dimensión de los actos comunicativos de narración realizados por actores y actantes reales del lenguaje en situaciones cotidianas.

El estudio del discurso puede tomar varios escenarios de análisis como por ejemplo la semántica, la sintaxis, la estilística o la retórica, o también puede abordar el estudio de géneros específicos como los de la argumentación y la narración. Además de esto es importante tener en cuenta que el discurso puede estudiarse en términos de los procesos cognitivos de su producción y comprensión por los usuarios del lenguaje.

Según esto tenemos que para un estudio del discurso adecuado se deben manejar tres conceptos claves: a) La comunicación, b) el proceso de cognición y c) la sociedad, cada uno de estos elementos debe entenderse en un sentido que abarque su amplitud, en cuanto dentro de ellos cuentan con un conjunto de conceptos propios de su análisis, además debe propender por entender en los niveles meso, macro y micro de la sociedad teniendo en el último escenario la interpretación que hace el individuo de dicho mensaje o la que busca obtener al enviar su mensaje.

Es importante resaltar el aporte de Neyla Pardo para abordar el estudio de los discursos, dado que como ella señala “la comunicación y los procesos de significación que le son propios, se hallan determinados por los factores políticos, económicos, sociales y culturales en un momento histórico específico, lo cual crea el conjunto de condicionamientos de uso” (Pardo, 2012 p.41).

Es entonces que el lenguaje y los actos de comunicación en los que se expresa mediante procesos de significación se convierten en un sujeto de estudio indispensable para comprender las narrativas dado que dan evidencia de las disputas y construcciones de los grupos sociales en determinado tiempo.

Retomando a Pardo y su contribución al análisis del discurso se tiene que:

---

El carácter multimodal del discurso y de los recursos que implica potencia la construcción e interpretación de significados y amplifica sentidos sociales, haciendo posible que los procesos de comunicación contribuyan a desarrollar una nueva comprensión y significado de la experiencia y de las acciones humanas, transformando las formas de conocer, creer y desarrollar actitudes (Pardo, 2012, p.42)

Es por esto que es posible entender que los resultados de la investigación en cuanto a la forma en que las personas construyen su discurso se encuentra determinado por el contexto social en el que se han encontrado, por lo cual ante el mismo problema se pueden dilucidar diferentes formas de entenderlo e interpretarlo.

## **5.6 El análisis narrativo de Emery Roe**

Para entender el enfoque propuesto por Roe, resulta oportuno referirse al aporte realizado por el grupo de investigación compuesto por Deisy Arrubla, Magnolia del Pilar Ballesteros y Alberto Martínez quienes señalan que esta metodología “Ofrece un marco teórico-metodológico de aplicación de la teoría literaria contemporánea al análisis de las políticas públicas, sustentado en las teorías estructuralistas (semiótica) y pos-estructuralista (lenguaje)” (Arrubla Et al.)

Esta perspectiva de análisis parte de la consideración de la importancia de las narrativas, pues estas son comúnmente utilizadas para describir y analizar las controversias de las políticas públicas, gracias a su enfoque complementario que permite reconocer una mayor cantidad de elementos en estudios con alta incertidumbre y fuerte polarización, o como comúnmente se conoce en elementos de “Controversia de política”.

Para Roland Barthes (1966) “El relato puede ser soportado por el lenguaje articulado, oral o escrito, por la imagen, fija o móvil, por el gesto y por la combinación ordenada de todas estas sustancias” (p.65).

Esos relatos de políticas se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos que los contradicen, ya que continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, particularmente en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. (Roth, 2008, p.86)

Barthes además propone distinguir tres niveles en el texto narrativo, el de las funciones, el de las acciones y el de la narración, entre los cuales existen relaciones de integración progresiva. Por lo que el análisis del texto narrativo desde esta óptica es un estudio integral del texto.

Frente a lo anterior, el análisis narrativo según el autor de *Narrative Policy Analysis Theory and Practice* debe seguir cuatro etapas:

La primera se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final. Luego es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia son los “contrarelatos”. En la tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de crear un “metarelato”. Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este metarelato permite replantear el problema de una manera más amena que le facilita utilizar las tradicionales herramientas de análisis de las políticas públicas (Roth, 2014)

Respecto al análisis de narrativas se debe entender que su estudio resulta de gran importancia y ha significado un gran aporte en el análisis de las políticas públicas en cuanto, la forma en que se enuncian los problemas y se construye una visión de estos por los sujetos determina la posición que los grupos de la sociedad tomarán al respecto.

Por ende encontrar la estructura de la narración se convierte en una tarea de vital importancia a la hora de analizar un problema con distintos autores en cuanto cada uno maneja una cosmovisión diferente lo que repercute en sus intereses y en su accionar.

Como ejemplo de esto tenemos la forma en cómo se construyó el discurso a favor del voto por el No en el plebiscito para refrendar los acuerdos de La Habana pactado entre la guerrilla de las FARC-EP y el gobierno de Juan Manuel Santos. Allí se construyeron micronarrativas en torno al proceso de paz y sus consecuencias de ser aprobado, estas narrativas fueron cambiando entre grupos de poblaciones cada una con un mensaje diferente, sin embargo, juntas lograron contrarrestar ese gran relato de paz que intentaron promover algunos sectores sociales y el gobierno.

Patricia Nigro retomando a Labov señala que los datos más importantes que se encuentran en la narrativa no se sacan de la observación de la producción del discurso o

de experimentos controlados, pero sí de las reacciones de las audiencias a esas narrativas a las que se han contado ( Nigro. Pág. 231.2005)

De allí que sea oportuno avanzar en la investigación sobre la forma en que los diferentes sujetos de la sociedad construyen sus narrativas a partir de sus experiencias e intereses, otorgándole a algunos proyectos o programas mayor valor que a otros e incluso contraponiéndose a otros.

Es por esto que resulta de especial interés abordar el enfoque de Emery Roe desde la forma en que están constituidas las narrativas de los actores, además de encontrar en su metodología un espacio para el análisis de política que permite encontrar disensos y consensos frente a un problema determinado, lo cual es de gran importancia en cuanto el momento político que atraviesa el país puesto que hace necesario que se puedan encontrar y resolver pacífica y democráticamente las diferencias.

Otro elemento para optar por el Análisis Narrativo propuesto por Roe es que permite junto con la aplicación de la metodología Q dar solución a las preguntas de investigación planteadas, puesto que estas metodología utilizadas en conjunto permiten identificar las diferentes estructuras narrativas y la existencia o no de elementos comunes entre ellas.

Ahora bien, como la investigación también gira alrededor de los actores y actantes se utilizará el esquema actancial propuesto por Greimas y un análisis de conglomerados producto también de la aplicación de la metodología Q.

## **5.7 El individuo, el Rol y el Actante**

Para desarrollar un ejercicio de análisis narrativo desde la metodología Q y poder proyectar los resultados en el marco de la propuesta de Emery Roe, se deben realizar una serie de categorizaciones que permitan entender la importancia del individuo o personaje que realiza cada uno de los ordenamientos de los reactivos (Statements)

En ese sentido se propone entender a cada una de las personas entrevistadas no desde su identidad como individuo (un nombre, o un número de cédula entre otras características), sino desde los roles que asume como líder, representante o integrante de la organización o entidad de la cual hace parte.

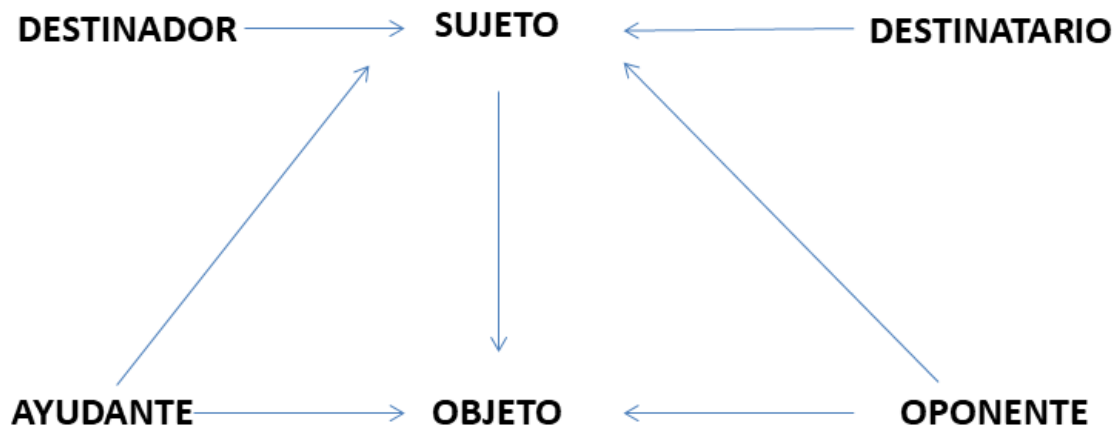
Se tiene entonces que el entendimiento que se hace de cada uno de los participantes en la prueba no se centra en los componentes de su identidad como lo son su carácter, sus actitudes, sus gustos, su perfil físico y demás características que lo convierten en un individuo.

Sino que se avanza en entenderlo como el rol que asume dentro de determinada organización y la forma en que desarrolla sus funciones de esta forma se tiene que dentro del rol que asume el sujeto más que los matices de su personalidad, se pondrán de relieve los géneros de gestos que asume; y más que la gama de sus comportamientos, las clases de acciones que lleva a cabo.

Como resultado, ya no se estaría frente a un individuo manifestando su identidad única, sino frente a un representante como elemento codificado que se desenvuelve como engranaje dentro del desarrollo de las actividades de determinada organización con el fin de obtener un objetivo político, económico, académico o profesional.

Ahora se entiende por actante a la posición en el diseño global del producto, y por otro un operador que lleva a cabo ciertas dinámicas. Con esto nos situamos, evidentemente, más allá de lo que se suele entender por individuo la noción de actante remite a una categoría general que se construye para términos de este estudio en cada una de las organizaciones o entidades, independientemente de quien esté realizando la labor, es decir sin importar el individuo se tendría un nivel de respuesta similar dentro de una misma organización.

Ilustración 5-1 Esquema Actancial



Fuente: Instituto de Formación en Servicio (2015) Pág. 2

El diagrama anterior muestra el esquema actancial, en él se tienen diferentes componentes que deben tenerse en cuenta a la hora de desarrollar un análisis narrativo de política.

El primer elemento que analizaremos es el sujeto o actante, para esta investigación será cada uno de los entrevistados mediante la metodología Q, aquí cada uno de ellos tiene un objetivo y realiza ciertas acciones para conseguirlo, lo que introduce al elemento del objeto el cual es lo que el individuo quiere conseguir.

Para esta investigación el objeto es una política pública de acceso a la tierra con diferentes componentes según el sujeto, pero que mediante el dialogo entre estos podrían construirse objetos similares que ayudarán a que estos sujetos se convirtieran en ayudantes. Se tiene entonces que el objeto para este estudio no es tangible ni se encuentra completamente definido, sino que se constituye como una idea a construir.

Para el análisis y el esquema actancial el ayudante es aquel que ayuda al sujeto a conseguir su objetivo, para este caso cada uno de los individuos entrevistados es sujeto y ayudante del otro en cuanto han logrado coincidir en escenarios de lucha y construcción política.

Por contraposición se tiene que el oponente es aquel que se interpone entre el sujeto y el objeto, bien sea porque este también desea el objeto o porque se constituye en un obstáculo para alcanzarlo, para esta investigación se tiene la premisa de que los latifundistas y empresas acaparadoras de tierra son las principales oponentes a los actantes.

Continuando con el esquema, se tiene al destinador que es el motivo o fuerza externa o interna que mueve al sujeto a querer alcanzar el objeto en este caso es la estructura agraria, pues según como el sujeto se articule a ella tendrá intereses por transformarla o por mantenerla.

Finalmente, tenemos al destinatario que es quien se beneficia de que el sujeto logre su objetivo en el marco del análisis de política pública se tiene a las organizaciones y comunidades que representan.

La aplicación de la metodología Q podrá entonces mediante el análisis de conglomerados (Clusters) identificar el objeto, los ayudantes y oponentes de cada sujeto, en cuanto al destinador y el destinatario se tiene mediante el marco conceptual que el primero hace referencia a la estructura agraria y su dinámica mientras que el segundo es cada una de las comunidades rurales que puede verse representada por la visión de política de acceso a la tierra de los sujetos.



## 6. Metodología

Con el fin de encontrar diferentes planteamientos al problema de acceso a la tierra y optimizar los resultados obtenidos en la investigación para de esta forma evidenciar los puntos en que se generan debates o consensos, se plantea utilizar una metodología enmarcada dentro del giro argumentativo basada en el análisis narrativo propuesto por Emery Roe.

Se decidió utilizar este enfoque metodológico dado que permite evidenciar los distintos relatos para la construcción de la ley 160 de 1994 y la relación entre estos a fin de determinar la composición de la ley e incluso una nueva propuesta de ley.

Así mismo esta metodología plantea la necesidad de diferenciar los denominados relatos y contra-relatos que se construyen desde los diferentes autores en torno a una problemática en común –para este caso el acceso a la tierra- luego se plantea la necesidad de relacionar un metarelato con base en los relatos y contra-relatos y un posterior análisis de este último y su incidencia en el planteamiento del problema.

Al respecto, se deben reconocer algunos limitantes de este enfoque, el investigador Michel Van Eeten enuncia dos problemas principales, el primero es que Roe no realizó una explicación detalla sobre cómo se debe emprender el análisis para identificar los relatos y los relatos alternativos, la segunda se relaciona con la construcción del metarelato y sugiere que el autor no deja claro porque el metarelato puede ser generado únicamente por el contraste de los relatos y los no-relatos. (Fisher, 2007, p.321)

Sin embargo lo anterior no invalida el trabajo de Roe, sino que se convierte en una característica que potencia la capacidad de análisis del investigador en cuanto le deja elegir el método que mejor se adapte a la política estudiada.

Para ello se propone utilizar la Metodología Q como herramienta para determinar los relatos y contrarelatos presentes. Dicha metodología según Job Van Exel y Gjalt de Graaf (2005) consta de 5 etapas: La definición de todos los aspectos relevante del tema; el desarrollo de las muestras Q; La selección del conjunto P; El ordenamiento de Q y por último el análisis y la interpretación de los resultados.

Van Eeten señala que esta herramienta de análisis ya ha sido utilizada en varios análisis de política bajo el enfoque de Roe mostrando dos de sus trabajos en los que se estudian dos casos, uno aborda el tema del plan de transporte holandés en el que se buscó reducir la contaminación y promover su uso masivo.

Mientras que el segundo abordó la expansión del aeropuerto Schiphol de Amsterdam el cual se denominó "Recasting intractable Policy Issues the Wider Implication of the netherlands Civil Aviation controversy" y en el que se estudiaron las posiciones que los sujetos implicados tomaron alrededor de dicho plan.

## 6.1 La Metodología Q

La metodología Q surge en 1935 con el Estudio del físico y psicólogo William Stephenson llamado "Technique of factor Analysis" Esta metodología es comúnmente asociada con los métodos cuantitativos por el uso que hace del análisis de factores, sin embargo es también una herramienta de estudio cualitativo, en los múltiples estudios en que se ha aplicado resultan de especial relevancia los temas de estudios de subjetividad, la percepción organizacional, educación, políticas públicas, entre otros.

Al respecto es importante señalar que los avances en computación han contribuido ampliamente a la masificación del análisis con esta metodología, dentro de los centros especializados más reconocidos es importante señalar a QSoftware.net el cual es un proyecto adscrito a la Universidad de York, la red STEPS Centre que vincula investigadores de Asia, África Latinoamérica y Europa en torno al desarrollo de investigaciones para el mejoramiento de la calidad de vida.

No obstante, la comunidad más importante para esta investigación es qmethod.org, grupo dedicado al estudio de la subjetividad humana que busca articular comunidades de investigación a lo largo del mundo y que incluso ha diseñado un software especializado para dicho análisis y que retoma esta investigación.

Sin embargo y a pesar de que esta metodología ha sido estudiada y aplicada en diversas universidades y centros especializados del mundo; en Colombia este método ha pasado desapercibido y sus aplicaciones han estado bastante limitadas al enfocarse en la

construcción de reseñas sobre el tema o la delimitación general de las características propias que genera la aplicación. Es por esto que este documento busca convertirse en un aporte para la visibilización y puesta en evidencia de las ventajas que este método puede traer al estudio de políticas públicas en nuestro país.

Continuando con la introducción y presentación de esta metodología se debe resaltar que este método recibe el nombre de Q por la manera de análisis de los factores utilizada en el estudio de los grupos de datos, dado que la forma utilizada comúnmente es conocida como método R el cual se basa en encontrar correlaciones entre variables a lo largo de una muestra de sujetos (Q), mientras que esta metodología busca la correlación entre sujetos a lo largo de una muestra de variables.

La metodología Q busca determinar los elementos comunes mediante la búsqueda de similitudes estadísticas basadas en los ordenamientos de expresiones realizados por distintas personas.

Entre tanto, la utilidad real de la metodología Q como lo señala Maureen Brown (2004, p. 2) radica en “descubrir los grupos que se forman entre la opinión y la percepción, puesto que una vez identificados pueden ser objeto de distintas actividades como: futuras investigaciones, agrupamiento en clúster e incluso actividades programáticas de construcción de política pública”

Es importante señalar que dado que esta herramienta de estudio está dirigida en su aplicación a un pequeño grupo de personas generalmente se toma el supuesto de que la opinión de dichas personas representa a la población, para este caso de estudio se asume que la información recolectada de las personas participantes en las entrevistas recoge la perspectiva general de sus organizaciones, siendo de esta manera un insumo para la construcción del metarelato y la identificación de las no historias.

### **6.1.1 Características de la metodología Q**

Según el investigador Z Amin Las características distintivas de la metodología Q son:

- No necesita hipótesis de investigación, dado que está basada en respuestas individuales desde el punto de vista del entrevistado y no del investigador, cada respuesta es tomada como válida dentro de la investigación
- En la metodología Q la población y la muestra no necesita de parámetros rígidos, la muestra no necesita ser aleatoria, incluso en algunos casos puede ser elegida por el investigador por su relevancia en el asunto. Incluso el tamaño de la muestra puede ser pequeño (hasta uno) pues el enfoque está basado en el análisis profundo de un pequeño número de casos. (Amin, 2000, p.410)

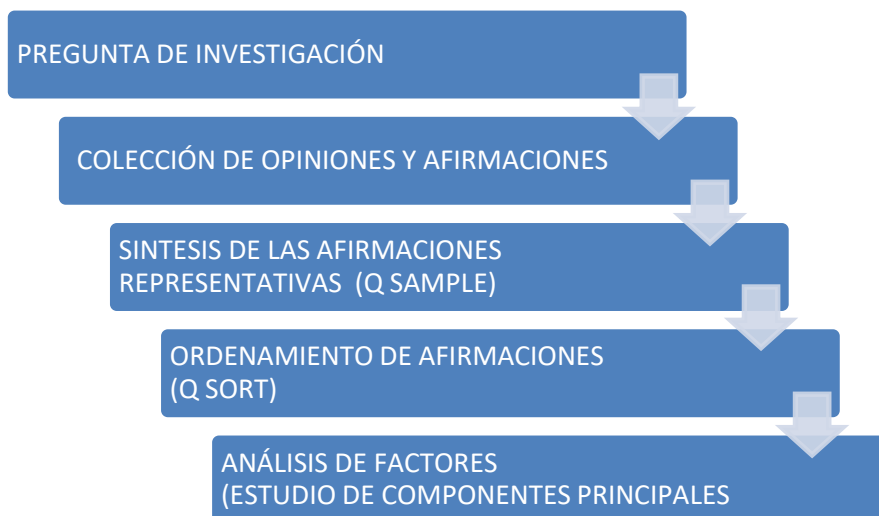
Es decir que se busca entonces generar una reducción de información al momento del análisis de varios puntos de vista individuales propendiendo por un estudio de factores (Conglomerados) relacionados con las representaciones de los puntos de vista compartidos.

Dentro de los elementos que permiten elegir a la metodología Q como una herramienta óptima para el análisis narrativo con el enfoque propuesto por Emery Roe encontramos los siguientes:

- Generalización: La Metodología Q es exploratoria en naturaleza y tendencia y no está basada en un muestreo aleatorio simple, el objetivo es obtener opiniones válidas y auténticas con un análisis profundo y su consiguiente categorización. Una vez los Clúster de opinión han sido identificados los resultados pueden ser corroborados en una población mediante el diseño de encuestas con muestras más grandes.
- Confiabilidad: Se ha logrado establecer la confiabilidad de la metodología Q mediante pruebas Test-Retest en las que se evidenció que al aplicar el instrumento a un individuo en dos espacios de tiempo el resultado oscila en correlaciones superiores al 80 incluso es interesante que la correlación se mantiene usando diferentes enunciados. (Z Amin, 2000, p.411)

Frente a lo anterior es pertinente señalar que se pueden sintetizar paso a paso los escenarios de la metodología Q de la siguiente manera:

Ilustración 6-1: Etapas metodología Q.



**Fuente:** Elaboración propia. Basado en Amin, Z. (2000)

De la ilustración anterior se puede obtener que como primera medida se debe generar la pregunta de investigación que nos dé el marco del problema, por lo que en este punto el investigador se debe enfocar en el núcleo de la política pública para de esta forma poder definir a los actores, los grupos de interés, los públicos y las ideas preponderantes en ella.

Entre tanto se haya establecido tanto el problema como la pregunta de investigación, se debe proceder a analizar el problema, propendiendo por identificar a los actores, y apoyados en ellos construir un grupo de enunciados que describan los elementos clave del problema.

Al acabar la etapa anterior se debe proceder a desarrollar la reducción y síntesis de los enunciados de tal forma que se construyan frases simples que permitan abordar de manera desagregada los componentes de estudio, para lograr esto el investigador deberá proceder a sistematizar la información encontrada sobre cada grupo de interés para determinar un número fijo y reducido de premisas referentes al problema

Es necesario señalar que no hay un número establecido de afirmaciones para analizar, el número a tomar está dado por la complejidad del problema y la diversidad de actores y estudios del problema presentes.

Entre tanto resulta importante retomar el aporte de Luis Facundo Maldonado Granados y su grupo de investigación, quienes generan un aporte en el marco de la construcción de las premisas finales que señala lo siguiente:

En la construcción de los reactivos o tarjetas existen dos métodos: estructurado y no estructurado. Cuando la aproximación no es estructurada se toma un tópico o tema y se formulan las proposiciones de tal manera que representen las diferentes posturas y matices de posiciones frente al tema. Por otra parte, en el acercamiento estructurado, se consideran las combinaciones de posibles factores que puedan afectar la posición de los sujetos que ordenan las tarjetas para incluirlos en la formulación de las proposiciones. (Maldonado Et Al, 2003, p.21)

Una vez finalizada la etapa de definición de elementos a tratar (Q Sample) se debe proceder con la aplicación del ejercicio de ordenamiento (Q Sort) a cada una de las personas vinculada a la investigación, para constituir la muestra este proceso debe realizarse de forma individual con el fin de eliminar posibles sesgos que puedan modificar las respuestas de los encuestados y poder tener una aproximación a los intereses de cada uno de los participantes.

En el primer momento de la aplicación se debe solicitar al encuestado que ordene los enunciados y los ubique en tres categorías previamente definidas: (Más de Acuerdo, Menos de acuerdo e Indiferente).

Al terminar este proceso de clasificación se le debe requerir al entrevistado que proceda a organizar las tarjetas de enunciados dentro de las casillas contenidas en la pirámide de estandarización para de esta manera otorgarle un puntaje a cada una de las afirmaciones y construir el ordenamiento Q y su ponderación.

Una vez agotado este procedimiento se debe guardar la información y sistematizarla para cada uno de los participantes, esto con el fin de generar el ordenamiento que permita realizar el análisis de factores, bien sea con el esquema de estudio Centroide o con el análisis de conglomerados.

Un elemento importante a tener en cuenta sobre la metodología Q lo señala Manuela Rozalía Gabor quien afirma que: "El análisis de factores en la Metodología Q conduce a

las interrelaciones y similitudes entre un número de personas en relación con la variación común de un tema determinado". (Gabor, SF, p.3).

## **7. Aplicación de la metodología Q en el análisis narrativo del acceso a la tierra en la ley 160 de 1994.**

Se debe iniciar por dejar en evidencia que esta investigación se basa en los aportes de Emery Roe desde su enfoque de análisis narrativo, y como herramienta para llevarlo a cabo se utilizó la metodología Q, es preciso señalar que la aplicación que se realizó en esta investigación, de dichos métodos buscó optimizar el manejo de la información en cuanto no se realizó el proceso Q de una forma clínica como se podría realizar desde el campo de la psicología, por el contrario se buscó realizar el proceso de investigación de una forma amplia en la que se pudiera sistematizar la mayor cantidad de información de los sujetos participantes.

De aquí que tomando como referencia los aportes que señala Roland Barthes (1977) en su documento introducción al análisis estructural de los relatos, no se busque definir a los sujetos encuestados desde una caracterización psicológica o étnica, sino que se entienden más allá de estos elementos con el fin de percibir no solamente sus intereses, sino también la forma en como sus características los llevan a tomar determinadas posiciones.

Además es importante retomar el entendimiento del discurso desde la frase y su orden, entendiendo de esta manera el discurso no como un conjunto de frases, sino como un orden de las mismas, es decir la narrativa como la estructura surgida a partir del ordenamiento de los enunciados que sobre el problema de acceso a la tierra realizó cada sujeto.

Por ende, la aplicación que se realizó en esta investigación de la metodología Q no pretendió ser entendida como una encuesta cerrada, sino que al contrario se tomaron las premisas como elementos dinamizadores de una conversación en la cual cada participante le otorgó un ritmo y una estructura propia.

Ahora bien, para los estudios en ciencias sociales y en concreto en los análisis narrativos es importante tener en cuenta la forma en cómo se recolecta y analiza la información, al



respecto podemos remitirnos al aporte de Pablo Páramo (2017) en su libro compilatorio La recolección de información en las ciencias sociales: una aproximación integradora. Cuyo recuadro se cita a continuación.

Tabla 7-1: Resumen de técnicas de recolección de información: modalidad entrevistas.

<b>Técnica de recolección de información</b>	<b>Tipo de información</b>	<b>Nivel de Medición</b>	<b>Tipo de análisis posteriores</b>
Entrevistas grupales (Grupos focales, grupos de discusión)	Descripciones verbales de los entrevistados acerca del tema de interés	Textuales	Análisis de categorías teóricas, análisis estadístico de datos textuales, análisis del discurso, análisis de contenido
Entrevistas individuales (Estructuradas, semiestructurada, abierta)	Descripciones verbales de los entrevistados acerca del tema de interés	Textuales	Análisis de categorías teóricas, análisis estadístico de datos textuales, análisis del discurso, análisis de contenido
Clasificación múltiple de ítems	Frecuencias de clasificación de elementos	Matriz de clasificaciones	Análisis de frecuencia y correlaciones
Viñetas	Respuestas verbales a situaciones presentadas en imágenes		
	Respuestas a preguntas en formato abierto	Textual	Análisis de categorías teóricas, análisis estadístico de datos textuales
Muestreos temporales de experiencias en vivo	Selección entre opciones de decisión	Frecuencia de clasificación de categorías nominales/ ordinales	Análisis descriptivo, de frecuencia, de asociación o de correlación.

**Fuente:** Páramo, 2017, p.45

La metodología Q se encuentra entonces dentro de la forma de recolección de Clasificación Múltiple de Ítems, por lo que su principal forma de estudio es el análisis de correlaciones, al respecto se realizó un análisis de Conglomerados para obtener los clúster de representación de posiciones.

De esta manera no solamente se aplicó un instrumento robusto para el estudio de políticas como lo es la metodología Q, sino que se potenció por medio del dialogo con los participantes, siempre marcando una posición de escucha para no influir en las respuesta y de esta manera eliminar los posibles sesgos.

Al respecto se propendió por minimizar el impacto que el dialogo podría crear en el ordenamiento de tarjetas como el posible sesgo por afirmación en el cual el encuestado puede expresar las preferencias que él cree que el encuestador desea recibir; o el sesgo de racionalización en el cual el encuestado podría generar respuestas artificiales al racionalizar su comportamiento normal.

En cuanto a la razón de buscar la opinión de algunos de los actores se tiene que son estos los que participan en la construcción de la agenda de acuerdo con su relación respecto al problema, por lo que el ordenamiento de premisas realizado por los participantes se convierte en la forma en como entrarían en la agenda o (no lo harían) las diferentes visiones que se tiene sobre el problema.

## **7.1 Construcción de los enunciados de política**

Para la construcción de los enunciados se partió de varias fuentes documentales dentro de las que se destacan los elementos contenidos en la ley 160 de 1994, el pliego de exigencias suscrito por las organizaciones sociales que se agrupan en la cumbre agraria publicado el 11 de abril de 2014 en el portal Prensa Rural, la ley 1776 de 2016 (ley ZIDRES) y el primer documento de acuerdo frente al tema agrario entre las FARC-EP y el Gobierno Nacional.

Para el estudio de los documentos se utilizó el software de análisis mixto NVIVO el cual permitió mediante la metodología de Clúster encontrar los conceptos similares entre los documentos mencionados (ver Anexo F: Diagrama de documentos conjuntos)

En un primer momento, cada uno de estos documentos se trabajó por separado para de esta forma profundizar en las narrativas que enmarcaban, de dicho ejercicio se obtuvieron alrededor de 197 enunciados de política.

Una vez obtenidos los enunciados de cada documento se procedió a compararlos para de esta manera eliminar las afirmaciones similares de esta manera se avanzó hacia el siguiente paso que es la síntesis de los enunciados de política que se expone a continuación.

## **7.2 Síntesis de enunciados (Q sample)**

Del ejercicio anterior, en el cual se sistematizó la información obtenida mediante los documentos gubernamentales y de las principales organizaciones que trabajan el tema de acceso a tierra, se procedió a sintetizar las afirmaciones de cada uno de los participantes para de esta forma establecer la composición de un total de 59 enunciados de política pública para el acceso a la tierra en Colombia que logre superar los objetivos propuestos en la ley 160 de 1994 e incorporar las diferentes visiones que tienen los actores rurales y entidades ligadas al desarrollo rural. (Ver Anexo E).

Para esto se utilizó el software de análisis NVIVO el cual permitió encontrar las palabras clave de cada documento para de esta forma sintetizar las afirmaciones.

Las afirmaciones que se manejaron en la investigación surgen entonces de cuatro fuentes base, la ley 160 de 1994, la ley 1776 de 2016 conocida como la ley ZIDRES, el documento de acuerdo entre las FARC EP y el gobierno de Juan Manuel Santos y el pliego de exigencias de las organizaciones agrupadas en la Cumbre Agraria.

Como el objetivo de la investigación es analizar las narrativas desde la ley 160 de 1994 se procedió a desagregar dicho documento en premisas no compuestas que permitieran por sí solas ser una idea de política, respecto a la ley ZIDRES se procedió a extraer de ella los elementos de reforma de la ley 160 para de esta forma ver la aceptación o rechazo que tiene la ley de investigación.

Frente al pliego de exigencias de la Cumbre Agraria se tomó el documento publicado por las organizaciones que se agrupan en ella y se extrajeron los elementos que hacen referencia a los derechos de uso, control y transferencia, de esta forma tuvieron que dejarse de lado elementos de derechos humanos, cumplimiento de obligaciones adquiridas y otros temas que a pesar de su importancia no se relacionaban directamente con el objeto de estudio de este documento.

Ahora, en cuanto al Acuerdo de La Habana se tomó como base principal el primer documento de acuerdo final, dado que el trabajo de aplicación de entrevistas se realizó con anterioridad a la votación del plebiscito del 2 de octubre y puesto que allí no se refrendó el acuerdo por la ciudadanía se tuvieron que realizar cambios que no fueron incorporados en la construcción de los reactivos de respuesta que fueran base para el ordenamiento.

Al respecto es pertinente señalar que el documento producto de las mesas de La Habana contempla la mayoría de propuestas de la ley 160 de 1994, a su vez la ley ZIDRES pretende darle alcance a la ley 160, mientras que el pliego de exigencias de la Cumbre Agraria plantea elementos que no se encuentra en los documentos anteriores y que por su importancia reivindicativa se incorporaron dentro de las premisas.

Una vez realizado el estudio de los documentos con el Software NVIVO se encontró que las diez palabras con mayor repetición son en su respectivo orden las siguientes: tierras (723), instituto(683), INCORA (533), desarrollo (456), agraria (428), reforma (427), nacional (422), rural (409), agrícola (392) y familiar (366). (Ver anexo F)

Lo primero que se puede evidenciar es que este ordenamiento de palabras coincide en gran parte con el de la ley 160 de 1994, lo que sugiere que esta ley contempla gran cantidad de elementos presentes en los demás documentos.

Sin embargo y como era de esperarse la estructura de relacionamiento de palabras cambia al hacer el estudio de los documentos en su conjunto, esto en cuanto se expresan nuevas relaciones entre conceptos

Con un análisis a profundidad se encontró que en efecto cada uno de los documentos estudiados contempla elementos de la ley 160, sin embargo en los casos del pliego de exigencias de la Cumbre Agraria y el acuerdo con las FARC estos hacen referencia a algunos de los elementos de la ley, pero exigiendo su cumplimiento.

En el caso de la ley ZIDRES esta busca hacer aclaración de uno de los puntos de la ley 160 de 1994 frente a las condiciones que debe cumplir una empresa para acceder a los terrenos baldíos y la constitución de las zonas ZIDRES por lo que sus premisas fueron incluidas dentro de selección.

Este documento a su vez resulta de especial importancia puesto que las organizaciones la señalan de ser una ley pro concentración y acaparamiento de la tierra, en efecto uno de sus párrafos le da la potestad al gobierno de entregar tierras baldías que superen las Unidades Agrícolas Familiares a las empresas, siempre y cuando se demuestre que el terreno es improductivo y necesita una inversión en capital tan grande para hacerla productiva que los pequeños campesinos por si solos no podrían realizarla.

Por otro lado, la Ley ZIDRES expone que se da facultades para que una empresa aproveche económicamente un predio entregado como baldío siempre y cuando integre en el proceso productivo y de beneficios a las familias dueñas del predio.

Esto genera un choque entre el uso y el derecho de control, pues si bien la tierra es del campesino el control y uso del mismo se cede a la empresa privada que agrupa las explotaciones, de allí que se haga imperante no solamente la asignación de tierras, sino también la creación de mecanismos que protejan los derechos de uso, control y transferencia, se plantea entonces trascender de la concepción de titulación de tierra a una visión integral basada en los tres derechos sobre la misma (uso, control y transferencia)

### **7.3 El actante y el ordenamiento de los enunciados**

Quizá el mayor potencial que tiene la metodología Q es la construcción de relatos a partir del ordenamiento de premisas por parte de determinados individuos, en este caso y como se desarrolló en el apartado teórico se busca un actante que sea capaz de definir de la mejor manera no solamente su postura sino la del grupo que representa, construyendo un ordenamiento que se convierta en narrativa de identificación para sus cercanos y de encuentro para sus semejantes.

Se tiene entonces que el sujeto constructor de política se puede entender desde tres ejes como persona, por su rol en el sistema específico y como actante. El sujeto entendido como persona posee un perfil intelectual, emotivo y actitudinal, así como una gama propia de comportamientos, reacciones y gestos que lo definen, esta personalidad está definida por su interacción con el medio y la sociedad formándose como así como una persona.

En todos los casos queda claro que la persona, en sus multiformes determinaciones, se basa también en una precisa identidad física, que constituye, por así decirlo, su soporte. En ese sentido se puede entender su género, raza, lugar de nacimiento y actividad económica.

Una vez identificado el individuo se puede pasar al entendimiento de su rol definido por su carácter, sus actitudes y su perfil físico. El rol se entiende como el papel del individuo dentro del sistema rural, su posición social, sus oportunidades, sus metas y su identidad política. Esta perspectiva no entiende a la persona como individuo único, irreductible, sino como un personaje que como elemento codificado: se convierte en una parte del constructo social que es el sistema rural colombiano.

Al respecto, frente a la construcción de política pública el sujeto puede incorporarse como actor pasivo o activo, como influenciador y para otros sujetos puede ser visto como antagonista. Por ende, para definir los roles es importante acudir tanto a la tipología de sus caracteres y de sus acciones, como a sus sistemas de valores, las axiologías de las que son portadores.

Finalmente, al entender al individuo como actante no se examina en términos fenomenológicos (su carácter y comportamiento), ni en términos formales (la clase de actitudes y de acciones expresadas), sino que se destacan los nexos estructurales y lógicos que lo relacionan con otras unidades. Así, la persona ya no se considera como un simple individuo, ni como un rol típico, sino como, un actante, es decir, un elemento válido por el lugar que ocupa en la construcción de política pública y la contribución que realiza para que ésta avance.

## **7.4 El proceso de Ordenamiento de los enunciados (Q Sort)**

Como se reseñó anteriormente la metodología Q evalúa la forma en que un individuo o grupo ordena las premisas sobre determinado tema, sin embargo para que este proceso

logre tener conclusiones óptimas y reducir el sesgo se realizó una investigación documental que permitió construir el estado del arte sobre los derechos de uso, control y transferencia y además avanzar en el diseño de las premisas.

Es por esto que una vez realizada la revisión documental y ante el panorama coyuntural que vivía el país a la hora de la construcción de este documento se procedió a construir las premisas con base en los documentos señalados en el capítulo de “Construcción de los enunciados de política”

Es importante señalar que el proceso de investigación contribuyó también a la identificación de los actores que realizaron el proceso de ordenamiento de premisas, esto en cuanto las organizaciones a las que representan han estado presentes durante varios años en la lucha por la tierra.

Así mismo las instituciones consultadas gozan no solamente de credibilidad, sino de una larga tradición en investigación y contribución al desarrollo rural y la cuestión agraria, en especial frente a la tenencia de la tierra.

Por ende, se tiene que la investigación anterior a la aplicación de la prueba permitió elegir las premisas que más se relacionan con el tema de la tenencia de la tierra y a los actores que más pueden aportar a la discusión.

Una vez recolectada la información sobre el estado del sistema rural y los elementos predominantes en las políticas de acceso a la tierra, se realizó el proceso de ordenamiento de enunciados por medio de entrevistas a personas que por su actividad profesional y/o política se encuentran relacionados con el tema de acceso a la tierra, allí se estabilizaron los principales elementos encontrados, para de esta forma evidenciar grupos de interés que por sus características puedan interactuar.

Para continuar con la implementación del proceso de análisis de la metodología Q se procedió al ordenamiento de los enunciados construidos, este proceso se realizó mediante la realización de entrevistas a un total de ocho personas relacionadas de diferente manera con las políticas de acceso a la tierra como forma de presentación se entrevistó a:

- Hernán Cortes líder social del Proceso de Comunidades Negras PCN quien ha dedicado gran parte de su vida por el reconocimiento de las comunidades negras en el país, en especial los relacionados con el derecho al territorio y la vida.
- Olga Lucía Méndez Socióloga con maestría en Medio Ambiente y Desarrollo y en Teoría y Metodología de las Ciencias Sociales, con amplia experiencia en estudios territoriales y de cuidado del medio ambiente.
- Andrea Lombana investigadora contratista del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP con enfoque en ordenamiento territorial y experiencia de trabajo con comunidades campesinas.
- Leonardo Salcedo Antropólogo y candidato a Magister en Desarrollo Rural con experiencia investigativa en trabajo de campo etnográfico y aplicación de metodologías para trabajo comunitario y diagnóstico rural participativo. Amplio conocimiento y experiencia en el tema rural y agrario, en metodologías de resolución de conflictos y relaciones entre comunidades indígenas, campesinas y afrodescendientes. Experiencia de trabajo con la institucionalidad rural colombiana, actualmente hace parte del proceso del Coordinado Nacional Agrario CNA.
- Carlos Arturo Romero Huertas, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Desarrollo Rural Territorial de la Universidad de Córdoba, España. Profesor Universitario. Miembro del Grupo de investigación en Gestión y Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Agrarias de Universidad Nacional de Colombia. Ha participado en investigaciones sobre religiosidad y organización campesina, mujer rural, vulnerabilidad social y gestión del riesgo de desastres.
- Mario Alexander Moreno Ordóñez, Economista especialista en estadística y candidato a magíster en desarrollo rural, actual especialista del área de Desarrollo rural del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, cuenta con más de doce años de experiencia en procesos de desarrollo rural y asistencia humanitaria.



- Alejandra Líder social y vocera de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, con una trayectoria de más de quince años en organizaciones como el CRIC y la ACIN. Su experiencia como vocera la llevó a contribuir en la elaboración del capítulo étnico de la mesa de negociación con las FARC y el gobierno.
- José Agustín Labrador, abogado con maestría en derechos humanos y derecho internacional humanitario investigador en derechos colectivos y ambientales y con estudios de doctorado en derecho, asesor de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC.

Estas entrevistas se construyeron con base en los elementos encontrados en los dos primeros momentos de la investigación, esto se llevó a cabo con la aplicación del instrumento metodológico de ordenamiento el cual para este ejercicio tomó la forma de una pirámide de 59 casillas que dispone una distribución de campana invertida semejante a la de una distribución normal o Gaussiana.

Al momento del ordenamiento de las premisas se realizó el proceso de forma individual tomando a cada entrevistado por separado, el momento de aplicación se dividió en cuatro etapas.

La primera etapa consistió en la explicación del método en ella se expusieron las principales características de la metodología Q y las etapas siguientes, en la segunda etapa se solicitó leer las tarjetas y ordenarlas en las casillas: *Menos de acuerdo*, *indiferente* y *Más de acuerdo* previstas en el espacio de ordenamiento.

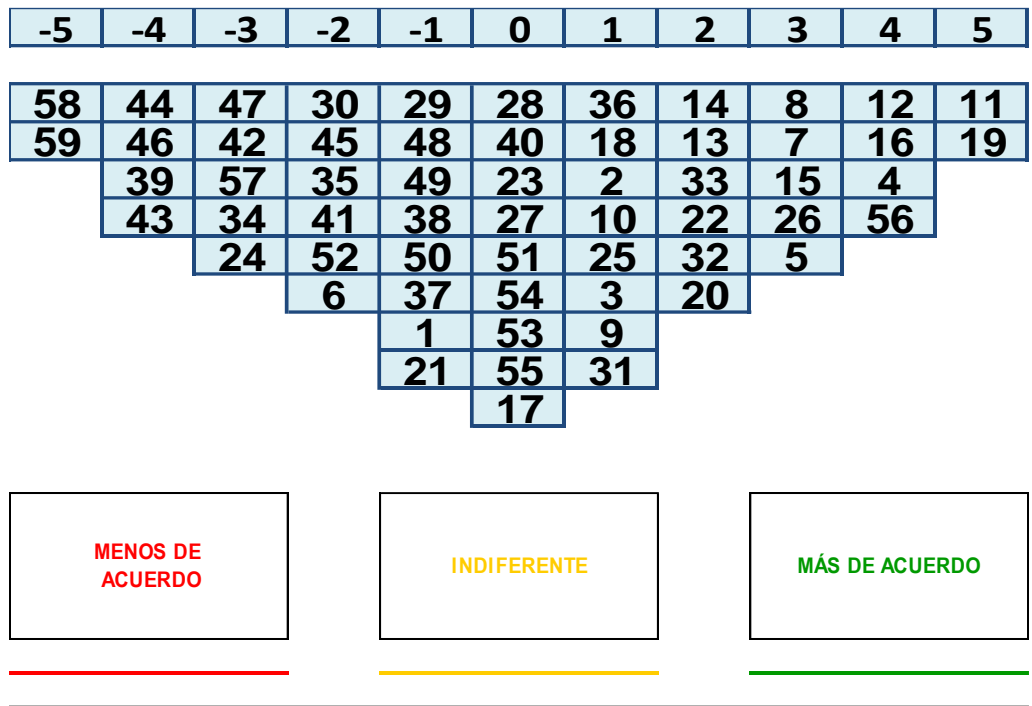
Continuando con la tercera etapa y una vez ubicadas las afirmaciones en las zonas señaladas, se indicó a cada uno de los encuestados que procedieran con el ordenamiento de las tarjetas en cada una de las casillas de la pirámide de sistematización.

Mientras se realizaba este ordenamiento se interactuó con cada individuo para sistematizar los comentarios que surgían del ordenamiento, de esta forma se obtuvo no solamente la información del ordenamiento de las tarjetas, sino información adicional sobre los planteamientos de cada uno de los encuestados.

Finalmente, y una vez organizadas cada una de las tarjetas se requirió a los participantes que realizarán una última revisión del ordenamiento y dieran su visto bueno.

Dentro de la aplicación del instrumento se encontró que la mayoría de los entrevistados ordenó la mayoría de tarjetas en la zona de más acuerdo en la primera fase del proceso lo que podría dar a entender que se está cerca de un acuerdo en la política de acceso a tierras en Colombia.

Ilustración 7-1: Instrumento de aplicación Metodología Q.



De esta forma se tiene que tras la aplicación del instrumento de ordenamiento a cada persona se obtuvo la siguiente información:

### 7.4.1 Ordenamiento de afirmaciones de política de Hernán Cortes Proceso de Comunidades Negras

El proceso de ordenamiento de las tarjetas que se realizó con Hernán Cortes permitió conocer el punto de vista de una de las personas que ha sido un participante activo de la lucha por el acceso a la tierra de las comunidades negras y por los derechos de las mismas de autodeterminación y respeto a la vida, durante la aplicación de la metodología

Q específicamente en el proceso de ordenamiento de las premisas, Hernán Cortes realizó los siguientes comentarios:

Manifestó estar de acuerdo con la asignación de tierra a los campesinos, sin embargo, realizó la anotación de que no se está de acuerdo con que se les de preferencia solamente a ellos como lo expresa el enunciado, al respecto es oportuno señalar que esta afirmación se extrajo literalmente de la ley 160 de 1994, por lo que se podría argumentar que la ley 160 desde este punto de vista necesita aplicar conceptos que hagan referencia a todos los pobladores rurales según sus particularidades dado que no todos se reconocen dentro del concepto de campesinado.

Ilustración 7-2 Hernán Cortes ordenamiento Q



Además, se encuentra de acuerdo con la no adjudicación de los predios a personas con más de mil salarios mínimos, pero esta salvedad resulta problemática, puesto que reconoce que empresas con altos niveles de patrimonio podrían acceder si realizan maniobras que muestren un menor nivel de ingresos, situación que se ejemplifica en el caso de las denuncias realizadas por la organización OXFAM sobre el acaparamiento de baldíos en el departamento de Vichada.

Hernán señala que actualmente existe una disputa frente a crear Zonas de Reserva Campesina en zonas en las que se encuentran los territorios ancestrales, lo que implicaría que se le redujera la extensión a dichos territorios. Sin embargo manifestó su apoyo a la creación de Zonas de Reserva Campesina siempre y cuando su creación no afecte los territorios ancestrales de las comunidades afro e indígenas y su constitución tenga en cuenta a las comunidades.

Otra aclaración que realizó sobre la premisa que habla de la utilización productiva de al menos las dos terceras partes del predio para no emprender un proceso de extinción de dominio: esto según Hernán implica una inversión considerable que muchas veces las personas no pueden cubrir, por lo que se deberían crear programas de apoyo en temas como la capacitación técnica y el otorgamiento de créditos y subsidios que fortalezcan al pequeño productor que adquiere por adjudicación un predio baldío y para aquellas personas que poseen tierra pero no pueden utilizarla de una manera óptima. Así mismo afirma que estas políticas deben cobijar a los territorios ancestrales que así lo requieran como parte de una política de intervención integral de los territorios rurales.

No se está de acuerdo con la afirmación sobre la propiedad intelectual de las semillas dado que según él debe existir una regulación respecto al tema que proteja a las comunidades, en especial los saberes ancestrales y las plantas sagradas.

En el tema de Reforma Tributaria afirma que se debe realizar una reforma tributaria dejando libres de impuestos a los campesinos, al respecto afirma que las comunidades negras en la actualidad se encuentran exentas de impuestos a la tierra.

En cuanto al ordenamiento de afirmaciones en la pirámide Hernán señaló que le dio menos prioridad y situó en una zona de menos de acuerdo al reconocimiento de las comunidades negras puesto que es algo que se ha venido logrando y se asocia a la consecución de otros elementos, es decir al reconocer el derecho al territorio, y los derechos de acceso a la tierra de cierta forma se avanza en el reconocimiento de las comunidades afro en el país.

La titulación de tierra a individuos le resulta indiferente, dado que la titulación a comunidades negras se hace de forma colectiva, sin embargo es importante señalar que

se evidencia un desacuerdo hacia la concentración de la tierra especialmente la realizada por empresas y multinacionales y en ningún momento manifestó contraponerse a la titulación de la tierra a los campesinos o cualquier otro poblador rural.

Como se señaló anteriormente, existió una tendencia a relacionar un mayor número de tarjetas hacia el espacio de “más de acuerdo” lo que podría evidenciar que de las premisas elegidas hay un posible consenso que permitiría la construcción de una política de acceso a la tierra democrática e incluyente.

En cuanto al extremo izquierdo el ordenamiento muestra que se está en contra del proyecto económico dominante y enfocado hacia las ZIDRES y la utilización de la tierra con fines meramente económicos, afirmó que es necesario aumentar la productividad del agro, pero bajo un modelo de sostenibilidad ambiental y respeto a las costumbres ancestrales de los pueblos.

Un elemento que resulta de interés es que las tarjetas ubicadas en los extremos de Acuerdo y menos de acuerdo no fueron intercambiadas de su lugar una vez ubicadas, dejando ver unos intereses bien definidos por la defensa del territorio y en contra del proyecto de las ZIDRES.

Ilustración 7-3: Q Sort Hernán Proceso de Comunidades Negras.

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
58	42	39	32	6	24	23	21	22	56	1
44	51	27	29	26	19	9	10	20	2	16
	59	43	50	34	57	14	41	13	3	
	52	47	54	40	18	30	8	12	7	
		45	46	53	35	36	15	4		
			49	37	48	33	5			
				38	31	25				
				28	55	17				
					11					

La ilustración anterior expone el ordenamiento de tarjetas realizado por Hernán Cortes el cual se estudia de forma comparativa y con un análisis estadístico en el apartado de análisis de la información.

### 7.4.2 Ordenamiento de afirmaciones de política de Alejandra Llano Quintero Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC

Al realizar el ordenamiento de las premisas de política de acceso a tierra con esta representante de la ONIC se encontró que se tenían bastantes aclaraciones a las afirmaciones, sus propuestas de cambio radican en dos puntos el primero es que el gobierno nacional no es una autoridad suficiente para decidir sobre las políticas por lo que debe tomar decisiones de forma concertada con las comunidades, el segundo elemento que expone es el debate de algunos conceptos que hacen referencia a elementos meramente económicos y que se contraponen con la visión de las comunidades.

En cuanto a la estructura del ordenamiento de las premisas realizado por Alejandra, este se expone a continuación:

Ilustración 7-4:Q Sort Alejandra Llano Quintero Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC.

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
28	52	51	53	30	36	13	7	55	11	1
43	44	46	38	24	33	6	21	14	16	3
	45	50	54	42	15	19	31	34	18	
	59	58	35	37	26	25	17	12	5	
		57	40	27	56	20	10	4		
			23	48	39	29	22			
				47	49	9				
				41	2	8				
					32					

En él se observa que el ordenamiento realizado evidencia una visión a favor de la construcción de territorio y reconocimiento de las comunidades y pobladores rurales esto se soporta con la ubicación de las premisas que buscan un ordenamiento territorial construido desde las comunidades en las casillas de más acuerdo y de garantías a la consulta y el consentimiento previo libre e informado para los pueblos indígenas y afros.

Su posición frente a la creación de nuevas zonas de reserva campesina depende de a quien se le encargue la decisión sobre dicha creación, puesto que si esta decisión se toma desde el gobierno central y no se tienen en cuenta las posiciones de las comunidades no se podría aceptar, mientras que si el proceso de se lleva de forma concertada si se apoyaría.

Para Alejandra: las zonas de colonización no solamente deben poder constituirse como zonas de reserva campesina, se debe reformular la premisa para permitir que dichas áreas puedan ser zonas de resguardos indígenas o Consejos Comunitarios de la población afro.

Por otro lado, afirma que se deben fortalecer las zonas de resguardos indígenas más allá de la unidad de medida que disponen las Unidades Agrícolas Familiares UAF. Reconociendo el carácter de territorio colectivo, puesto que en los territorios indígenas el titular de la tierra se toma a modo colectivo por lo que no se podría dar máximo una unidad agrícola familiar.

Ilustración 7-5 Alejandra Llano Quintero Ordenamiento Q



Respecto a la delimitación de las tierras de las comunidades indígenas expresa que depende del objetivo de esta delimitación en cuanto no debe realizarse para reducir los terrenos que hoy en día tienen los indígenas.

Con relación a la aclaración de la tierra desde el punto de vista de su propiedad, propone que debería ser desde el punto de vista de su posesión y su uso, dado que hay resguardos que no se encuentran con un reconocimiento legal y han ocupado el territorio por largo tiempo.

Según Alejandra, depende de quien defina la función social de la propiedad porque mientras el gobierno o las empresas puede afirmar que ese terreno debe destinarse para la producción, las comunidades pueden pensar que es para la conservación por lo que resalta la necesidad y la importancia de la participación de la comunidad en la toma de decisiones frente al acceso a la tierra.

Pone además como un elemento de vital importancia que las comunidades indígenas no se reconocen dentro del concepto de campesino por lo que la legislación se debe ampliar a indígenas afros y comunidades rurales. Además, afirma que el concepto de campesinado no tiene una claridad jurídica, elemento que los grupos indígenas han podido alcanzar.

Desde la cumbre se propone un reordenamiento territorial que no solamente se defina desde el gobierno, sino que parta desde las comunidades en lo cual está totalmente de acuerdo.

Con relación a la premisa que señala que no se adjudicarán tierras a las personas naturales o jurídicas que posean tierra en alguna región del país sugiere que es problemática en cuanto los resguardos indígenas y Consejos Comunitarios afros son personas jurídicas por lo que habría que realizar una acepción con respecto a los territorios afros, indígenas y campesinos. Sin embargo, aclara que puede convertirse en una buena medida para frenar a las empresas y personas que acaparan la tierra.

La reforma tributaria es necesaria, pero se debe esclarecer cómo sería la distribución de las tasas de tributación y los programas en los que se invertiría porque de ninguna forma



se pueden imputar los ingresos y los predios de las personas y comunidades con menos recursos y oportunidades.

Aumentar la productividad de las explotaciones agropecuarias y enlazar el crecimiento con otros sectores es un propósito que no se podría dar en armonía con el sector minero, exponer que la producción agrícola más que estar en armonía debería tener prioridad frente a otros sectores económicos.

Puede haber personas que a pesar de tener adjudicado un predio necesiten más tierra por lo que se debe propender por aumentar el área adjudicada siempre y cuando se evidencie su necesidad.

Cuando se entregan tierras sin apoyo económico y técnico no se puede imponer que la tierra no pueda ser cedida por lo que se debe garantizar la sostenibilidad de la explotación y el bienestar del propietario antes de iniciar procesos de expropiación.

Respecto a las extensiones de tierra con cultivos ilícitos se debe apoyar a los dueños de la tierra y a los cultivadores para que nutran los proyectos de erradicación a la par que se generan alternativas de siembra e ingresos.

Entregar tierras a fundaciones sin ánimo de lucro es una medida que perfila un objetivo positivo, pero podría ser aprovechado por particulares así que estas fundaciones además de ser reconocidos por la ley deben ser reconocidas por las comunidades.

Para el caso indígena, demostrar la explotación de las dos terceras partes se convierte en un asunto de alta complejidad porque no solamente se busca la explotación económica, sino la protección y el desarrollo de la cultura por lo que debe consultarse con las comunidades toda disposición sobre uso y regulación del suelo.

Frente a la extinción de dominio en el caso de violar las disposiciones de uso Alejandra expuso el caso de la minería artesanal en el cual realizarían las autoridades una extinción de dominio, pero frente a la minería de gran escala no se toman acciones en cuanto se supone que realizaron estudios.

También señala que el tema de imponer una distancia mínima entre las explotaciones mineras y las zonas agrícolas y el no adjudicar terrenos en lugares en donde se podrían

construir vías, puede ir en contra del bienestar de las comunidades si dichos proyectos no son consultados.

En cuanto a la ley ZIDRES expresa que es una ley regresiva que vulnera los derechos de los pueblos a la autodeterminación y que pone a las comunidades en una situación de desventaja y dependencia con las empresas agroindustriales.

Se debe propender por un viraje de la agricultura no solamente hacia la agroecología, sino a formas tradicionales y culturales de producción que tienen elementos en común con la agroecología pero que no se encasillan dentro de ella.

Ante la premisa de adjudicar terrenos a profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias se debe realizar la aclaración de que dichos profesionales deben tener un ejercicio ético de su profesión y respetar la cultura y disposiciones de las comunidades.

En el caso de los proyectos que buscan estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y la reestructuración de los resguardos manifestó no estar del todo de acuerdo, puesto que se busca invalidar los títulos coloniales para otorgar títulos republicanos y quitar trascendencia a los territorios, concluye con que si se realizan estudios de los resguardos deben estar dirigidos hacia la ampliación y nunca hacia la disminución de los mismos. Por otro lado, la clarificación de la situación de la tierra desde el punto de vista de su propiedad abre el debate de la existencia legal de los títulos coloniales que el gobierno busca desconocer, por ende, pondría la condición de realizar el proyecto de clarificación con las comunidades.

La prohibición de la extranjerización de la tierra sitúa un problema para algunos pueblos indígenas que se ubican en territorios en frontera, porque un pueblo puede estar en dos países por lo que la extranjerización de la tierra no aplica y se debe propender por llevar a cabo un acuerdo entre los dos países.

Existen un concepto con el que no se está de acuerdo el cual es "Superficies indispensables" se debe hablar de territorios propendiendo así por la construcción de identidad. Al respecto la Declaración de los pueblos realizada por la ONU en el 2007 y el Convenio 169 de la OIT pone de precedente que el término a utilizar es el de territorio.

El gobierno y su legislación tiene una visión de conservación que implica que nadie esté ahí, para el caso de las comunidades indígenas la visión es que se puede estar y cuidar, teniendo en cuenta que existen actividades que no se pueden realizar en ciertas áreas como lo son la ganadería, la minería y los cultivos ilícitos. El tema de delimitación de páramos en algunas zonas se contraponen a los sitios sagrados los cuales tienen un uso especial por parte de las comunidades por lo que cuando las entidades estatales intervienen prohibiendo el acceso se genera un conflicto.

Por transferencias un cabildo podría tener ingresos por más de mil salarios mínimos, por lo que se debe revisar a la hora de determinar la adjudicación si se realiza de forma colectiva como el caso de los cabildos.

La propiedad intelectual debe tener en cuenta la propiedad de los mayores y la existencia de formas de propiedad intelectual colectiva, no toda norma es mala, puede haber normas que tengan enfoque de control, señala que sería oportuno controlar que no se realicen más alteraciones genéticas a las semillas.

### **7.4.3 Ordenamiento de afirmaciones de política de Andrea Lombana investigadora contratista del Centro de Investigación y Educación Popular CINEP**

Durante el proceso de estructuración de premisas en el dispositivo piramidal, Andrea manifestó la necesidad de promover el acceso de las mujeres rurales a la tierra con mecanismo que vayan más allá de la adjudicación a un núcleo familiar, a lo largo de la sesión se evidenció su preocupación por que la tierra sea adjudicada a las comunidades rurales que más lo necesitan.

Ilustración 7-6 Andrea Lombana Ordenamiento Q



Al respecto se puede observar en el siguiente ordenamiento que las premisas con las que Andrea más estuvo de acuerdo fueron aquellas en las que se propende por adquirir, mejorar o expropiar tierras para los campesinos, las mujeres rurales y las comunidades afro e indígenas.

Ilustración 7-7 Q Sort Andrea Lombana CINEP

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
42	43	59	24	44	7	22	9	16	4	36
52	30	3	38	47	8	40	21	17	28	33
	54	23	51	56	19	26	13	20	5	
	58	39	53	31	10	29	14	37	27	
		57	46	2	18	12	11	15		
			55	34	41	35	45			
				32	49	25				
				50	6	1				
					48					

Al igual que los demás participantes Andrea manifestó su preocupación sobre la imputación de cargas tributarias a los pequeños campesinos en el marco de una reforma tributaria, por lo que no estaría de acuerdo con el desarrollo de una reforma que imponga tributos a las comunidades más vulnerables.

En cuanto al desarrollo del ejercicio esta participante realizó una observación sobre las premisas de trabajo puesto que según ella: son afirmaciones que se relacionan de forma complementaria, por lo que en ocasiones no se puede desligar una de la otra.

Afirma entonces que dentro de las premisas existen elementos que se consideran como alcanzados como es el caso de los derechos históricos de los pueblos indígenas y afros por lo que asevera que su forma de estructurar a las tarjetas propenderá por los elementos que no han sido reconocidos por las instituciones del Estado y la sociedad en su conjunto por

Al respecto señala que las consultas a los planes de ordenamiento territorial es algo que se encuentra legislado y que frente a esto las comunidades indígenas tienen un espectro legal de derechos reconocidos que le dan un marco de exigencia mucho más amplio.

Entre tanto al encontrarse con la premisa de adjudicación de tierras a personas de la tercera edad, le resultó difícil decidirse en cuanto las zonas rurales colombianas pasan por un proceso de envejecimiento explicado por el conflicto armado, la falta de servicios básicos y de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de la población, por lo que le resulta necesario es articular los proyectos de reducción de efectos del conflicto armado a partir de la distribución de la tierra

Por ultimo las premisas con las que menos se siente de acuerdo es con la extinción de dominio para las personas a las que se les adjudicó un predio y en él realizaron cultivos ilícitos y con la posibilidad de delimitar baldíos no con el carácter de Zona de Reserva Campesina, sino como zonas de desarrollo empresarial.

#### **7.4.4 Ordenamiento de afirmaciones de política de Olga Lucía Méndez**

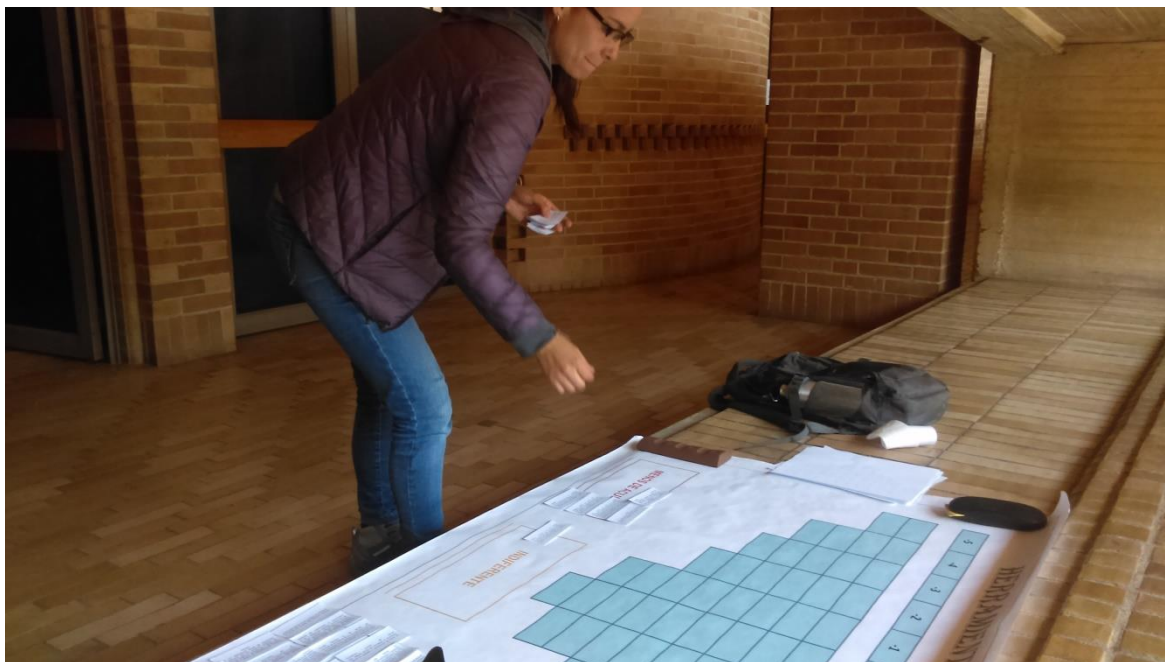
El proceso de Ordenamiento con la investigadora Olga se desarrolló en el edificio de Posgrados de Ciencias Humanas allí se procedió a pedirle que ubicara cada una de las premisas en las casillas de menor y mayor acuerdo o indiferente.

Respecto a la necesidad de demostrar la explotación del predio en al menos las dos terceras partes del mismo, señaló que es complicado fijar una posición puesto que se asemeja a la ley 200 de 1936 y dicho elemento no genera una garantía para el campesino, sin embargo, no estar de acuerdo sería apoyar el acaparamiento improductivo, por lo que señala que debe entender que el aprovechamiento productivo puede entenderse también como la protección de bosques y ecosistemas cruciales para la región.

Por otro lado, Olga es consiente que lo que más desagrada de la ley ZIDRES es la competitividad exponiendo que el análisis costos beneficio de la explotación a gran escala que promueve termina siendo altamente excluyente, en cuanto plantea unos niveles de inversión que por sí solo los pequeños productores no podrían lograr lo que generaría que obligatoriamente tuvieran que asociarse con las grandes empresas, aun cuando no compartan su visión sobre el territorio

Es clara en afirmar que la certificación de semillas y la propiedad intelectual sobre estas, puede ir en contravía de los intereses de las comunidades porque hay un gran riesgo frente a los conocimientos ancestrales.

Ilustración 7-8 Olga Lucía Méndez Ordenamiento Q



Como ambientalista está muy de acuerdo con el uso adecuado de los ecosistemas por lo que promueve su preservación y la articulación con las comunidades campesinas para su cuidado, es consiente también de la necesidad de crear programas que busquen el mejoramiento de los ecosistemas y el mejoramiento económico de las comunidades.

Argumenta que se deben adelantar procesos para delimitar las tierras de propiedad de la nación lo que además se debe apoyar entendiéndola como un proceso para la repartición de la tierra que permita obtener la información necesaria para la desconcentración de la tierra en especial aquella que se encuentran subutilizada.

Es oportuno reconocer la existencia legal de los resguardos sin embargo expone que podrían disminuirlos al estar asociados con temas de procedimientos y corrupción además de su relación con cultivos ilícitos.

Frente a la premisa relacionada con la población de la tercera edad en el campo afirmar que por si sola no estaría bien, por lo que se tendría que acompañar con otras políticas.

Para Olga Lucia Se debe saber qué se entiende por la eficiente comercialización, para avanzar en un terreno de ideas concretas y no de términos genéricos que podrían prestarse para confusión.

Uno de los elementos más importantes que se evidencia en el discurso de Olga es que una ley de desarrollo rural no debe estar relacionada con las ideas de competitividad de las políticas mundiales de agricultura que promueven el monocultivo, debe estar enfocado hacia los pequeños agricultores y un sostenimiento ambiental.

desde su concepción las zonas de reserva campesina no son una figura protagónica en cuanto no han logrado generar los beneficios necesarios para su prevalencia frente a otras formas de organización territorial, además de establecer condiciones de potenciación de la dinámica social y económica.

Ilustración 7-9 Q Sort Olga Lucía Méndez

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
58	57	24	17	9	46	55	8	23	21	4
52	42	32	51	44	12	28	37	16	14	33
	6	45	27	54	3	41	31	10	11	
	59	43	48	29	38	13	19	36	47	
		30	7	53	56	40	20	25		
			35	18	26	2	15			
				39	49	1				
				34	22	50				
					5					

Entre tanto, expone que las organizaciones rurales deben avanzar en su despolitización y lograr un desmarque de la izquierda radical, para lograr acceder a nuevos recursos que permitan un mayor bienestar a las comunidades.

Esta visión ambiental tiene elementos que podrían contradecir las propuestas campesinas, sin embargo, se encontró que todas las organizaciones entrevistadas tienen una visión ecológica del territorio, por lo que más que un choque se genera una sinergia.



### 7.4.5 Ordenamiento de afirmaciones de política de Mario Alexander Moreno Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA

La estructura final de la pirámide de Mario Alexander Moreno tomó la siguiente organización:

Ilustración 7-10 Q Sort Mario Alexander Moreno

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
17	42	4	53	29	40	43	26	25	24	1
45	39	16	59	54	7	36	22	5	20	2
	35	6	46	18	31	14	13	21	57	
	41	32	23	19	38	51	28	33	8	
		47	10	55	3	49	12	11		
			44	58	52	27	15			
				30	56	50				
				9	37	48				
					34					

En ella se puede observar la predominancia del enfoque territorial al ubicar en el lugar de más acuerdo las premisas de ordenamiento territorial en el que sean las comunidades las que definan sus formas de organización y producción y el reconocimiento del derecho a la consulta previa, libre e informada.

En el otro extremo se evidencia que no se encuentra de acuerdo con la prohibición o imposición de trabas a la producción agrícola con fines económicos, la premisa con la que menos se encuentra de acuerdo es con la restricción del uso de agroquímicos en cuanto para él no se encuentran las características para que el campesinado evite su utilización.

No considera una buena medida adjudicarle predios a las fundaciones, puesto que la adjudicación de los terrenos baldíos debe estar dirigida, hacia las personas sin tierra y comunidades que la necesiten.

Para Mario es oportuno que se capitalice el campo mediante programas de crédito y subsidios al pequeño productor, sin embargo, también se debe apoyar el ingreso de empresas al campo siempre y cuando no se contraponga con los mandatos de las comunidades.

Ilustración 7-11 Mario Alexander Moreno Ordenamiento Q



Mario y el IICA proponen que para que las zonas rurales puedan encontrar una dinámica de crecimiento económico y bienestar se debe propender por un enfoque de políticas públicas de corte territorial en el que se fortalezca principalmente la economía familiar y se dote al campesinado de las condiciones técnicas, sociales y económicas que le permitan un mayor bienestar.

#### **7.4.6 Ordenamiento de afirmaciones de política de Carlos Arturo Romero Huertas, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Desarrollo Rural Territorial de la Universidad de Córdoba, España.**

En el ordenamiento realizado por Carlos sobresale su formación en España en cuanto se evidenció que ve de una manera complementaria a los proyectos de agroindustria y las economías campesinas, indígenas y afros. Como se podrá ver su ordenamiento difiere en gran parte de los planteamientos de los demás sujetos de estudios, en cuanto más que propender por el fortalecimiento de una comunidad en específico busca el crecimiento del país.

Frente a la premisa de adquirir, mejorar o expropiar tierras para los pobladores de escasos recursos manifestó estar de acuerdo con el planteamiento central en la medida en que comprende la historia del país, sin embargo, por si sola resulta ambigua porque desconoce algunos aspectos importantes sobre las zonas rurales y el tema de la tierra, en cuanto hoy en día existen empresas, comunidades e industrias que entran en conflicto por la tierra defendiendo su derecho a la tierra.

Por ende, al clarificar la tierra desde el punto de vista de su propiedad se podría ver que hay títulos que ha adjudicado el Estado de una forma irregular, lo que hace que la frase por sí sola no sea clara en su propósito. Lo ideal, para Carlos, sería clarificar en términos de quien tiene la tierra, pero además profundizar en la identificación de las personas que no tienen título, sino que la han heredado de generación en generación, adicionalmente resulta problemática la falta de información de los predios rurales, pues algunas comunidades campesinas invadieron tierras desde hace bastante tiempo ejerciendo el control de esta y dándole un uso, sin embargo hasta el momento no poseen los títulos de propiedad como si lo podrían tener personas que no han estado en el territorio pero cuentan con los títulos de propiedad.

Frente a revertir los efectos de la guerra se deben generar propuestas concretas en los municipios que sean coherentes con las formas que adquirió el conflicto en esos

territorios como también con sus consecuencias, puestos que los efectos tienen un carácter diferenciado en cada una de las regiones.

Ilustración 7-122 Carlos Romero Ordenamiento Q



Carlos es escéptico respecto a ciertas ideas porque considera que la realidad se impone frente a planteamientos de corte político. Específicamente habla de las Zonas de Reserva Campesina ZRC las cuales a pesar de sus bondades como preservar la identidad y economía campesina. Deben considerar si las personas quieren o no integrar esas zonas en especial abordó el tema de la juventud rural, porque en su mayoría no tienen como proyecto de vida continuar en el campo, puesto que no se tienen garantías de bienestar.

Otro de los elementos de las premisas que le resulta conflictivo es que pueden existir fundaciones internacionales como iglesias o entidades sin ánimo de lucro que quisieran acceder a la tierra, sin embargo, si se prohíbe la extranjerización de la tierra estas organizaciones quedarían por fuera y no podrían llevar a cabo sus proyectos de impacto hacia la comunidad.

---

Por lo que Carlos resalta que resulta beneficiosa la adjudicación de predios a las fundaciones, mientras que propender por la no extranjerización de la tierra no tiene cabida en el contexto de la economía mundial.

La adjudicación a profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, puede ser interesante, pero también tener impactos negativos no sería una medida equitativa en cuanto estas personas tuvieron acceso a la educación y la posibilidad de formar mejores competencias.

Las comunidades tienen derecho a patentar y proteger sus saberes, en cuanto al tema de las semillas existe una necesidad de mejoramiento genético en especial ante la situación de cambio climático, la mayoría de alimentos que se consumen han sido transformados para mejorar su resistencia a plagas y al clima. La investigación aplicada a mejorar el tema alimentario es totalmente válida y no debe ser estigmatizada.

En cuanto a destinar la producción de alimentos a la seguridad alimentaria, afirma que en efecto, la economía campesina si abastece los mercados locales, pero es cierto que la producción ampliada de alimentos también aporta por lo que se deben potenciar los dos sectores para que de esta forma los pequeños y los grandes productores de alimentos generen una sinergia en el marco de garantizar la seguridad alimentaria.

La reforma tributaria debe propender por no impactar negativamente la situación de los pequeños tenedores de tierra. Asociado a esto ubicó en el nivel de máximo acuerdo la constitución de las ZIDRES y el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, porque son dos proyectos que no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden complementar, los proyectos en la altillanura por ejemplo son modelos que se han dado bastante bien en Brasil aplicados a condiciones agroclimáticas específicas de su región.

Las regiones en que se ubicarían las ZIDRES son zonas complejas porque necesitan de una alta inversión en infraestructura, investigación y mejora de suelos por lo que no podrían ser zonas de reservas campesinas, el Estado no tendría el compromiso de esos proyectos y destinar dichas tierras para la producción campesina sería condenar a los tenedores en cuanto la productividad de la tierra es muy baja.

La política de agrocombustibles debe entenderse con un enfoque diferente y ver las posibilidades que le da al país, el latifundio queda ubicado en el extremo porque es problemático, sin embargo, enuncia que los latifundios tienen particularidades y las extensiones pueden ser grandes por las mismas características de la zona, se deben analizar muy bien los casos puntuales para entender las particularidades.

La conversión radical a la agroecología es un proyecto complicado por las variaciones de productividad y su costo, claro está se deben imponer ciertas restricciones a los agroquímicos. Por último, puntualiza que el acceso a los insumos específicos para las formas de producción basadas en la agroecología genera que la producción agroecológica sea más cara que la tradicional.

Se puede apoyar al campesinado para llevar programas pilotos de transición a la agroecología los primeros años deben tener un acompañamiento bastante fuerte, relacionados con el apoyo e investigación de parte de centros de investigación y de universidades.

Ilustración 7-133: Q Sort Carlos Arturo Romero Huertas, Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
12	41	28	17	43	44	23	24	2	20	11
19	51	1	49	32	38	22	37	36	21	58
	30	7	54	56	10	31	34	13	14	
	6	48	57	29	35	3	52	33	42	
		4	5	55	9	59	39	25		
			50	53	18	27	8			
				46	45	16				
				15	47	26				
					40					

### 7.4.7 Ordenamiento de afirmaciones de política de Leonardo Salcedo Coordinador Nacional Agrario

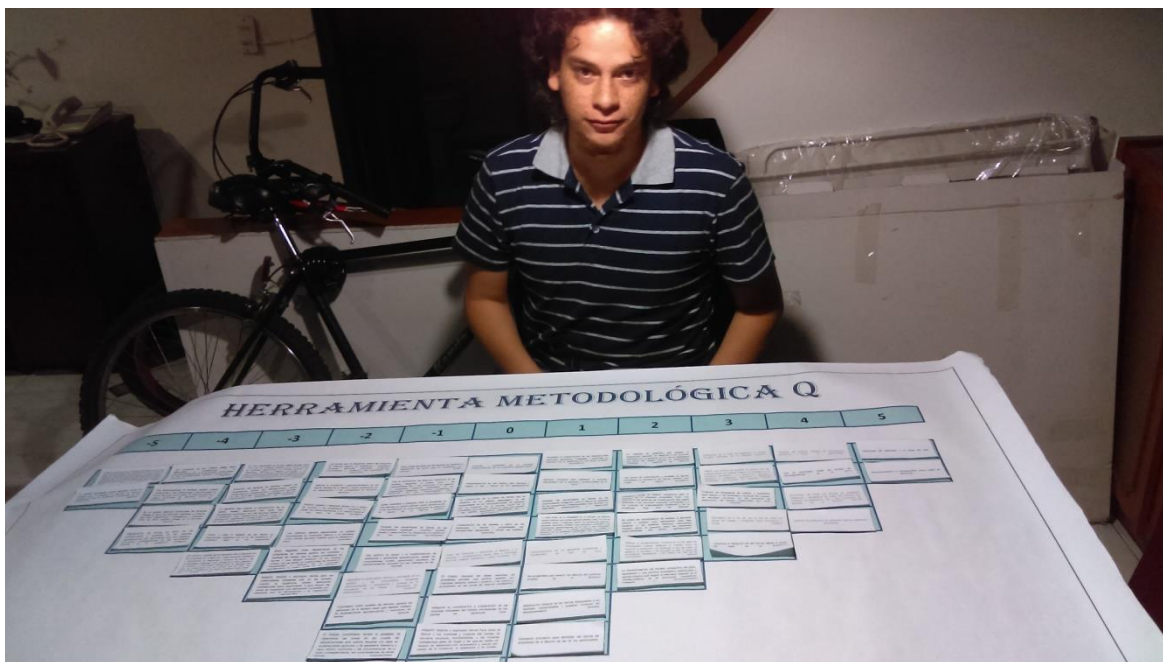
Durante el proceso de ordenamiento de las premisas Leonardo Salcedo manifestó estar de acuerdo con la regulación de los productos agroquímicos utilizados en la agricultura,

solamente si dicho lineamiento se acompaña de políticas que le permitan a las comunidades rurales virar hacia la agroecología protegiéndolas de los posibles impactos en la producción, dado que no resultaría pertinente eliminar de tajo el uso de dichos productos si no se generan unas garantías mínimas para reducir los riesgos asociados al cambio de forma de producción.

Respecto a la entrega de predios a fundaciones sin ánimo de lucro apunta a que dicho programa debe legislarse y puntualizarse para que no sea aprovechado por personas que no utilizarían los terrenos con un objeto social o que simplemente no los necesitan al tener fuentes de ingresos alternativas o incluso estar asociadas a grandes empresas.

Frente a la premisa que indica que las dos terceras partes del predio adjudicado deben estar bajo utilización productiva, Leonardo hizo la salvedad de que se podría complementar con la posibilidad de destinar una porción del predio para la conservación ambiental y que dicho porcentaje podría asociarse o reemplazar la proporción de tierra dedicada para la explotación productiva.

Ilustración 7-144 Leonardo Salcedo Ordenamiento Q



De esta forma se lograría trascender de una visión meramente productivista a una que incorpore nociones de cuidado y preservación ambiental, las cuales resultan de vital



relevancia en el contexto actual del país. Esto se complementa con la posibilidad de reconocer un valor económico por realizar actividades de conservación ambiental dentro del predio, lo que además de convertirse en una alternativa de ingreso, permite que no se desaloje o reubique a las personas en zonas de interés ecológico, programa que además podría incluir procesos de capacitación sobre conservación a las comunidades rurales

La siguiente ilustración nos enseña la forma en que Leonardo Salcedo realizó el ordenamiento de las 59 premisas sobre el acceso a la tierra.

Ilustración 7-155: Q Sort Leonardo Salcedo Coordinador Nacional Agrario CNA

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
59	58	44	37	42	25	24	20	8	7	12
52	45	41	26	18	17	57	51	10	19	11
	48	46	35	39	13	53	27	22	6	
	30	54	49	29	15	38	47	4	5	
		55	33	21	3	9	1	28		
			34	2	50	56	16			
				32	23	14				
				43	36	40				
					31					

En cuanto a la restricción de constituir una actividad agrícola en un radio mínimo de cinco kilómetros respecto a una explotación minera no se estaría de acuerdo si se entiende como un limitante a la asignación de baldíos hacia el campesinado, mientras que se apoyaría si se constituye como un proceso de amortización y freno a la gran minería y como una protección de la producción agrícola y la flora y fauna del territorio de los agentes contaminantes que se derivan de la actividad minera.

Como complemento de la afirmación anterior señala que respecto a la adjudicación de baldíos cerca de una zona de interés de preservación forestal la adjudicación estaría delimitada por el tipo de actividad que se planea realizar y del acompañamiento que puedan realizar las entidades del Estado respecto al tema.



Y finalizando con dicha afirmación en lo que corresponde a la no adjudicación de terrenos en terrenos seleccionados por las entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación, Leonardo pone como condicionante de si dicho proyecto es o no un proyecto de interés público que ayude a la región, puesto que no se podría entregar terrenos que en determinado tiempo tendrían que utilizarse y ser restados del terreno total adjudicado.

Ante la premisa que señala la expropiación de los terrenos adjudicados que no cumplan con las disposiciones de uso adecuado resalta que la primera medida frente al uso no ecológico del predio no debe ser la expropiación, pero que si después de un acompañamiento integral no se logra que al adjudicado realice una explotación del predio acorde a las características del mismo entonces si se debe proceder con el proceso de expropiación.

Por otro lado, afirma que el estudio de los títulos de los resguardos coloniales y republicanos es de gran importancia dado que su expansión podría afectar a comunidades campesinas y afro, por lo que resulta importante realizar dicho procedimiento de forma concertada entre las comunidades.

#### **7.4.8 Ordenamiento de afirmaciones de política de José Agustín Labrador Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC**

Agustín Labrador, permitió entender algunos de los planteamientos de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina ANZORC además de realizar una serie de anotaciones que de su labor como abogado le resultan oportunas.

Para Agustín La soberanía alimentaria se debe entender de forma ampliada, en términos de que puede surgir un excedente que permita constituir un patrimonio para las familias que los producen, además del respeto a sus tradiciones alimentarias.

Por otro lado, señala que la reforma tributaria debe estar a favor de las comunidades rurales, por lo que se debe blindar y propender por no afectar a las comunidades rurales más pobres bajo el sofisma de la igualdad de la ley, se espera un sistema progresivo que impute a todos los grandes concentradores de tierra.

su forma de estructurar las premisas fue la siguiente:

Ilustración 7-166: Q Sort Agustín Labrador.

-5	-4	-3	-2	-1	0	1	2	3	4	5
58	44	47	30	29	28	36	14	8	12	11
59	46	42	45	48	40	18	13	7	16	19
	39	57	35	49	23	2	33	15	4	
	43	34	41	38	27	10	22	26	56	
		24	52	50	51	25	32	5		
			6	37	54	3	20			
				1	53	9				
				21	55	31				
					17					

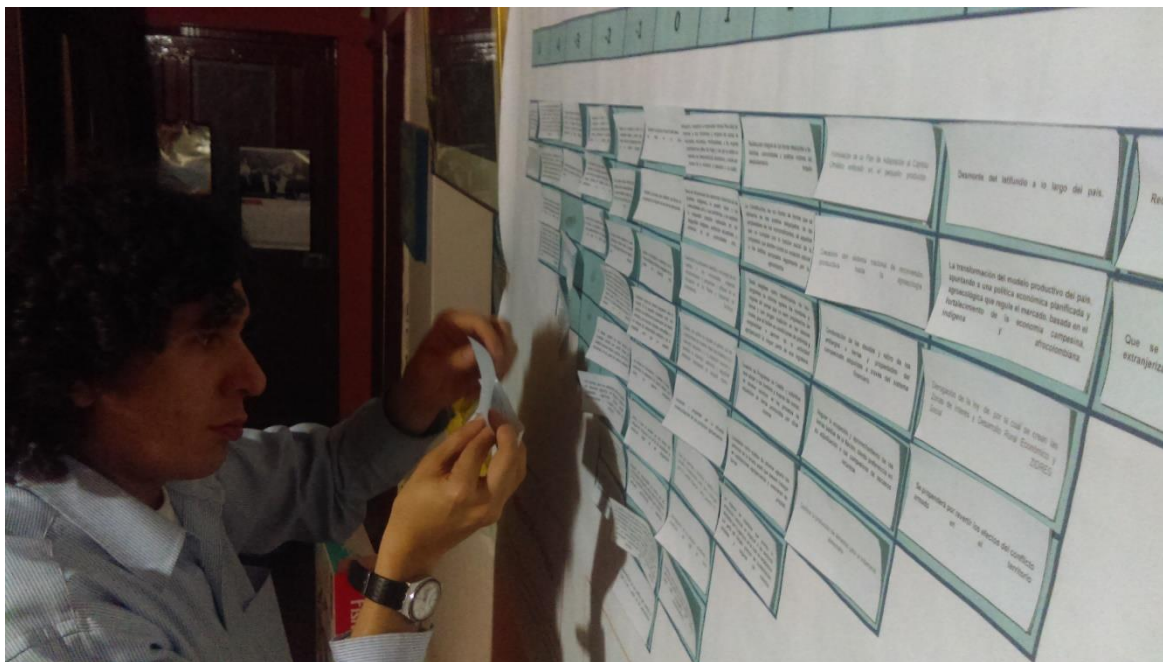
En la actual situación, Labrador manifiesta estar en desacuerdo con la conformación de zonas de desarrollo empresarial, pero podría apoyar el proyecto si se desarrollarán este tipo de zonas propendiendo por la activación de la economía regional y estando diseñadas, administradas y constituidas por las comunidades.

Se encuentra de acuerdo con no limitar el libre tránsito de semillas mientras esto no afecte al pequeño productor campesino, sin embargo recuerda que hay que tener en cuenta que una de las formas que tomó la introducción de materiales transgénicos fue la entrega de manera gratuita a los productores, por lo que se debe regular el uso producción y comercialización de transgénicos y semillas modificadas que puedan poner en una situación de dependencia frente a las grandes empresas al campesinado.

Frente al manejo especial o manejo ecológico se puede estar de acuerdo si es para evitar el despojo y la concentración de la tierra, sin embargo si es para desalojar campesinos, indígenas o afros este manejo debe ser replanteado.

Es bastante importante, desde la concepción de Agustín, que se realice la precisión sobre qué es un cultivo ilícito dado que pueden existir cultivos transgénicos catalogados como ilícitos en cuanto permiten la creación de armas biológicas.

Ilustración 7-177 Agustín Labrador Ordenamiento Q



Respecto a la eliminación de todas las formas de propiedad, señala que dentro de los derechos de propiedad existen derechos morales y derechos patrimoniales, argumentando que no se pueden eliminar los derechos morales porque se basan en el reconocimiento, es decir el reconocimiento de un derecho de propiedad intelectual no siempre conlleva un lucro o una barrera de acceso a los demás, por lo que en ese caso estaría en desacuerdo con eliminar cualquier legislación relacionada.

El entrevistado afirmó que tiene una discusión económica, ambiental y filosófica con el concepto de industria, puesto que se percibe como una condición previa al desarrollo, señala entonces que el proceso de industrialización condiciona el interés de las comunidades a dirigirse cada vez más hacia ese modelo por lo que impera la necesidad de definir si las comunidades quieren o no un modelo de industrialización.

Por otro lado no se encuentra muy a favor de la adjudicación de tierras a profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias, al respecto cita el ejemplo de Rafael Mejía quien es experto y profesional en su campo, pero no necesita de tierra, no obstante si dicha medida tiene como direccionamiento favorecer a profesionales de bajos ingresos, sin patrimonio podría funcionar.

La armonización de otros sectores con la agricultura no es del todo posible en cuanto existen actividades como la ganadería o la minería extensiva con la que se compite por recursos en especial la tierra, es por esto que debe haber una articulación con cadenas productivas que potencien la productividad del sector agrario.

La extinción del derecho de dominio de los pobladores ubicados en las zonas destinadas para la protección se convierte en la forma en como el Estado despoja a los campesinos que están en dichas áreas, las cuales muchas veces se crearon después de que ellos estuvieran. Agustín podría apoyar la medida si esta se dirige a reducir a los poseedores arbitrarios de predios baldíos y no se da en contra de las comunidades campesinas.

Una de las aclaraciones que realizó Agustín fue que el derecho comprende preposiciones lingüísticas, en cuanto el sentido y significado están determinados por reglas por lo que se debe ser bastante preciso a la hora de desarrollar las ideas de política en una ley.

Un elemento que determina en gran parte el ordenamiento y las ideas de Agustín es que según él en el censo del DANE del año 2005 aproximadamente el 25% de la población del país era rural, y los indígenas y afros no superaban en conjunto el 14% por lo que un factor numérico la mayoría campesina otorga la prelación de la adjudicación hacia esta mientras que en este momento existen más legislaciones con preferencia de adjudicación a indígenas.

Para que el ordenamiento territorial basado en la voluntad de las comunidades pueda tomar forma y expresar la verdadera voluntad de estas, se debe erradicar la violencia en los territorios con presencia paramilitar y de grupos armados en cuanto estos actores pueden generar presión hacia la población.

No se está de acuerdo con explotar las dos terceras partes de los predios porque actualmente el campesinado se encuentra en una situación de abandono que no le permite emprender la utilización de la totalidad del predio, además los programas de capacitación que realizan las entidades rurales resultan insuficientes para darle un buen uso al suelo.

Señala además, que la premisa de adquirir predios para las comunidades indígenas es poner en disputa a las poblaciones rurales que se ubican cerca a los resguardos, la

legislación debe entender la Interculturalidad y entender que las necesidades de tierra de una comunidad se deben ver junto con las necesidades de tierra de las otras comunidades para no desamparar con dicha prescripción a la población que debe ser reubicada o expropiada, asociado a esto se encuentra la no adjudicación de predios a personas naturales o jurídicas que tengan un patrimonio de más de 1.000 salarios mínimos por lo que se debe realizar la aclaración que este limitante no puede aplicar para las formas de organización de las comunidades, bien sean resguardos Zonas de Reserva Campesina o Consejos Comunitarios.

Finalmente señala que entender la economía desde la óptica de la productividad o en el direccionamiento hacia la industrialización se contrapone con los planes de vida de la población, por lo que estos proyectos deben consultarse con las comunidades y ser estas las que decidan su forma de organización y producción.

## **7.5 Análisis de la información recolectada**

Una vez realizadas las entrevistas a los distintos personajes se procedió a analizar la información en cuatro etapas la primera aborda un estudio descriptivo de los principales elementos que se encontraron en el ordenamiento de la información. Mientras que el segundo momento desarrolla el estudio estadístico de los Q Sort con ayuda del programa PQMETHOD el cual es un programa de análisis estadístico adaptado a los requerimientos de los estudios Q, específicamente está desarrollado para permitir la fácil introducción de los datos en las diferentes Q Sorts; para de esta forma calcular las intercorrelaciones entre los ordenamientos de los sujetos, permitiendo el análisis de conglomerados, este programa fue desarrollado por las universidades John Atkinson y Kent State en 1992, teniendo desde entonces múltiples actualizaciones desde su lanzamiento para el uso público.

Como tercer elemento se continúa con el análisis estadístico, esta vez mediante el análisis de correlaciones y ponderaciones con el fin de avanzar en la construcción de un metarrelato y de identificar el relacionamiento de ideas en cada uno de los participantes.

### **7.5.1 La estructuración de las premisas**

Para el estudio de la política de acceso a tierras esta investigación se enfocó en interactuar con aquellas personas que hacen parte activa de del debate sobre el acceso a la tierra desde su vida política y profesional.

Uno de los elementos a resaltar fue que todos los participantes ordenaron las premisas en la primera fase en la parte de “más acuerdo” lo que puede evidenciar que se está de acuerdo en gran parte de las afirmaciones que fueron extraídas, principalmente permite evidenciar que los elementos que contiene la ley 160 de 1994 no son tan regresivos y pueden ser mejorados con la participación de las comunidades.

Respecto a la ubicación de las premisas se encontró que gran parte de los encuestados propendió por ubicar las premisas referentes al reconocimiento de las comunidades y el empoderamiento territorial en la parte de “Más Acuerdo” hecho evidente en cuanto la mayoría de participantes se encuentran vinculados a organizaciones sociales de defensa y construcción de territorio, para el caso de Mario este ordenamiento se debe al enfoque de desarrollo territorial que promueve el IICA en la región.

Solamente un participante manifestó estar de acuerdo con el proyecto ZIDRES y fue Carlos Romero quien tiene una visión de complementariedad entre la agroindustria y la pequeña producción campesina.

Por otro lado, resulta de especial interés la forma en que cada uno de los participantes ordenó las premisas dentro de la pirámide, puesto que manifestaron que existían afirmaciones que en la actualidad ya se han garantizado por lo cual habría que propender por alcanzar elementos que aún no se tienen.

Esto evidencia el juego político que se da en torno al diseño de políticas públicas en cuanto existen acciones que se plantean como inmediatas o de vital importancia y a estas se les da mayor prioridad ubicándolas en la zona derecha.

La adjudicación de tierras a las fundaciones sin ánimo de lucro es un elemento que contempla la ley 160 de 1994 y en el que los entrevistados están de acuerdo con ciertas condiciones, la primera es que se garantice que los predios van a tener una función

social, la segunda es que no se realice la adjudicación a fundaciones que se encuentren asociadas a grandes corporaciones tanto nacionales como internacionales y finalmente la tercera particularidad que se expuso fue que dicha adjudicación debe estar avalada por las comunidades que tengan presencia en el territorio.

Se encontró dentro de los participantes y especialmente en Alejandra Llano quien aportó al estudio la visión de las comunidades indígenas, la necesidad de incluir dentro de una política de acceso a la tierra una visión de preservación que no asimile las áreas de cuidado ambiental como zonas sin pobladores; al respecto se encontró una coincidencia con varios participantes en cuanto se puede propender por una visión de adjudicación de tierras en que la principal actividad o una parte sea la preservación ecológica del predio.

### **7.5.2 Análisis de ordenamiento y correlación**

El ordenamiento de premisas mediante la metodología Q además de dar a conocer las prioridades individuales contribuye a la construcción de relatos de priorización plurales en los cuales se pondera según sea el ordenamiento la importancia relativa que cada una de ellas tiene sobre las otras.

Este procedimiento permite reducir el tiempo de discusión y análisis que normalmente se podría requerir para la construcción de un metarelato y aporta los elementos necesarios para la identificación de puntos de divergencia y convergencia, permitiendo de esta manera avanzar en la construcción de políticas más democráticas y plurales.

De esta manera el ejercicio de clasificación de cada uno de los reactivos construidos se convierte no solamente en un producto, sino que además es un insumo para la realización de estudios más elaborados.

Este apartado presenta el análisis de la ponderación general de premisas y la tabla de ordenamiento de cada una según los entrevistados, ambos datos aportan la base para el diseño de un relato que contenga las voces de las organizaciones representadas.

Con el objetivo de Identificar la estructura que toman las narrativas de los entrevistados respecto al acceso a la tierra en Colombia y una vez desarrollada la aplicación del proceso de ordenamiento de premisas se procedió a construir la tabla de ordenamiento

general de las premisas este ordenamiento permite darle una ponderación a cada uno de los enunciados con el fin de establecer la prioridad que tiene cada una de ellas.

Tabla 7-2 Tabla de ponderación total de premisas

<b>Premisa</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Premisa</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Premisa</b>	<b>Ponderación</b>
59	79	38	194	3	289
44	96	49	200	10	303
58	104	50	201	2	318
43	108	24	207	15	329
52	108	47	207	36	329
42	114	23	220	12	330
46	117	55	222	1	336
30	118	17	224	13	337
45	124	34	225	21	338
54	128	40	241	25	340
39	148	18	244	22	342
51	154	28	249	4	344
35	164	37	252	33	350
57	169	27	255	8	361
41	170	26	266	14	365
53	175	9	273	16	365
32	178	19	275	5	371
48	179	7	282	20	387
6	180	56	283	11	419
29	190	31	284		

Fuente: Elaboración propia

Así mismo el cuadro permite observar el nivel de prioridad que le da cada uno de los entrevistados y sus organizaciones a las premisas establecidas, para de esta forma avanzar en el entendimiento y construcción de una metarranativa

De allí que las premisas más oportunas para el grupo sean las 14, 16, 5, 20 y 11 mientras que las de menor puntuación son 59, 44, 58, 43 y 52 el primer grupo evidencia un marcado interés por la construcción de territorio y reconocimiento de derechos en las comunidades, además de centrar en ellas las decisiones de política.



Mientras que el segundo grupo enmarca la dirección hacia un uso intensivo del suelo buscando beneficio económico y aprovechando las áreas subutilizadas de los terrenos baldíos.

Para fortalecer los hallazgos anteriores se presenta el siguiente cuadro en el que se puede ver el ordenamiento de cada premisa según el actor que la ubicó

Tabla 7-3 Tabla de Ordenamiento General

Enunciado	Hernán Cortes	Alejandro Ilano	Andrea Lombana	Olga Lucía Méndez	Mario Moreno	Carlos Romero	Leonardo Salcedo	Agustín Labrador
1	58	58	42	41	58	8	47	24
2	55	33	22	40	59	49	23	37
3	56	59	8	28	30	38	30	40
4	53	53	54	58	7	11	52	56
5	48	57	56	34	50	16	57	53
6	18	36	33	5	9	6	56	17
7	57	43	26	16	27	9	54	50
8	46	42	27	43	57	48	49	49
9	36	41	43	18	25	30	39	41
10	44	47	29	51	16	28	50	38
11	34	54	47	56	53	58	59	58
12	52	52	39	27	47	1	58	54
13	51	35	45	38	45	51	28	44
14	37	50	46	55	37	56	41	43
15	47	28	53	48	48	25	29	51
16	59	55	49	50	8	41	48	55
17	42	46	50	12	1	12	27	34
18	29	56	30	23	20	31	19	36
19	27	37	28	46	21	2	55	59
20	50	39	51	47	55	54	43	48
21	43	44	44	54	51	55	22	25
22	49	48	35	33	44	36	51	46
23	35	17	9	49	15	35	32	28
24	26	19	12	7	54	43	35	11
25	41	38	41	53	49	53	26	39
26	19	29	37	31	43	42	13	52
27	8	22	57	14	40	40	45	29
28	25	1	55	36	46	7	53	26
29	13	40	38	21	18	21	21	18

30	38	18	4	11	24	5	6	12
31	32	45	21	45	28	37	34	42
32	12	34	24	8	10	19	24	47
33	40	27	59	59	52	52	16	45
34	20	51	23	25	34	45	17	10
35	30	15	40	17	5	29	14	14
36	39	26	58	52	36	50	33	35
37	23	21	52	44	33	44	12	23
38	24	13	13	29	29	27	38	21
39	7	31	10	24	4	47	20	5
40	21	16	36	39	26	34	42	27
41	45	25	31	37	6	3	8	15
42	3	20	1	4	3	57	18	8
43	9	2	3	10	35	18	25	6
44	2	4	18	19	17	26	7	3
45	11	5	48	9	2	32	4	13
46	16	8	16	26	14	24	9	4
47	10	24	19	57	11	33	46	7
48	31	23	34	15	42	10	5	19
49	17	32	32	32	39	13	15	20
50	14	9	25	42	41	17	31	22
51	4	7	14	13	38	4	44	30
52	6	3	2	2	31	46	2	16
53	22	12	15	22	12	23	37	32
54	15	14	5	20	19	14	10	31
55	33	49	17	35	22	22	11	33
56	54	30	20	30	32	20	40	57
57	28	11	11	3	56	15	36	9
58	1	10	6	1	23	59	3	1
59	5	6	7	6	13	39	1	2

Fuente: Elaboración propia

Es evidente la preponderancia que tiene la visión territorial sobre la tierra, enlazado en la mayoría de los casos a una fuerte oposición a los grandes proyectos de explotación de tierra.

Resulta importante también el reconocimiento de los derechos de las comunidades rurales y el apoyo del Estado para el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas.

### 7.5.3 El análisis Estadístico de Conglomerados

Este segmento de la investigación se caracteriza por el análisis estadístico de la información, puesto que dentro de la aplicación de la Metodología Q se puede realizar como herramienta de estudio estadístico un análisis de conglomerados AC, en él se busca reducir la información a manejar mediante la creación de factores en los cuales se agrupa la información.

Para el caso que nos concierne se pasa de manejar la información por sujetos y sus visiones a manejarla por factores que agrupan las visiones de los sujetos de acuerdo a un nivel de varianza.

Tabla 7-4: orden de introducción de datos en PQMethod.

Número	1	2	3	4	5	6	7	8
Sujeto	Hernán	Olga	Mario	Carlos	Alejandra	Andrea	Leonardo	Agustín

**Fuente:** Elaboración propia

Es importante que el lector a la hora de analizar la información no confunda el orden en que fue ingresada la información de los participantes con el número de los factores dado que si bien se realizó un ingreso de datos explicado en la tabla anterior el programa estudia a los sujetos por el nombre de característica que el usuario introduce y no por un número, el cual hace referencia al factor.

Ahora bien, el siguiente cuadro nos permite ver la forma en que cada factor aporta al entendimiento de la situación es decir como cada factor logra contener el mayor aporte a la construcción de un metarrelato,

Tabla 7-5: Salida de conglomerados.

	<b>Eigenvalues</b>	<b>As Percentages</b>	<b>Cumul. Percentages</b>
1	37.252	46.5650	46.5650
2	12.390	15.4880	62.0531
3	0.8540	10.6746	72.7277
4	0.7239	9.0492	81.7769
5	0.5117	6.3969	88.1738
6	0.4094	5.1173	93.2911
7	0.3046	3.8077	97.0988
8	0.2321	2.9012	100.0000

**Fuente:** Elaboración propia mediante el programa QMethod

Al respecto se puede ver en la columna “As Percentages” que los factores uno y dos toman los valores explicativos más altos 46.565% y 15.4880% respectivamente es decir en conjunto logran explicar el 62.0531% del modelo como se evidencia en la columna “Cumul. Percentages”

Le siguen los factores tres y cuatro que añadidos a los primeros dos factores explican la construcción de un relato conjunto en un 81.77%, es importante señalar que el AC no impone ningún criterio para la definición del número de factores a tener en cuenta por lo que este estudio tomará los cuatro primeros componentes, siendo el factor 4 el que en menor medida aporta al entendimiento del modelo con un 9.0492%

Continuando con el estudio de AC la forma en que se encuentran compuestos los factores es la siguiente:

Tabla 7-6: Composición de factores en el análisis de Conglomerados.

	1	2	3	4	5	6	7	8
<b>1 Hernan</b>	0.82	-0.10	0.10	0.32	-0.31	0.02	-0.03	0.33
<b>2 Olga</b>	0.73	0.27	-0.33	-0.18	-0.09	0.47	-0.13	-0.08
<b>3 Mario</b>	0.45	0.42	0.74	-0.16	-0.16	-0.02	-0.04	-0.13
<b>4 Carlos</b>	0.03	0.92	-0.14	0.17	0.27	-0.08	0.08	0.13
<b>5 Alejandra</b>	0.76	-0.05	-0.12	0.53	0.07	-0.17	-0.16	-0.25
<b>6 Andrea</b>	0.70	0.08	-0.33	-0.47	-0.14	-0.39	-0.08	0.02
<b>7 Leonardo</b>	0.71	-0.32	0.22	-0.17	0.53	0.04	-0.14	0.12
<b>8 Agustín</b>	0.86	-0.15	-0.22	-0.02	0.06	0.03	0.48	-0.08

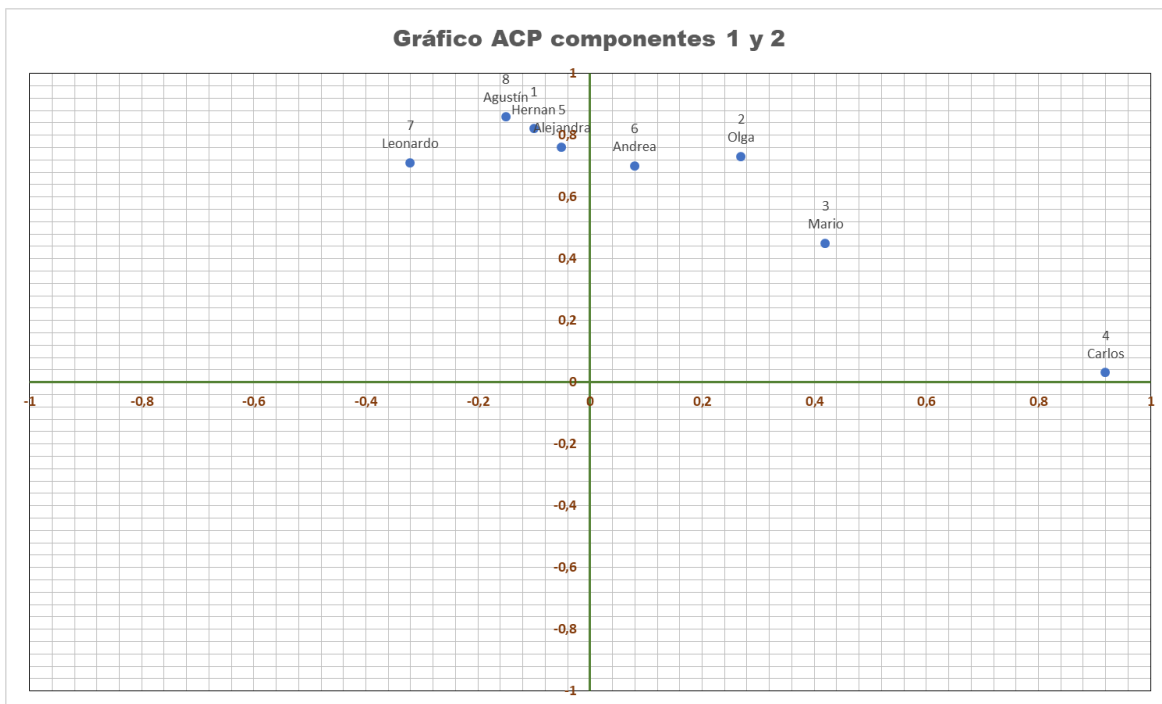
Fuente: Elaboración propia mediante el programa QMethod

El cuadro anterior indica que el factor uno contiene un 86% de la estructura del relato de Agustín, un 82% de Hernán, seguido de un 76% de Alejandra y un 73% de Olga. Este factor agrupa la mayor información de los sujetos y al estar determinado por las posiciones referidas anteriormente se denominará como el componente de “Enfoque Territorial” en cuanto sus tres mayores representantes promueven la construcción y defensa del territorio tanto en sus ordenamientos como en su quehacer político.

En cuanto al componente dos, este recoge en especial a Carlos quien tiene un enfoque de potenciamiento económico con proyectos de grandes y pequeños capitales, por lo cual este factor se entenderá como “la visión productivista del campo”

Al tener estos dos factores podemos realizar un análisis gráfico de cómo se ubican los grupos de interés respecto a estos dos componentes el cual se muestra a continuación.

Ilustración 7-188: Gráfico ACP Componentes 1 y 2.



Fuente: Elaboración propia mediante el programa QMethod

Como se puede observar la mayor parte de los entrevistados tiende hacia un enfoque territorial cada uno con sus características y elementos propios, siendo el grupo compuesto por Hernán, Alejandra y Agustín el que presenta mayor cohesión, sin embargo el grupo puede ampliarse y agrupar a Leonardo del CNA y a Andrea.

Como era de esperarse la posición de Carlos es la más alejada del grupo dado su enfoque hacia la producción de alimentos, a su vez resulta interesante ver que el IICA representado por Mario asume una posición media entre los dos enfoques muy acorde a su papel como instituto de cooperación.

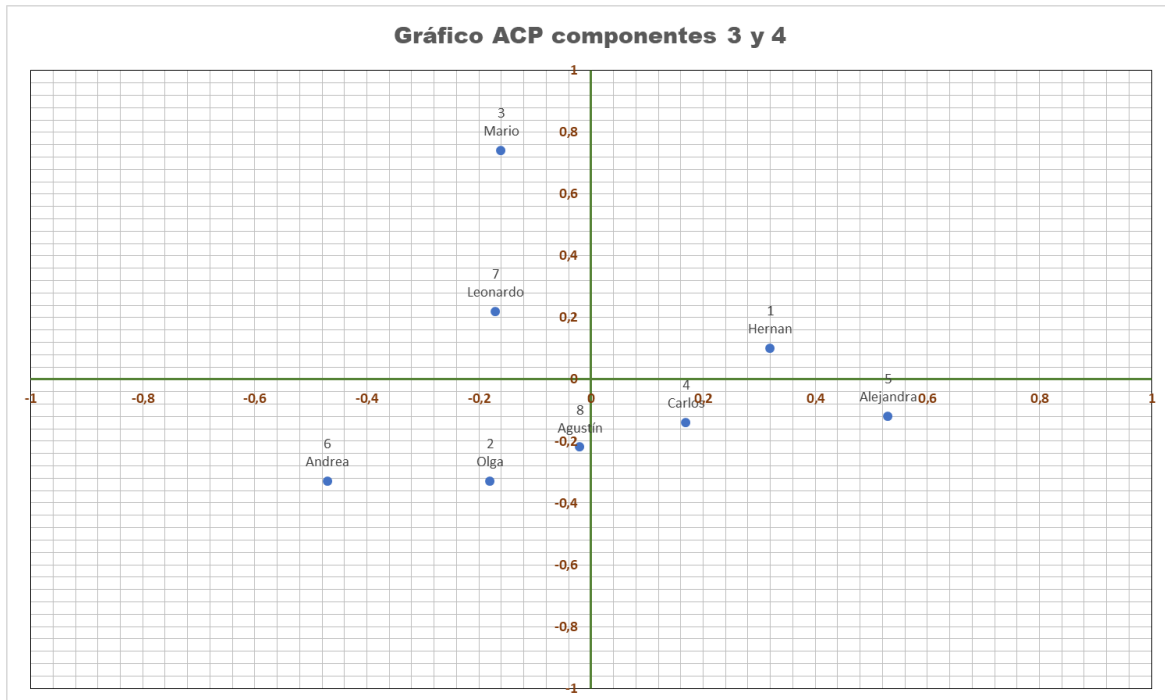
Continuando con el estudio de los factores encontramos que el componente número tres representa en gran medida la visión de Mario cuya estructura en el ordenamiento de las

tarjetas permite entender la necesidad de que el Estado promueva el aumento de la productividad de la agricultura mediante programas dirigidos a la economía campesina, ante esto el nombre dado a este componente es el de “Fortalecimiento de la pequeña agricultura”.

Este componente muestra que Olga y Andrea son las personas que más podrían estar en contra de dicha visión en cuanto no se encuentran de acuerdo con el uso de productos químicos y promueven que el cuidado ambiental sea uno de los ejes principales

Finalmente, el cuarto factor que contiene un 53% del enfoque de Alejandra y un 32% de Hernán quienes promueven el fortalecimiento de los territorios ancestrales por lo que este componente se determinará como “Territorios Ancestrales”

Ilustración 7-199: Gráfico ACP componentes 3 y 4



Fuente: Elaboración propia mediante el programa QMethod

Como se evidencia en el gráfico estos dos factores resultan problemáticos en cuanto no se detectan tan claramente los grupos de interés presentes, el fortalecimiento de los resguardos y Consejos Comunitarios no se convierte en un punto de acuerdo entre los

participantes, como tampoco lo es la forma en que el Estado debe promover el fortalecimiento de la pequeña agricultura.

Sin embargo, se puede observar que la conformación de los ejes evidencia un reconocimiento del territorio como lugar común y de construcción

## **7.6 El Metarelato**

Como ejercicio de análisis por parte del investigador se propone en este apartado construir el metarelato resultante del proceso de aplicación de la metodología Q a cada uno de los representantes de las organizaciones, esto con el fin de poner en discusión los elementos de mayor importancia para los participantes, como también aquellos elementos con los que no se está de acuerdo y aquellos con los que se podría negociar.

Además, en el marco del esquema actancial propuesto se logró identificar el objeto de política de cada uno de los sujetos (Ver capítulo 7.4 El proceso de ordenamiento de los enunciados QSort), adicionalmente se pudo identificar a los ayudantes y oponentes encontrándose que todos pueden ser ayudantes en cuanto no hay diferencias significativas estadísticamente frente a la construcción de un objeto.

Es decir, para el análisis de política pública de acceso a la tierra en Colombia se encontró que ante las diferencias en las posturas producto de la diversidad cultural y política propia de Colombia podemos hablar de múltiples actantes que al relacionarse con los demás crean relaciones de cooperación para la consecución de sus objetivos políticos, por lo que dependiendo de desde donde se realice la narrativa pueden entenderse como actantes o como ayudantes.

Teniendo en cuenta lo anterior se tiene que es posible formular un metarelato que facilite un consenso sobre la forma de ver la política pública de acceso a la tierra en sus componentes de uso, control y transferencia.

En primer lugar, se encontró un fuerte componente del denominado desarrollo territorial en cuanto se ve al actor rural como el decisor más importante de los elementos de política pública. Sin embargo, la concepción de territorio manejada por los participantes trasciende el concepto de desarrollo económico y busca una dimensión más integral que conjuga al ser humano, la naturaleza y la cultura.

Esta propuesta va acompañada de elementos como la soberanía alimentaria, el cambio climático y el giro de la economía hacia una producción agroecológica; lo anterior ligado al reconocimiento de derechos del campesinado y demás comunidades rurales, bajo una apuesta de restitución de tierras y desconcentración de la misma.

De allí se deriva que sea importante la construcción de una política de acceso a la tierra unificada que logre plasmarse en una ley que integre a las comunidades indígenas, campesinas, afros, Rom y demás, para superar la fragmentación que distintas leyes han ocasionado en la puesta en marcha de los programas de acceso a la tierra.

Se encontró además que hay una conciencia bastante fuerte del papel de la mujer rural y la discriminación que ha sufrido, se entiende entonces como un consenso la necesidad de apoyarla en la garantía de su derecho al acceso a la tierra, articulada a una mejora de su situación social y cultural.

La diversidad cultural no solamente genera una diferencia de perspectivas y de formas organizativas, sino que dentro del grupo con el que se trabajó se considera como una ventaja en cuanto enriquece la construcción y potencia el reconocimiento de la diferencia, en ese entendido se tiene que se debe propender por un campo más equitativo, menos violento, pero a la vez diverso y plural.

Como uno de las características del campo colombiano ha sido que es el escenario de la confrontación armada este elemento es de gran importancia y permea la construcción de consenso en cuanto a la necesidad de reparar a las víctimas, mitigar y reparar el daño que esta ha causado en el campo y en sus habitantes de allí que se respalden iniciativas como: la constitución de un fondo de tierras que se alimente de los predios despojados, de las propiedades de los narcotraficantes, de aquellos que no cumplan con la función social de la propiedad, que atenten contra su vocación natural y los baldíos apropiados



---

ilegalmente por la agroindustria, así como la restitución integral de las tierras despojadas a las familias, comunidades y pueblos víctimas del desplazamiento forzado

Otro efecto de la guerra fue la vulnerabilidad económica por lo cual se aboga por la condonación de las deudas y retiro de los embargos a tierras y propiedades del campesinado adquiridas a través del sistema financiero, puesto que se piensa que el actor rural se encontraba en una gran desventaja frente al sector financiero.

El ejercicio también ayudó a demarcar cuales son los elementos que mayor renuencia le generan al grupo entrevistado, en ese sentido se encontró que los temas de mayor oposición están relacionados con la explotación de la tierra dirigida meramente por intereses económicos.

La oposición más fuerte es a los lineamientos de la ley ZIDRES que promueve la explotación y adjudicación de grandes cantidades de tierra con fin comercial. Relacionado con el enfoque territorial se expresa un desacuerdo sobre que el Estado colombiano tenga la potestad de determinar las zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en explotaciones agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas explotaciones.

El tema de oposición a la ley ZIDRES toma relevancia en cuanto permite fortalecer la propuesta de entender el acceso como la garantía integral de los derechos de uso, control y transferencia, dado que al interpretarlo simplemente como una cuestión de propiedad y titulación puede generarse escenarios en que el actor rural es el titular de la tierra, pero no tiene ni las herramientas, ni las garantías para decidir qué, cómo y cuándo producir, así como tampoco poder ceder la propiedad.

Tampoco se apoyan las premisas que ponen en riesgo jurídico la propiedad de las comunidades y de los pequeños poseedores esto en cuanto se desconfía de los estudios que pueda hacer el gobierno para determinar los linderos de los resguardos afros e indígenas, así como la expropiación de los terrenos con presencia de cultivos ilícitos.

Frente a lo anterior se puede avanzar hacia una coalición que promueva la defensa y cuidado del territorio, así como el reconocimiento de los derechos de las comunidades,

bajo un enfoque agroecológico y ambientalmente sostenible, que se oponga a la sobreexplotación del suelo y a la acumulación de la tierra.

Ahora, la metodología Q permite establecer premisas que por su posicionamiento pueden constituirse como los elementos a negociar, esto es, aquellos elementos que no son de gran importancia pero que no reciben un rechazo explícito.

Dentro de lo observado se encuentra que los participantes están dispuestos a negociar la fijación de linderos, la promoción de créditos y la fijación de Zonas de Reserva Campesina, este último elemento se explica en cuanto la mayoría de entrevistados no tiene gran interés en la creación de nuevas zonas.

ANZORC por su construcción promueve la creación de Zonas de Reserva Campesinas, sin embargo, las otras organizaciones, aunque no se oponen, priorizan la construcción de Zonas para indígenas, afros y de cuidado forestal.

El acceso a la tierra toma un lugar importante en el metarelato sin embargo no pierde características de composición social buscando que el territorio sea la base de organización y promoción de la economía.

## 8. Conclusiones

La metodología Q demostró luego de su aplicación que se convierte en una herramienta de gran utilidad para el análisis y construcción de políticas públicas desde un enfoque narrativo, dado que permite optimizar la forma en que se obtiene y analiza la información y a la vez permite determinar las apreciaciones que los participantes tienen sobre determinadas medidas entre ellas la priorización dada a las actividades.

Durante el desarrollo de la investigación se evidenció que en el proceso de ordenamiento de las tarjetas todos los individuos clasificaron en un primer momento la mayoría de las tarjetas en la casilla “más de acuerdo” lo cual permite afirmar dos elementos.

El primero hace referencia a que la ley 160 de 1994 es una ley progresista que busca garantizar los derechos de acceso a la tierra de las comunidades rurales y que en la mayoría de sus componentes no hay anotaciones fuertes o contradictorias, sino más bien de tipo complementario.

La segunda es que es importante poner en evidencia antes de la aplicación de la metodología Q que el ordenamiento en los extremos no se debe entender como desacuerdo o de acuerdo total, sino de la forma en que se aplicó efectivamente en la investigación, como un “menos de acuerdo” o un “más de acuerdo”

De esta forma se tiene que: uno de los supuestos que debe tenerse en cuenta para la aplicación de la metodología Q es que los sujetos de estudio están en la capacidad de ordenar jerárquicamente las afirmaciones de acuerdo con sus intereses y expectativas, este supuesto se confirmó con la aplicación del método, dado que todos los participantes organizaron las tarjetas identificando cuales serían las premisas con un menor o mayor acuerdo a pesar de tener preferencias muy cercanas entre ellas.

Respecto a la ordenación de cada uno de los participantes se pudo constatar que la mayoría ubicó en la zona de desacuerdo, especialmente en el extremo superior derecho, las premisas relacionadas con la ley que promueve Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (Zidres) por lo que se tendría que al contemplar una política de acceso a la tierra que tuviera dentro de ella las observaciones de las comunidades

rurales resultaría pertinente revertir dicha ley o por lo menos realizar mesas de trabajo que permita construir consensos alrededor de ella.

Para el análisis de política pública de acceso a la tierra en Colombia se encontró que ante las diferencias en las posturas producto de la diversidad cultural y política propia de Colombia se puede hablar de múltiples actantes que al relacionarse con los demás crean relaciones de cooperación para la consecución de sus objetivos políticos, por lo que dependiendo de desde donde se realice la narrativa pueden entenderse como actantes o como ayudantes.

En cuanto a lo que se caracterizó como la estructura de política, es decir la forma en la cual se estructura la pirámide evidenciando los acuerdos y desacuerdos de una forma jerárquica es importante señalar que, si bien cada participante tendió a ubicar en el extremo derecho los elementos que más favorecían al grupo con el que tiene mayor cercanía, en ningún momento manifestó querer empeorar la situación de otros grupos.

Este resultado, deja en evidencia la posibilidad de construir grupos de interés entre los participantes para lograr de esa manera una mayor presión que posibilite la incorporación de una gran cantidad de posibles requerimientos dentro de la política de acceso a la tierra.

Es oportuno dejar en evidencia que si bien los entrevistados presentaron en su mayoría un nivel de acuerdo frente a la mayoría de premisas, lo que en un primer momento indica que se estaría de acuerdo en gran parte de lo contenido en la ley 160 de 1994, se debe aclarar que las comunidades buscan superar los proyectos económicos dominantes y trascender a formas de economía y sociedad alternativas al capitalismo.

Por ende, se hace evidente la necesidad de democratizar el acceso a la tierra no solamente desde el punto de vista de la propiedad, sino desde una concepción que abarque los derechos de uso, control y transferencia desde una perspectiva territorial y de respeto a los derechos de los pueblos originarios.

El diferente ordenamiento de tarjetas evidencia que frente a un mismo problema los sujetos tienen diferentes miradas y propuestas, por lo que es necesario propender por procesos de construcción de política de acceso a la tierra incluyentes y con enfoque

territorial para que de esta forma no se afecten los derechos de los pueblos a la autodeterminación y se potencie la economía y bienestar de las regiones.

Se debe hacer la observación de que la ley 160 de 1994 necesita aplicar conceptos que hagan referencia a todos los pobladores rurales según sus particularidades dado que no todos se reconocen dentro del concepto de campesinado.

Respecto a lo anterior se recomienda avanzar en la construcción de una política pública de acceso a la tierra que englobe a todos los actores rurales en ella y que trascienda de la construcción de diferentes leyes para cada uno hacia la unificación de mandatos.

En cuanto al análisis de Factores Principales se encontró que la construcción de una metanarrativa entre los sujetos de estudio debe partir en lo fundamental por la construcción de territorio pues es en el elemento en que más se coincide.

De allí que el acceso a la tierra deba entenderse como el uso, control y transferencia de la tierra enmarcado siempre en un proyecto de construcción y fortalecimiento del territorio a la vez que se generan programas de capacitación en el manejo y cuidado de la naturaleza que se acompañen de subsidios y reconocimientos económicos y sociales por la preservación de la vida natural, se constituye entonces en una opción que permite el uso social de la tierra y la garantía de una vida digna para los pobladores.

Se destaca que para poder garantizar el acceso efectivo a la tierra por parte de los pobladores rurales se debe emprender una transformación institucional que logre garantizar las condiciones básicas de información, recursos y operatividad de las reformas necesarias.

Este documento permite ver que son más las coincidencias que las diferencias en cuanto a los planes de defensa del territorio y los proyectos de acceso a la tierra, queda entonces fortalecer los espacios de encuentro de las organizaciones y las personas que participan de forma activa en el mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales de Colombia.

Se debe hacer mención a las facilidades y oportunidades que el análisis estadístico brinda a la hora de abordar el estudio de Clúster, sin embargo, se hace el llamado a siempre tener en cuenta el contexto político económico y social para aterrizar los datos.

Finalmente se pudo corroborar tras la realización del ejercicio que el acceso a la tierra debe entenderse desde los aspectos de uso, control y transferencia y no solamente como la adjudicación de títulos de propiedad, entre tanto son estos tres aspectos fundamentales los que permiten un desarrollo con enfoque territorial y garantizar de mejor manera el bienestar de la población rural.

## 9. Bibliografía

1. Amin, Z. (2000) Q Methodology A journey into the Subjectivity of Human Mind en Singapore Med Journal Vol 41(8) p. 410-414
2. Arrubla, D; Ballesteros, Y M; Martínez, A. La Perspectiva Narrativa de Emery Roe (S. F) recuperado de: [https://www.academia.edu/14949587/La\\_perspectiva\\_narrativa\\_de\\_Emery\\_Roe](https://www.academia.edu/14949587/La_perspectiva_narrativa_de_Emery_Roe)
3. Baribbi, A y Spijkers, P. (2011) Campesinos, Tierra Y Desarrollo Rural Reflexiones Desde La Experiencia Del Tercer Laboratorio De Paz. Recuperado de [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla\\_tierra\\_y\\_desarrollo\\_lab\\_paz\\_iii\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/colombia/documents/projects/cartilla_tierra_y_desarrollo_lab_paz_iii_es.pdf)
4. Barthes R. (1977) Introducción al análisis estructural de los relatos recuperado de [http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/MARIACRISTINASOLER\\_METODOSDE\\_ESTUDIOLITERARIO\\_1/BARTHES\\_ROLAND\\_-\\_Introduccion\\_Al\\_Analisis\\_Estructural\\_De\\_Los\\_Relatos.pdf](http://soda.ustadistancia.edu.co/enlinea/MARIACRISTINASOLER_METODOSDE_ESTUDIOLITERARIO_1/BARTHES_ROLAND_-_Introduccion_Al_Analisis_Estructural_De_Los_Relatos.pdf)
5. Binswanger, H. Deininger K y Feder G. (1995) *Power, distortion, revolt and reform in agricultural land relations*, en *Handbook of development economics* vol. 3, editado por Jere Behrman y T. N. Srinivasan, Amsterdam, North Holland,
6. Bejarano, Antonio, Economía y poder. Fondo editorial CEREC, 1985, Pág.. 56-104. Bogotá Colombia
7. Boserup, Ester, "*The conditions of agricultural growth*", Chicago, Aldine Publishing Company, 1973, Pág. 77-87.
8. Brown Maureen, 2004 Illuminating Patterns of Perception: An overview of Q Methodology Technical note CMU/SEI-2004-TN-026 U.S. Department of Defense of The United States of America.
9. Centro Nacional de Memoria Histórica. Esbozo de una memoria institucional. La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional, 2013.

10. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – Rimisp (2011), Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2011, Santiago de Chile: Rimisp.
11. CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina* Recuperado de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40668/4/S1600946_es.pdf)
12. Chonchol, Jacques. (1996). *Sistemas agrarios en América Latina, Chile*, Fondo de cultura económica, Pág. 15-56.
13. CONPES Consejo Nacional de Política Económica y Social República de Colombia Departamento Nacional de Planeación (2010), *Política Nacional para Consolidar la Interrelación Del Catastro y el Registro – Documento CONPES 3641*, Bogotá.
14. Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular. (2014) *Pliego de exigencias de la Cumbre Agraria: Mandatos para el buen vivir, por la reforma agraria estructural, la soberanía, la democracia y la paz con justicia social* recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article13670>
15. Declaración de Nyéléni Foro Mundial por la Soberanía Alimentaria Nyéléni, Selingue, Malí, 23 al 27 de febrero de 2007 recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/osal/osal21/Nyeleni.pdf>
16. Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (S.F.). *Food Security in the United States*. Recuperado de <http://www.ers.usda.gov/topics/food-nutrition-assistance/food-security-in-the-us/measurement.aspx>
17. Díaz C y López A. (2012). *Anotaciones históricas a la ley de restitución de tierras*. Bogotá D.C., Colombia. Aldía Consultores jurídicos, Económicos y Contables.
18. Escobar, Arturo. *La invención del tercer mundo construcción y deconstrucción del desarrollo*. Fundación editorial el perro y la rana. Caracas Venezuela 2007. pág. 133



- 
19. ESTRADA, J. (2015). Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia. Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. Acumulación capitalista, dominación de clase y rebelión armada. Ed. Desde abajo. Bogotá. Colombia.
  20. FAO (1994). El mercado de tierras y la formación de propietarios en Colombia: Estudios de casos. Centro de Estudios Ganaderos y Agrícolas. Roma Italia.
  21. FAO (2003) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Las Cuestiones de Género y el Acceso a la Tierra recuperado de <http://www.fao.org/docrep/005/y4308s/y4308s00.HTM> Roma Italia.
  22. FAO (2012) Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf>
  23. Fajardo, Darío, (2002) Tierra, poder político y reformas agraria y rural, Bogotá en: [http://www.kus.uu.se/CF/Cuaderno\\_01.pdf](http://www.kus.uu.se/CF/Cuaderno_01.pdf)
  24. Finnermore, M y Kathryn S (2001), "Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics", Annual Review of Political Science, no. 4, pp. 391-416.
  25. Fischer, F. (2007) Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods, Boca Raton, CRC Press.
  26. Franco, A., De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. Cuaderno Desarrollo Rural. 8 (67): 93-119.
  27. Gabor Manuela. SF. Q factor Analysis (Q methodology) As data analysis technique Petru Maior"Univerity of Tg. Mure, Faculty of Economic, Legal and Administrative Sciences recuperado de <http://steconomiceuoradea.ro/anale/volume/2008/v4-management-marketing/159.pdf>

28. Gaitán, P. & Guzmán, F. (1991). Dossier: la constitución de 1991. Ordenamiento territorial y descentralización. Revista análisis político. No.12. revista del instituto de estudios políticos y relaciones internacionales. Ed. Universidad Nacional. Bogotá. Colombia
29. García, A, (1967) Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas. Recuperado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/7397/RCE7.pdf>
30. García A, N. (1970) Dinámica de las reformas agrarias en la América Latina. Bogotá, Colombia. Editorial La Oveja Negra
31. García A, N. (1973). Reforma agraria y dominación social en América Latina, Buenos Aires, Ediciones S.I.A.P,
32. García A, N. (1985) *Modelos operacionales de reforma agraria y desarrollo rural en américa latina*. San José, Costa Rica Instituto interamericano de cooperación para la agricultura IICA, Pág. 1- 28.
33. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Conceptos clave en: Observatorio de Territorios Rurales del IICA consultado en <http://www.observatorioiica.org/Pág.ina/EI%20observatorio%20de%20Territorios%20Rurales/Conceptos%20Clave#.VEbec2ddXko>
34. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2014) IV reunión de agricultura familiar del IICA
35. Gobierno de la república de Colombia y FARC-EP. Acuerdo General para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, En: <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/AcuerdoGeneralTerminacionConflicto.pdf> , Fecha de consulta miércoles 05 de marzo de 2014
36. Hernán Jiménez, Milena España (2013) Enfoque deliberativo para el análisis de las políticas públicas. Una perspectiva de Maarten Hajer Universidad Nacional sede Medellín p. 95 Revista FORUM # 4 Medellín Colombia julio-diciembre de 2013 ppa 95-112

- 
37. Heshusius R Karen; 2005; Medición del impacto de un programa de reforma agraria en Colombia DOCUMENTO CEDE 2005-28 ISSN 1657-7191 (Edición Electrónica) MAYO DE 2005
  38. Ibáñez, Jesús, (1996). «Perspectivas de la investigación social: el diseño en las tres perspectivas». En: García Ferrando, Manuel; Ibáñez, Jesús y Alvira, Francisco. (Comp.). (1996). El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación. Alianza Editorial, Madrid, 2º edición revisada y ampliada
  39. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, Imprenta Nacional, Bogotá 2012
  40. Jaime, f., Dufour, G., Alessandro, M., Amaya, P. (2013) introducción al análisis de Políticas Públicas Recuperado de <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas2013.pdf>
  41. Jaramillo, S. (2016) “El acuerdo Final de Paz un Acuerdo Para Construir Paz” Oficina del Alto Comisionado Para la Paz Bogotá Colombia. Recuperado de [http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo\\_enterese\\_version\\_6\\_Sep\\_final\\_web.pdf](http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/Documents/Nuevo_enterese_version_6_Sep_final_web.pdf)
  42. Kalmanovitz, S. (2003). Economía y nación: Una breve historia de Colombia. Bogotá Colombia. Norma
  43. Lipton Michael 2009 Land Reform in Developing Countries Property rights and property wrongs Oxfordshire Gran Bretaña
  44. Lopez D, Lopez E, Montes E. (2014) Colombia en el comercio mundial (1992-2012): desempeño de las exportaciones colombianas. Borradores de Economía número 885 Banco de la república.
  45. MACHADO, A (2002) Absalón, De la estructura agraria al sistema agroindustrial, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
  46. Machado, A. (2003). Tenencia de tierras, problema agrario y conflicto. Manuscrito presentado para la Cátedra de Desplazamiento Forzado, Universidad Nacional de

Colombia, Bogotá, Colombia. Recuperado de <http://www.piupc.unal.edu.co/catedra01/pdfs/AbsalonMachado.pdf>.

47. Machado, A (2009) La reforma rural, una deuda social y política recuperado de <http://www.cid.unal.edu.co/cidnews/archivos/ReformaRural.pdf>

48. Machado, A. y Botello, S. (2014). La Agricultura Familiar en Colombia. Serie Documentos de Trabajo N° 146. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile recuperado de [http://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1434745140146AgriculturaFamiliarColombiaMachadoyBotello\\_editado.pdf](http://rimisp.org/wp-content/files_mf/1434745140146AgriculturaFamiliarColombiaMachadoyBotello_editado.pdf).

49. Majone, G, (1992) Los usos del análisis de política. En L Aguilar. La hechura de las políticas. México Porrúa, pp.354 341-366.

50. Majone, G. (1997) "El análisis de política y deliberación pública", "El análisis como argumento". En "Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas". Distrito Federal México Fondo de Cultura Económica.

51. Maldonado ET AL. 2003. Agente De Software Q Y El Aprendizaje De Modelos Conceptuales Universidad Pedagógica Nacional en Revista TECNE, EPISTEME Y DIDAXIS número 4 Páginas 19-40 recuperado de [http://www.pedagogica.edu.co/storage/ted/articulos/ted14\\_05arti.pdf](http://www.pedagogica.edu.co/storage/ted/articulos/ted14_05arti.pdf)

52. Martínez Y (2003) Tenencia de la tierra en Colombia. Congreso sociedad Geográfica de Colombia. Recuperado de <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/09late.pdf>

53. Meynard, F (2015) Colombia: La agricultura Familiar recién descubierta. En Sabourin, E. Samper y Sotomayor O (Ed) Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: Nuevas Perspectivas. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. San José de Costa Rica.

54. Nigro, P. (2005) Aplicación de un modelo de análisis de textos narrativos. Recuperado de

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=16&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjZ0ggti4naAhUDqlkKHUc8AzkQFqh4MA8&url=https%3A%2F%2Fdiainet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F2040783.pdf&usq=AOvVaw1CnwEcWwyll0nFmNCLgA1M>

55. Ocampo, J. A., & Perry, S. (1995). El giro de la política agropecuaria. Bogotá: Fonade, DNP, Tercer Mundo Editores.
56. Ordoñez, F (Martes 8 de enero de 2013) Las luchas campesinas por la soberanía alimentaria en Colombia en Agencia Prensa Rural recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article9976>
57. Organización De las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO (2003), Las cuestiones de género y el acceso a la tierra, Roma Italia recuperado de: <http://www.fao.org/docrep/005/y4308s/y4308s00.HTM>,
58. Organización De las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación FAO Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, Roma 2012, en: <http://www.fao.org/docrep/016/i2801s/i2801s.pdf> fecha de consulta 26 de octubre de 2014
59. OXFAM (2013) Divide Y Comprarás Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia Oxford Reino Unido.
60. Pardo, Neila. (2012) Metáfora Multimodal: Representación Mediática Del Despojo recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21928398002>
61. Pavan M, Dagnino R. (2013) O proceso de conformacao da agenda do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar (PRONAF): uma interpretacao a partir da análise de política. En ROTH D André. El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación reflexiones teóricas y estudios de caso. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá Colombia.
62. PÁRAMO, P. (2017) La recolección de información en las Ciencias Sociales: Una aproximación integradora. Lemoine Editores. Bogotá Colombia

63. PNUD Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (2011) Colombia Rural Razones para la Esperanza. Recuperado de INSERTAR LINK
64. Pulecio, Franco. J.H. (2006). "La Reforma Agraria en Colombia" en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 61. Recuperado de [www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/)
65. Restrepo, D. (1992). *Para comprender la nueva constitución política de 1991*. Ed. Gilberto Ulloa. Bogotá. Colombia
66. Ricardo, David. (1817) On the principles of political economy and Taxation. Recuperado de <http://socserv.mcmaster.ca/econ/ugcm/3ll3/ricardo/Principles.pdf>
67. Roa Álvarez Paula, Mercado de tierras en Colombia acaparamiento o soberanía alimentaria, Bogotá2012, en:<https://mail.google.com/mail/u/0/?pli=1#inbox/149c55f540cf947f?projector=1> fecha de consulta 1 de noviembre de 2014
68. Roth, André N. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.
69. Roth, Andre N. (2013) El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación reflexiones teóricas y estudios de casos. Bogotá, Colombia. Universidad Nacional de Colombia
70. Roth, André N. (2014). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia. Ediciones Aurora. 10ma edición.
71. Salazar, C. (Sin Fecha) Análisis de políticas públicas. Recuperado de <http://www.ceppia.com.co/Documentos-tematicos/POLITCAS-PUBLICAS/C-Salazar-Analisis-Politiclas-Publicas.pdf>
72. Santos, Milton. (1978). *Por uma Geografia nova*. Recuperado de <http://www.orelhadelivro.com.br/livros/425833/por-uma-geografia-nova/>

- 
73. Santos, Milton. (1996). A Natureza do espaço. Recuperado de <http://bibliodigital.unijui.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/1799/A%20natureza%20do%20Espa%C3%A7o.pdf?sequence=1>
74. Sastoque R Edna. 2011 Tabaco, quina y añil en el siglo XIX: Bonanzas efímeras. En revista Credencial Historia. No 255 páginas 11-16
75. Sormani, Horacio A, Formación social y formación espacial: Hacia una dialéctica de los asentamientos humanos, en Estudios Sociales Centroamericanos. Año VI No 17 (Mayo- Agosto 1977) , pp 147-171.
76. Suescún, Carlos, La inercia de la estructura agraria en Colombia: determinantes recientes de la concentración de la tierra mediante un enfoque espacial, Cuadernos de Economía, vol. XXXII, núm. 61, 2013, pp. 653-682.
77. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA (2014) Bases Conceptuales Procesos De Regularización De La Propiedad Rural Y Acceso A Tierras. Bogotá
78. Vallejo, L. (2013). La crisis del Sector Agrario. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v32n56/v32n56a01.pdf>
79. Van dijk, Teun A. Mendizabal Iván Rodrigo, (1999) Análisis del discurso social y político. Quito, Ediciones Abya Yala
80. Van Exel NJA, G de Graaf. (2005) Q methodology: A sneak preview recuperado de <https://qmethod.org/2016/01/08/q-methodology-a-sneak-preview-van-exel-n-job-a-de-graaf-gjalt-2005/>

## **10. Anexos**



## A. Anexo Balanza Comercial de Colombia Período 1980 2015

Tabla 10-1 Balanza Comercial de Colombia Período 1980 2015

<b>Balanza comercial de Colombia 1980-2015</b> <b>(millones dólares Free On Board FOB)</b>			
<b>Años</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balanza</b>
1980	3.945	4.152	-207
1981	2.956	4.641	-1.684
1982	3.095	4.906	-1.811
1983	3.081	4.478	-1.397
1984	3.483	4.054	-571
1985	3.552	3.714	-162
1986	5.108	3.446	1.662
1987	5.024	3.810	1.214
1988	5.026	4.535	491
1989	5.739	4.579	1.160
1990	6.765	5.149	1.616
1991	7.120	4.569	2.551
1992	6.910	6.145	765
1993	7.123	9.089	-1.965
1994	8.538	11.094	-2.556
1995	10.201	12.952	-2.751
1996	10.648	12.792	-2.144
1997	11.549	14.369	-2.820
1998	10.866	13.768	-2.902
1999	11.617	9.991	1.626
2000	13.158	10.998	2.160
2001	12.330	11.997	333
2002	11.975	11.897	78
2003	13.129	13.026	103
2004	16.788	15.649	1.140
2005	21.190	19.799	1.392
2006	24.391	24.534	-143
2007	29.991	30.816	-824
2008	37.626	37.152	473
2009	32.846	31.181	1.665
2010	39.713	38.154	1.559

<b>Balanza comercial de Colombia 1980-2015</b>			
<b>(millones dólares Free On Board FOB)</b>			
<b>Años</b>	<b>Exportaciones</b>	<b>Importaciones</b>	<b>Balanza</b>
2011	56.915	51.556	5.358
2012	60.125	56.102	4.023
2013	58.824	56.620	2.203
2014	54.795	61.088	-6.292
2015	35.691	51.598	-15.907

Fuente DANE

## B. Anexo Premisas de Política para Metodología Q

---

### ENUNCIADOS

---

1. Generar un reordenamiento Territorial en donde sean las comunidades quienes redefinan la manera como se organiza la producción, se distribuye el uso del suelo, se gobierna el subsuelo, y se protegen el aire, el agua, los ecosistemas estratégicos y los medios de vida de las comunidades agrarias.

---

2. Garantizar la participación efectiva y vinculante de los pueblos y las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas y urbanas en la formulación de los Planes y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

---

3. Crear las Garantías y protección al derecho a la consulta y consentimiento previo, libre e informado para los pueblos indígenas y afros (convenio 169 OIT).

---

4. Derogación de la ley 1776 de 2016 por la cual se crean las Zonas de Interés y Desarrollo Rural Económico y Social ZIDRES.

---

5. Destinar la producción de alimentos para la soberanía alimentaria

---

6. Eliminación de todas las formas de propiedad intelectual y derogatoria de todas las normas que controlan la producción, uso y libre circulación de semillas en el territorio nacional

---

7. Creación del sistema nacional de reconversión productiva hacia la agroecología

---

8. Formulación de un Plan de Adaptación al Cambio Climático enfocado en el pequeño productor

---

9. Despenalización de los pequeños cultivadores y recolectores de hoja de coca.

---

10. Diseñar una política de equidad de género con las organizaciones de mujeres rurales que fortalezca a la economía campesina y a la producción nacional y garantice la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria favoreciendo el mercado interno.

---

11. Reconocimiento al campesinado como sujeto de derechos.

---

12. Desmonte del latifundio a lo largo del país

---

13. La constitución de un fondo de tierras que se alimente de los predios despojados, de las propiedades de los narcotraficantes, de aquellos que no cumplan con la función social de la propiedad, que atenten contra su vocación natural y los baldíos apropiados ilegalmente por la agroindustria.

---

14. Restitución integral de las tierras despojadas a las familias, comunidades y pueblos víctimas del desplazamiento forzado

---

**ENUNCIADOS**

---

15. Condonación de las deudas y retiro de los embargos a tierras y propiedades del campesinado adquiridas a través del sistema financiero

---

16. La transformación del modelo productivo del país, apuntando a una política económica planificada y agroecológica que regule el mercado, basada en el fortalecimiento de la economía campesina, indígena y afrocolombiana.

---

17. Implementación de una política que restrinja y regule el uso y precio de los agroquímicos

---

18. Que se reconozcan los derechos históricos de los pueblos indígenas, el pueblo raizal y las comunidades afro a sus territorios, y en especial la propiedad colectiva inalienable de los resguardos indígenas, territorios ancestrales y territorios de las comunidades afro.

---

19. Que se proscriban todas las formas de extranjerización de la tierra

---

20. Un régimen de subsidios que proteja la producción nacional, en especial a los sectores afectados por la apertura, en la cual se establezca por parte del Estado precios de sustentación rentables y seguros de cosecha.

---

21. Una política de apoyo a la transformación de alimentos y productos agropecuarios desde las comunidades rurales, generando procesos de industrialización acordes con los intereses de las mismas.

---

22. Creación de Programas de Crédito y subsidios para apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos.

---

23. Asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado encargadas de los planes de desarrollo rural.

---

24. Aumentar la productividad de las explotaciones agrícolas, ganaderas, forestales y acuícolas en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos.

---

25. Aumentar y propender por la eficiente comercialización de los productos agropecuarios.

---

26. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos.

---

27. Establecer zonas de reserva campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

---

28. Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad

---

**ENUNCIADOS**

---

29. Estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades.

---

30. Adjudicación de tierras en favor de los profesionales y expertos de las ciencias agropecuarias que demuestren que sus ingresos provienen principalmente de las actividades propias de la respectiva profesión.

---

31. Considerar como sujetos de reforma agraria las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados del campo involuntariamente.

---

32. Considerar como sujetos de reforma agraria las personas de la tercera edad que deseen trabajar en explotaciones agropecuarias y carecieren de tierras propias.

---

33. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres del campo que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

---

34. Adquirir, mejorar o expropiar tierras para las comunidades indígenas que no las posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

---

35. Adquirir, mejorar o expropiar tierras Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico.

---

36. Adquirir, mejorar o expropiar tierras Para dotar de tierras a los hombres y mujeres del campo de escasos recursos, minifundistas, a las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez.

---

37. Las tierras que se adquieran dentro del programa de reforma agraria, se Destinarán a Establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o Cualquier tipo asociativo de producción.

---

38. A cada titular se le entregarán en el proceso de reforma agraria máximo una unidad agrícola familiar (UAF), la cual se entiende como: la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio

---

39. Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria.

---

40. Adelantar procesos para delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares.

---

**ENUNCIADOS**

---

41. Extinción del derecho de dominio cuando los propietarios violen las disposiciones sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las de preservación y restauración del ambiente.

---

42. Será causal de extinción del derecho de dominio la destinación del predio para la explotación con cultivos ilícitos.

---

43. El Estado colombiano tendrá la potestad de determinar las zonas en las cuales las adjudicaciones solo podrán hacerse con base en explotaciones agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas explotaciones.

---

44. No serán adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de las zonas en donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, aledaños a parques nacionales y los seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica

---

45. Las adjudicaciones de terrenos baldíos podrán comprender a las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley

---

46. La persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por la autoridad competente.

---

47. No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario

---

48. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

---

49. Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio

---

50. El Estado regulará las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las zonas de reserva campesina

---

51. las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina.

---

52. La entidad encargada, podrá delimitar zonas de baldíos que no tendrán el carácter de reserva campesina sino de desarrollo empresarial de las respectivas regiones.

---

**ENUNCIADOS**

---

53. Estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas, para el efecto de dotarlas de las superficies indispensables que faciliten su adecuado asentamiento y desarrollo.

---

54. Llevar a cabo el estudio de los títulos de resguardos indígenas con el fin de establecer la existencia legal de los resguardos.

---

55. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos y dotación de tierras a las comunidades indígenas, serán entregados a título gratuito a los cabildos o autoridades tradicionales de aquellas para que, de conformidad con las normas que las rigen, las administren y distribuyan de manera equitativa entre todas las familias que las conforman.

---

56. Se propenderá por revertir los efectos del conflicto armado en el territorio

---

57. Reforma Tributaria para optimizar el recaudo relacionado con la tenencia y productividad de la tierra.

---

58. Los proyectos de las ZIDRES deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional

---

59. Constituir e implementar Zonas Francas Agroindustriales como instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, que promoverán la competitividad en las regiones donde se establezcan y el desarrollo de procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales. Las Zonas Francas Agroindustriales contarán con Bancos de Maquinaria y Equipos que serán utilizados en todo el territorio ZIDRES.

---

## C. Anexo: Cuadro de conteo de palabras Ley 160 De 1994

Tabla 20-2: Cuadro de conteo de palabras Ley 160 de 1994

Word	Count	Weighted Percentage (%)
Tierras	684	0,85
Agraria	417	0,52
Reforma	412	0,51
Desarrollo	393	0,49
Agrícola	381	0,48
Unidad	359	0,45
Nacional	345	0,43
Familiar	338	0,42
Zona	332	0,41
Rural	329	0,41
Predio	318	0,4
Subsidio	293	0,37
Junta	284	0,35
Acuerdo	273	0,34
Adjudicación	273	0,34
Propiedad	260	0,32
Directiva	257	0,32
Procedimiento	254	0,32
Rurales	246	0,31
Adquisición	245	0,31
Predios	241	0,3
Zonas	232	0,29
Valor	224	0,28
Explotación	223	0,28
Campeños	221	0,28
Dominio	219	0,27
Recursos	213	0,27
Municipios	212	0,26
Derecho	203	0,25
Baldíos	185	0,23

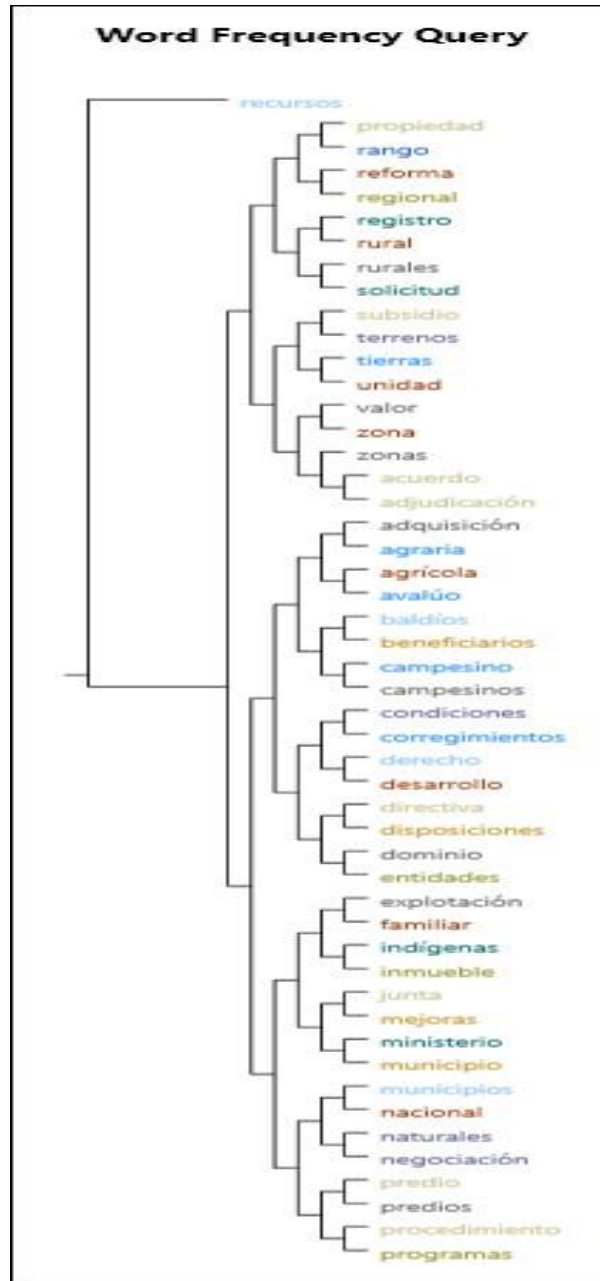


---

Entidades	184	0,23
Regional	180	0,22
Programas	178	0,22
Inmueble	174	0,22
Condiciones	173	0,22
Naturales	171	0,21
Rango	165	0,21
Negociación	158	0,2
Terrenos	157	0,2
Disposiciones	151	0,19
Mejoras	151	0,19
Municipio	145	0,18
Beneficiarios	138	0,17
Indígenas	136	0,17
Ministerio	132	0,16
Registro	131	0,16
Solicitud	131	0,16
Avalúo	130	0,16
Campeño	130	0,16
Corregimientos	129	0,16

## D. Anexo: Diagrama Ley 160 De 1994

Ilustración 200-1: Diagrama Ley 160 de 1994



## E. Anexo: Cuadro de conteo de palabras conjunto de documentos

Tabla 30-3: Cuadro de conteo de palabras conjunto de documentos

Word	Count	Weighted Percentage (%)
Tierras	723	0,79
Instituto	683	0,75
Incora	533	0,58
Desarrollo	456	0,50
Agraria	428	0,47
Reforma	427	0,47
Nacional	422	0,46
Rural	409	0,45
Agrícola	392	0,43
Familiar	366	0,40
Unidad	362	0,40
Zona	335	0,37
Predio	319	0,35
Subsidio	309	0,34
Rurales	301	0,33
Propiedad	296	0,32
Acuerdo	291	0,32
Junta	284	0,31
Adjudicación	279	0,31
Zonas	266	0,29
Directiva	257	0,28
Procedimiento	255	0,28
Predios	248	0,27
Adquisición	246	0,27
Campesinos	242	0,26
Derecho	230	0,25
Valor	229	0,25
Recursos	227	0,25
Explotación	225	0,25
Comunidades	224	0,25
Dominio	223	0,24
Municipios	220	0,24
Resolución	209	0,23
Programas	204	0,22
Condiciones	199	0,22
Baldíos	190	0,21
Regional	190	0,21

Entidades	188	0,21
Término	188	0,21
Hectáreas	186	0,20
Inmueble	174	0,19
Comprende	173	0,19
Indígenas	173	0,19
Naturales	173	0,19
Producción	171	0,19
Rango	165	0,18
Terrenos	157	0,17
Campesina	156	0,17
Mejoras	151	0,17
Beneficiarios	145	0,16

