Diseños institucionales, laberintos jurídicos y conflictos por la tierra: un análisis antropológico de la experiencia burocrática en la Agencia Nacional de Tierras, Colombia*

https://doi.org/10.22395/csye.5178

Ingrid Carolina Pabón Suárez
Freie Universität Berlín, Berlín, Alemania
icarolinaps@zedat.fu-berlin.de, icpabons@unal.edu.co
https://orcid.org/0000-0001-5083-5274

RESUMEN

Los escenarios institucionales son continuas arenas de negociación. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es un ejemplo de ello. Tiene la particularidad de estar a cargo de la Reforma Rural Integral pactada en el Acuerdo de paz firmado en el 2016 entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia. Opera en medio de profundas desconfianzas derivadas de los antecedentes de su entidad predecesora, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural, los antagonismos políticos de la escena nacional y el incumplimiento de las metas previstas en el Acuerdo. Este artículo es una aproximación analítica a mi experiencia profesional en la ANT, para dar cuenta de aspectos de la dinámica institucional y, en general, del estado. Uso varios documentos producidos desde la entidad, algunos disponibles al público, como herramientas que me evocan recuerdos y me permiten soportar el tejido narrativo. A partir de allí planteo tres argumentos, el primero es que existe una excesiva confianza en el derecho como mecanismo para resolver las demandas de las zonas rurales, particularmente en relación con los conflictos agrarios;[1] el segundo es el carácter ambivalente de la discrecionalidad burocrática; y el tercero es que los diseños institucionales de naturaleza jerárquica

---

* Cómo citar: Pabón Suárez, I. C. (2026). Diseños institucionales, laberintos jurídicos y conflictos por la tierra: un análisis antropológico de la experiencia burocrática en la Agencia Nacional de Tierras, Colombia. *Ciencias Sociales y Educación, 15*(29), 1-23. https://doi.org/10.22395/csye.5178
Agradezco a la profesora Stephanie Schütze por animarme a proponer un artículo para este número de la revista. El análisis que presento en este texto constituye un elemento del universo analítico de mi investigación doctoral cuyo objetivo es explorar la experiencia emocional de personas encargadas de la implementación de la Reforma Rural Integral en la ANT. Mi proceso doctoral lo realizo en la Freie Universität Berlín, gracias a una beca del Servicio Alemán de Intercambio Académico (DAAD).

Copyright © 2026. *Ciencias Sociales y Educación* es una publicación de acceso abierto bajo la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International (CCBY-NC-ND 4.0).

[1] Utilizo de manera intercambiable el término *conflictos agrarios* y *conflictos por la tierra.*

y caracterizados por sus movimientos entre la fragmentación y la cohesión, alimentan un estado que se autoproduce. Es decir, se crean continuamente tareas al interior de la entidad para navegar la fragmentación y las tensiones entre distintos lugares de poder y autoridad. Así se reduce la capacidad para cumplir el objetivo que se le asigna.

Palabras clave: burocracias; antropología del estado; política pública; Acuerdo de paz; conflictos agrarios; Colombia.

Institutional Designs, Legal Labyrinths, and Land Conflicts: An Anthropological Analysis of Bureaucratic Experience at the National Land Agency, Colombia

ABSTRACT

Institutional settings are continuous arenas of negotiation, with the National Land Agency (Agencia Nacional de Tierras — ANT) serving as a clear example. The ANT holds the specific mandate of managing the Comprehensive Rural Reform agreed upon in the 2016 Peace Accord between the National Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). It operates amid deep mistrust stemming from the history of its predecessor, the Colombian Institute for Rural Development (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural — INCODER), national political antagonisms, and the failure to meet the goals established in the Accord. This article presents an analytical approach to my professional experience within the ANT to shed light on aspects of institutional dynamics and the state in general. I draw upon various documents produced by the entity—some publicly available—as memory-evoking tools that support the narrative framework. Based on this experience, I propose three main arguments: first, that there is an overreliance on the law as a mechanism to address rural demands, particularly regarding agrarian conflicts; second, that bureaucratic discretion exhibits an ambivalent character; and third, that hierarchical institutional designs—characterized by shifting movements between fragmentation and cohesion—feed a self-producing state. That is, tasks are continuously generated within the entity to navigate internal fragmentation and tensions among different sites of power and authority, ultimately reducing its capacity to fulfill its designated purpose.

Keywords: bureaucracies; anthropology of the State; public policy; Peace Accord; agrarian conflicts; Colombia.

Desenhos Institucionais, Labirintos Jurídicos e Conflitos pela Terra: Uma Análise em Chave Antropológica da Experiência Burocrática na Agência Nacional de Terras, Colombia

RESUMO

Os cenários institucionais são contínuas arenas de negociação. A Agência Nacional de Terras (Agencia Nacional de Tierras — ANT) **é** um exemplo disso. Ela tem a particularidade de estar encarregada da Reforma Rural Integral pactuada no Acordo de Paz assinado em 2016 entre o Governo Nacional e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia. A ANT opera no meio de profundas desconfianças decorrentes dos antecedentes da sua entidade antecessora, o Instituto Colombiano para o Desenvolvimento Rural (Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural — INCODER), dos antagonismos políticos da cena nacional e do descumprimento das metas previstas no Acordo. Este artigo é uma aproximação analítica à minha experiência profissional na ANT, com o objetivo de dar conta de aspetos da dinâmica institucional e, em geral, do estado. Utilizo vários documentos produzidos pela entidade, alguns deles disponíveis ao público, como ferramentas que me evocam memórias e me permitem sustentar o tecido narrativo. A partir daí, proponho três argumentos: o primeiro é que existe uma confiança excessiva no direito como mecanismo para resolver as demandas das zonas rurais, particularmente em relação aos conflitos agrários; o segundo é o caráter ambivalente da discricionariedade burocrática; e o terceiro é que os desenhos institucionais de natureza hierárquica, caracterizados pelos seus movimentos entre a fragmentação e a coesão, alimentam um estado que se autoproduz. Ou seja, criam-se continuamente tarefas no interior da entidade para navegar a fragmentação e as tensões entre distintos lugares de poder e autoridade, reduzindo, assim, a capacidade para cumprir o objetivo que lhe é atribuído.

Palavras-chave: burocracias; antropologia do estado; políticas públicas; Acordo de Paz; conflitos agrários; Colômbia.

Introducción

Una forma de aproximación analítica al estado, tanto en Colombia como en otras latitudes, ha sido resultado de los movimientos de antropólogos entre la arena estatal y la academia. Las experiencias propias en la arena burocrática se vuelven objeto de análisis para dar cuenta de aspectos del estado, de las burocracias, de las políticas públicas (v.g., Bustos, 2021) o del papel de la antropología allí (v.g., Bustos, 2021; Cristancho *et al*., 2022; Agudo, 2013). En ocasiones, esas experiencias constituyen una de las fuentes de información en las investigaciones sobre el estado (v.g., Restrepo, 2026; Dávila, 2018; Aparicio, 2012) o en las reflexiones académicas (v.g., Jimeno, 2021). En otros casos, los antropólogos se integran a las burocracias que estudian (v.g., Hahonou, 2019). En términos de Favret-Saada, se dejan afectar (Zapata y Genovesi, 2013, traductoras) al volverse parte de y construir miradas desde otro ángulo.

El presente artículo sigue esta dirección. Aquí me valgo de mi experiencia como integrante de un equipo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para dar cuenta de algunos rasgos del estado en el contexto particular de la política pública de tierras en Colombia. Me centro específicamente en el proceso de construcción e implementación de la estrategia "para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)" (ANT, 2020a) que estuvo a mi cargo. El foco de esta estrategia eran conflictos de menor escala identificados específicamente durante el barrido predial.

Mi interés por el estado sigue un horizonte: ¿qué nos dicen las configuraciones estatales sobre la sociedad más amplia que le da vida? Me inscribo en las perspectivas críticas sobre el estado, construidas desde distintas disciplinas, particularmente desde la antropología. Desde allí se reconoce su naturaleza polisémica, ambigua y contradictoria (Sayer, citando a Rockwell, 2002) –pues "oprimen, pero también dan poder" (p, 229)–, su calidad porosa (Mitchell, 2015; Martínez, 2018), su carácter multicéntrico y multinivel, sus movimientos entre lo formal y lo informal, las distancias entre lo que se formula y lo que se implementa (Bierschenk y Sardan, 2014) y la diferencia entre el "sistema-estado" –sus prácticas y estructura– y la idea del estado (Abrams, 1988). Por consiguiente, comprendo el estado como una forma de organización social que adopta formas particulares y localizadas en relación con procesos históricos y culturales específicos, como lo muestran múltiples investigaciones (Restrepo, 2026; García y Martínez, 2021; Dávila, 2018; Bierschenk y Sardan, 2014; Das y Poole, 2008; Ramírez, 2001; Scott, 1998, entre otros). Esto no ignora el poder de la estructura política global en su configuración.

Me alineo con lo señalado por Sandra Martínez (2018) cuando afirma que la mirada etnográfica "permite desontologizar al estado que, de ser visto como una estructura de hormigón, acabada e impenetrable [...], pasa a ser considerado una escultura de arcilla" (p. 90). Para la autora, es modelado por los entramados de actores e intereses que se disputan la dominación. Desde mi perspectiva, hay muchos aspectos en disputa, uno de ellos es el sentido del hacer, en conexión con las "ideas del estado" (Abrams, 1988) y con otros elementos involucrados en ese hacer, en este caso específico, el Acuerdo de Paz, el problema de la tierra, el campesinado y las dinámicas rurales, entre otros. Bajo este marco de comprensión, la cotidianidad estatal es un eje central de investigación.

Ahora bien, reflexionar sobre la propia experiencia implica enfrentar al menos tres retos: ¿cómo narrar algo a partir de los recuerdos?, ¿qué implicaciones tiene hablar sobre una experiencia en la que se ejerce un rol distinto al de investigadora?, ¿cómo lidiar con el hecho de estar en el centro del proceso que es foco de análisis? Con respecto al primer reto, uso varios documentos disponibles en línea, producidos por la entidad y algunos de mi archivo personal que fueron construidos por mí, como herramientas para evocar recuerdos y, a la vez, soportar el tejido narrativo. Frente al segundo reto, este es el mismo que enfrenta cualquier investigador, preguntarse por ¿qué se narra? y ¿con qué propósito? El último reto implica dos aspectos. El primero es el extrañamiento, esto es, la distancia temporal, física y afectiva en relación con la experiencia. El segundo es la reflexividad (Guber, 2004) propia de la etnografía, que se sirve también del extrañamiento. En este artículo mi foco es el proceso seguido con la estrategia, más que los actores involucrados. Sigo la pregunta: ¿qué nos dice este proceso en particular sobre esta institución y, en general, el estado? Las conclusiones están alineadas con hallazgos parciales del trabajo de campo realizado entre el 2024 y el 2025 con funcionarios y exfuncionarios de la misma entidad.

Para responder al interrogante describiré a continuación el andamiaje jurídico que da lugar a la estrategia y seguiré con su proceso de construcción e implementación. Cierro con tres argumentos: el primero es que existe una excesiva confianza en el derecho como mecanismo para resolver las demandas de las zonas rurales, particularmente en relación con los conflictos agrarios. El segundo es el carácter ambivalente de la discrecionalidad burocrática, un término con el cual aludo al rango de decisión y acción que tienen las personas que ejercen una función o tarea dentro de la estructura estatal. El tercer argumento es que los diseños institucionales caracterizados por su naturaleza jerárquica y sus movimientos continuos entre la articulación y la desarticulación o la fragmentación y la cohesión alimentan un estado que se autoproduce. Es decir, se crean continuamente tareas al interior de la entidad para resolver

la desarticulación y las tensiones entre distintos lugares de poder y autoridad. Esto reduce la capacidad del estado para cumplir el objetivo que se le asigna.

El andamiaje jurídico de la estrategia: el Acuerdo de paz, la política pública y los conflictos agrarios

En el 2016 se firmó el Acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno nacional. Este Acuerdo contiene seis puntos, el primero de ellos es la "Reforma Rural Integral" (en adelante, la Reforma). Para cumplir con este compromiso se designaron varias tareas al Gobierno, de las cuales resalto dos para los propósitos del artículo: poner en marcha una jurisdicción agraria y crear:

> mecanismos ágiles y eficaces de conciliación y resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra, que tengan como propósito garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad en el campo; resolver los conflictos relacionados con los derechos de tenencia y uso de la tierra y en general promover la regularización de la propiedad rural incluyendo mecanismos tradicionales y la intervención participativa de las comunidades en la resolución de conflictos. (Punto 1.1.8 del Acuerdo. GN y FARC-EP, 2016, p. 17)

En diciembre del 2015, mientras avanzaban los diálogos en La Habana, se cerró el Instituto Colombiano para la Reforma Rural (Incoder). Fueron conocidos sus problemas de corrupción, particularmente la participación de funcionarios en dinámicas de despojo. Simultáneamente, se creó la ANT como una entidad con autonomía administrativa encargada de la ejecución de la política pública Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR). Su implementación está orientada por el Decreto Ley 902 del 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral […], específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras". El Decreto fue aprobado bajo el llamado "*fast track"* o la habilitación legislativa extraordinaria y excepcional concedida al presidente de la República mediante el Acto Legislativo 1 de 2016 para dar seguridad jurídica al Acuerdo de Paz.

En teoría, la política pública OSPR es el mecanismo mediante el cual la ANT materializa la Reforma. A grandes rasgos, y en términos institucionales, los objetivos eran "la planificación y gestión para ordenar la ocupación y el uso de las tierras rurales a través de distintos mecanismos", "contribuir con el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia", así como a "mejorar la calidad de vida de la población rural" (Resolución 128, 2017; ANT, 2017).

Implementar la política significaba para la ANT hacer tres tareas: 1. Descongestión: resolver procesos en materia agraria no resueltos por sus entidades predecesoras, el Incoder y el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria –creado en 1961 y cerrado en el 2003–. 2. Modelo de demanda: atender

las solicitudes que llegan a la entidad para resolver asuntos agrarios. 3. Modelo de oferta, por medio de la metodología de barrido predial. Este último era la novedad. La entidad debía organizar una intervención masiva en aquellos municipios definidos como los más afectados por el conflicto armado, visitar todos los predios de esos municipios para recabar información sobre la relación de las personas con la tierra (documentos, testimonios, etc.), hacer levantamientos catastrales y, posteriormente, tomar decisiones en materia de formalización, acceso y adjudicación, entre otros asuntos. Con este objetivo, la entidad se asoció con organismos de cooperación internacional (en adelante, cooperación), que en unos casos implementaban el barrido con presupuestos de la Agencia o gestionados por la entidad y en otros casos usaban sus propios recursos (ANT, s.f.; ANT, 2020b, Resolución 1819, 2018). Estos organismos contrataban equipos en los municipios, a veces de manera directa, otras veces a través de operadores,[2] quienes eran responsables directos del barrido predial.

Sobre los conflictos agrarios, en este Decreto se estableció que durante todo el Procedimiento único,[3] debían implementarse Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) –luego denominados Métodos de Resolución de Conflictos (MRC)–, "preferiblemente la conciliación para atender asuntos entre particulares por predios rurales" (Art. 55, Decreto Ley 902, 2017).

En síntesis, el Acuerdo, la política pública y el Decreto fueron un abrebocas del andamiaje jurídico que progresivamente se hizo más denso, hasta convertirse en un laberinto. Para el diseño e implementación de la estrategia era necesario dialogar, por un lado, con la constelación de instrumentos del derecho agrario y civil creados en distintos momentos de la historia de Colombia para encontrar salidas institucionales –o, podemos decir, legales–, al abanico de conflictos identificados en el barrido. Por otro lado, había que explorar los marcos regulatorios de los MASC, cuyos desarrollos son muy heterogéneos y estaban centrados principalmente en asuntos urbanos. Es más, se podían inferir algunas rutas de trabajo a partir de lo dispuesto en el artículo 55, pero en ese momento no eran viables, como lo mostraré después. Por eso hablo de "laberintos jurídicos" para aludir al largo proceso que implica a un funcionario o contratista[4] comprender la constelación de leyes, decretos, resoluciones y oficios sobre un tema particular, identificar sus conexiones y desconexiones internas y el posible abanico de interpretaciones. Luego, usar dicha constelación para "poner al estado en acción" "dentro" y "fuera" de la escena institucional. Esto modela

[2] Entidades más pequeñas de carácter privado que pueden asumir en algunos casos solo el proceso de contratación o, en otros casos, más responsabilidades.

[3] Procedimiento establecido en el Decreto 902 que buscó unificar distintos procedimientos para resolver asuntos agrarios, entre ellos el acceso y la formalización de la tierra.

[4] Los funcionarios sostienen una relación laboral con la entidad. Los contratistas, formalmente no la tienen, aunque estén insertos en las dinámicas laborales de manera similar a los funcionarios.

la acción estatal, la limita y, a su vez, le da posibilidades, la hace desafiante y muchas veces desbordante.

La estrategia de conflictos: entre el Decreto, los diseños institucionales y las necesidades de la ruralidad y de la intervención

En el artículo 55 del mencionado Decreto se dispuso que el director de la ANT debía delegar la conciliación de asuntos agrarios y rurales en un equipo jurídico capacitado para dicho fin. En octubre del 2019, después de 2 años y 5 meses de expedido el Decreto, la oficina jurídica de la ANT emitió un memorando dirigido a la Dirección general, en respuesta a la "solicitud de aclaración y lineamiento sobre equipo de conciliaciones judiciales". En dicho memorando es claro que la entidad no contaba aún con el "equipo jurídico". En cambio, había un equipo asociado a la Dirección, sin competencia para conciliar, que participaba de instancias en las que se presentaban "problemáticas rurales" entre comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, cuya prioridad eran los conflictos relacionados con el cumplimiento de sentencias judiciales. En dicho memorando, la oficina jurídica concluyó lo mismo que ya estaba establecido en el Decreto: era responsabilidad de la Dirección adelantar acciones para cumplir lo dispuesto en el artículo 55 y, en concreto, crear, designar y capacitar al equipo de conciliadores que actuarían en el barrido predial (Memorando 20191030149123, 2019).

Es clara la discrecionalidad burocrática al crearse un equipo sin competencias para conciliar, distinto a lo dispuesto en el Decreto. Tengo pocos elementos de análisis para comprender el sustrato de dicha decisión y tampoco es interés de este artículo evaluar decisiones. Lo cierto es que, sin un equipo con competencias para conciliar y sin la mínima posibilidad de contar pronto con una robusta jurisdicción agraria en el corto plazo, había que crear otros caminos de trabajo para responder a la conflictividad encontrada durante el barrido predial, en línea con lo dispuesto en el Decreto. Así arrancó la estrategia.

Grosso modo, la situación era la siguiente: el equipo de la Dirección general encargado de conflictos tenía su arena de actuación en conflictos de gran envergadura, es decir, aquellos que involucraban a muchos actores y, así mismo, muchos intereses en tensión. Además, como lo señala el memorando, su prioridad eran conflictos vinculados a sentencias judiciales. Era un equipo pequeño, en contraste con la masividad del barrido predial. Tampoco estaba inmerso en el denso engranaje operativo del barrido, en continuo proceso de construcción. Por consiguiente, era necesario involucrar a las personas de los equipos municipales, que eran quienes se encontraban de frente con los conflictos durante el barrido. Gestionar desplazamientos de personas desde Bogotá era inviable en

términos económicos y logísticos. Eso tampoco garantizaba mayor idoneidad. Además de las restricciones trazadas por la pandemia.

El primer paso fue construir un documento con la estrategia –o lineamiento técnico–, siguiendo una estructura flexible diseñada en la dependencia de la que hacía parte (en adelante, la dependencia). Básicamente era responder a las preguntas ¿cuál es el propósito del documento? ¿a quiénes se dirige? ¿qué conceptos se usan? ¿desde qué enfoques se propone actuar? ¿qué hacer cuando se identifican conflictos? Estas preguntas podían dar lugar a una tesis, pero en el contexto institucional había pocas manos, mucho trabajo y, excepcionalmente, tiempo y recursos suficientes. Algunos referentes importantes fueron una cartilla diseñada por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio para la Población Desplazada, varias metodologías diseñadas por distintos organismos de cooperación, documentos inacabados de la entidad, procedimientos de actuación del equipo de la dirección y literatura sobre conflicto. Sin embargo, estos referentes proponían metodologías de trabajo de largo aliento. Fue necesario repensar un modo de funcionar en la masividad a partir de lo ya existente, una contradicción intrínseca a la naturaleza de los conflictos.

Entre octubre y diciembre del 2019 se desarrollaron alrededor de 30 espacios para alimentar la estrategia, como talleres, conversaciones informales y reuniones de trabajo con otras dependencias y con equipos externos a la entidad (instituciones, cooperación y organismos multilaterales). Una vez terminado el documento, se trianguló con profesionales de distintos campos de conocimiento, tanto del interior de la entidad, como externos a ella, pero articulados a la ANT de diversas maneras. Esto robusteció la estrategia y le dio legitimidad, al menos dentro de algunos equipos.

La estrategia partió de una perspectiva común en los estudios sobre conflicto, violencia y paz; concebir los conflictos como connaturales a las relaciones humanas y potenciales oportunidades para fortalecer el tejido social. Así también, como procesos de largo aliento que pueden escalar y desescalar, pero que no tienen que desembocar en el uso de la violencia (Silva García 2008; Lederach, 1996; Jimeno y Roldán, 1996; Pabón, 2015). En contraste, está aquella perspectiva ampliamente compartida que considera los conflictos como problemas que deben evitarse o que basta con un acuerdo para resolverlos. Al final de cuentas, estas dos formas de comprensión coexistieron entre la constelación de actores inmersos en la implementación del OSPR, tanto institucionales como de las zonas rurales.

La literatura sobre conflictos distingue entre la resolución, el manejo y la transformación. Esto depende de la perspectiva que se adopte sobre la conflictividad. Con la reducida capacidad institucional y el lugar marginal de la

conflictividad en el complejo engranaje operativo y en la entidad, lo más viable era hablar de manejo. Hablar de transformación para mí era utópico en el contexto institucional y así se trazó, como un horizonte a largo plazo. Sería a partir del proceso de implementación que la estrategia sería ajustada, lo que sucedió a paso muy lento y con dificultades.

Un nudo por desenvolver fue definir cómo incorporar los MRC. Me detendré un poco para explicar en qué consisten. De acuerdo con el Ministerio de Justicia y del Derecho (en adelante, Minjusticia) (2025), los MRC son una vía para que terceros administren justicia de manera transitoria. Un tercero es una persona que ayuda a las partes involucradas en un conflicto a construir acuerdos. En Colombia son MRC la amigable composición, la mediación, el arbitraje y la conciliación. Se derivan de la posibilidad que abrió la Constitución Política de 1991 para que particulares –árbitros y conciliadores– participaran en la administración de justicia y en la resolución de conflictos (art. 116). Sobre estos métodos, suele decirse que son tanto mecanismos para descongestionar el sistema judicial, como para incentivar el uso de formas "alternativas" a la justicia ordinaria para resolver disputas y así fortalecer el diálogo (para discusiones más amplias, ver Ardila, 2016; Illera, 2018, entre otros). Sin embargo, su uso ha mostrado las dificultades del sistema de justicia formal para dialogar con formas de justicia consideradas alternativas a dicho sistema. Esto no es un detalle menor cuando se espera que las entidades y la ciudadanía usen los MASC para abordar los conflictos y los acuerdos sean tenidos en cuenta para tomar decisiones en materia de tierras, en este caso por la ANT.

En Colombia, particularmente la conciliación goza de un largo desarrollo normativo. Tanto en la conciliación en derecho como en la conciliación en equidad se requiere estar habilitado por el ente regulador que es Minjusticia. En la conciliación en derecho se requiere ser abogado y en la conciliación en equidad es necesario ejercer un rol de liderazgo al interior de la comunidad. El resultado de una conciliación es un acta que contiene los acuerdos y es exigible ante la autoridad competente si hay incumplimientos. De esta manera, los acuerdos no necesitan ser debatidos nuevamente a través de otras vías. En teoría sucede lo mismo en los dos tipos de conciliación. Sin embargo, en términos generales, hay mayor claridad normativa frente al funcionamiento de la conciliación en derecho, por eso es el mecanismo más alineado con las dinámicas institucionales. En cambio, hay desarticulación del sistema formal de justicia con la conciliación en equidad. Al menos esa era la situación en ese momento.

Empero, una cosa es el uso de la conciliación para resolver asuntos civiles, y otra cosa es su aplicación en contextos rurales en relación con la conflictividad agraria. Sobre conciliar asuntos agrarios había poca literatura en ese momento.

Tres insumos importantes fueron productos asociados a las asistencias técnicas hechas por el Banco Mundial (BM) a la ANT, cuyos consultores eran abogados colombianos. En mayo del 2018 se publicó la "Guía de conciliación en asuntos sobre la tenencia de la tierra", resultado del proyecto "Colombia Technical Assistance Support for Cadastre Reform (P160524)". Este documento se concentra en la conciliación y propone una lista de asuntos conciliables y no conciliables sobre la tenencia de la tierra desde la perspectiva jurídica. Sin embargo, las situaciones identificadas en el barrido excedían esa tipología. Posteriormente, el BM desarrolló otra asistencia técnica que resultó en dos documentos facilitados a la Agencia en el 2020: "Institutional arrangements proposal to implement Alternative Dispute Resolution for land-related conflicts" y "Alternative Dispute Resolution Mechanisms for Land-related Conflicts Training Module". Estos fueron especialmente importantes porque tenían como base experiencias concretas de abordaje de conflictos en zonas rurales. Estos insumos, y el acompañamiento de los consultores de la segunda asistencia técnica, fueron particularmente importantes en este proceso.

Ante los innumerables vacíos sobre los MRC en materia agraria, resultó una fortuna una alianza gestada con la Dirección de Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (DMASC) del Minjusticia. Por esos días participé de una mesa de diálogo entre varias instituciones cuyo objetivo era el diseño de una metodología conjunta para el abordaje de conflictos. Este objetivo no se concretó y la mesa dejó de funcionar. De manera bilateral con Minjusticia –una persona por cada entidad–, diseñamos una agenda de trabajo funcional a las necesidades de las dos entidades. Compartimos así conocimiento sobre administración de justicia, por un lado, y sobre OSPR, por el otro. Esa alianza le dio fuerza a la estrategia y promovió procesos internos en las dos entidades. Por ejemplo, incluir contenidos de derecho agrario y relacionados con la política OSPR en la formación de conciliadores en derecho y en equidad a cargo del ministerio. Para el caso de la ANT, alimentar la estrategia con el conocimiento del ministerio sobre los MRC y la oferta de justicia.

En ese punto había muchos interrogantes sin resolver: ¿podía la Agencia fungir como un tercero imparcial?, ¿en qué casos concretos podía? Si no era parte del conflicto, ¿en qué casos era conveniente y en cuáles no?, y si no tenía equipo de conciliadores, entonces ¿quién podía conciliar conflictos agrarios y de tierras? ¿Y cómo hacerlo en medio de una intervención masiva?, ¿podían hacerlo los equipos municipales?, ¿cuáles eran sus límites y sus posibilidades teniendo en cuenta que no estaban vinculados directamente a la ANT? Mencioné anteriormente que la implementación del OSPR en los municipios estaba a cargo de entidades de cooperación que contrataban a los equipos de manera directa

o por medio de operadores. El artículo 55 parecía ofrecer una salida, pues establecía lo siguiente:

> La Agencia Nacional de Tierras, los delegados regionales y seccionales de la Defensoría del Pueblo, los personeros municipales y distritales, los procuradores y defensores agrarios, los centros de conciliación autorizados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y los conciliadores en equidad podrán adelantar las conciliaciones en el marco de Procedimiento Único. (Decreto Ley 902, 2017, art. 55)

Cuando empezamos a indagar, nos encontramos con este panorama: a) había 34 procuradores agrarios en el país, b) la Defensoría no contaba con la figura de defensores agrarios y tampoco tenía la capacidad para acompañar el barrido, al menos esta fue la información que nos llegó a través de dos canales no formales, c) los centros de conciliación se encontraban en las ciudades y quienes estaban habilitados como conciliadores no recibían formación en derecho agrario, d) había conciliadores en equidad solo en algunos de los municipios que serían intervenidos y se trataba de información desactualizada. Además, no sabíamos si era posible contar con ellos y si había garantías para su ejercicio. Adicionalmente, la dependencia de la que hacía parte no tenía la competencia para promover una articulación interinstitucional y nuestras solicitudes bajo ese horizonte no tuvieron éxito.

Otra opción era contar con los personeros y los inspectores de policía. Usualmente había un personero y uno o dos inspectores de policía por municipio. Su presencia tampoco garantizaba que estuvieran dispuestos a mediar o conciliar conflictos identificados durante el barrido. A eso se suma que al estar inmersos en las dinámicas locales no se sabía si podían fungir como terceros imparciales por riesgos a su seguridad o por proximidad con una de las partes. Como no existía una agenda interinstitucional, los equipos municipales debían gestionar la participación de estos funcionarios uno a uno. En casos excepcionales se logró su participación. En muchos casos no se tuvo éxito.

En ese camino de aliarnos con otros actores institucionales, Minjusticia nos convocó a espacios de diálogo con la Dirección de Carabineros y Seguridad Rural de la Policía Nacional de Colombia en el marco de la estrategia "Anticipación de violencias" desarrollada en conjunto con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). El objetivo de esta estrategia era fortalecer la mediación policial y las habilidades de conciliadores en equidad. Esta alianza podía ser una oportunidad porque la mediación en los términos establecidos en el código de policía para atender asuntos de convivencia tiene el mismo efecto que la conciliación. No obstante, con colegas dialogamos sobre nuestras desconfianzas al considerar a la policía como un actor mediador en contextos afectados por el conflicto armado. La experiencia de esta dirección acompañando casos de restitución de tierras fue importante

para avanzar en la articulación. Así que sobrepasamos la desconfianza, lo que claramente es una paradoja siendo parte del estado. Al final no fue posible la alianza, pues las zonas intervenidas por la ANT no coincidían con sus zonas de intervención.

La mediación era una gran opción desde la perspectiva de muchos actores vinculados a la implementación de la política, pero, desde otras orillas había resistencia porque no estaba revestida de las formalidades de la conciliación. En algunos casos se comprendía la mediación como un mecanismo más "social" y a la conciliación como un mecanismo del derecho, dejando en evidencia las tensiones entre disciplinas y sus asimetrías en el contexto de la entidad. Empero, no había argumentos claros en contra de la mediación. Es más, posiblemente los equipos ya estaban mediando cuando encontraban tensiones en los predios, sin que la entidad supiera. Esta resistencia estaba conectada con dos perspectivas en tensión. Una de ellas consideraba el manejo de conflictos como procedimientos jurídicos que debían seguirse de acuerdo con el tipo de conflicto. Era una razón por la que había una continua presión sobre la entidad para que diseñara de manera anticipada procedimientos y protocolos. La otra perspectiva consideraba que abordar conflictos no se restringía a un procedimiento jurídico. A esta última se adherían particularmente quienes tenían experiencia en atender conflictos agrarios. Lo cierto es que había que moverse entre estas dos perspectivas dependiendo de las situaciones que se encontraran.

Al final, logró definirse la mediación como el mecanismo central de la estrategia hasta no contar con actores que pudieran conciliar. No había requisitos formales para fungir como mediador, era un mecanismo flexible y cumplía el propósito de incentivar la construcción de consensos. Aun así, prevalecía la necesidad de dar fuerza jurídica a los acuerdos, al menos en algunos casos. Podía suceder que las partes involucradas se retractaran de los acuerdos durante el tiempo transcurrido entre la intervención y la toma de decisiones de la entidad. Siguiendo las recomendaciones de Minjusticia, de ser necesario, los acuerdos de mediación se traducirían en contratos de transacción.

De manera paralela a este sinfín de tareas, se abrieron espacios de formación para todos los actores involucrados, con la participación de profesionales de la dependencia de la que hice parte, de la Dirección general y de un consultor del Banco Mundial. El objetivo era ampliar los marcos de comprensión sobre los conflictos y aprender herramientas para navegar la conflictividad, pues los equipos no solo encontraban conflictos agrarios, sino también tensiones y disputas de otra naturaleza. Esta formación no resolvía todas las necesidades de aprendizaje que avizorábamos con Minjusticia y con personas de los equipos sobre conflictividad, pero iba en esa dirección. Lo desalentador era el carácter virtual de los encuentros.

Había siempre un nuevo tramo del laberinto jurídico por recorrer para encontrar una salida. La frase que condensa la sensación generada por el proceso en su conjunto es "nada es suficiente". Era compartida además por colegas en relación con otros procesos.[5] Había muchos retos, tanto para el engranaje operativo del barrido, como para la estrategia que era tan solo un aspecto del barrido: la pandemia, la complejidad de los municipios en términos agrarios, geográficos y de seguridad, un andamiaje jurídico denso, con muchos vacíos e incongruencias, una escasa oferta de justicia en los municipios, una entidad pequeña al contrastarla con la dimensión de la labor que le encargaron y, en ocasiones, falta de voluntad política. Fue necesario atravesar escenarios de mucha tensión y de señalamientos continuos entre los actores involucrados, con efectos socioemocionales concretos; frustración, resistencia, cansancio y rabia. Además, las relaciones entre la constelación de actores de la implementación estaban trazadas con frecuencia por el señalamiento de lo faltante. Había contratos y cláusulas de por medio.

Con esta experiencia era claro que de la norma a la acción puede haber años de distancia y que un recurso jurídico únicamente traza el inicio del trabajo de una entidad. Este proceso da cuenta de cómo un solo artículo de un decreto puede generar un trabajo incesante, más aún si no están dadas las condiciones institucionales.

Las jornadas de mediación y conciliación

Un poco más de un año y medio transcurrió desde el inicio del proceso de gestación de la estrategia, hasta que fue posible organizar una jornada de mediación y conciliación de conflictos desde la ANT, en colaboración con la cooperación. Diseñamos una metodología de trabajo, mientras el equipo municipal caracterizó un grupo de conflictos y gestionó la presencia de un inspector de policía. La sola tarea de definir una fecha y hora implicaba que los equipos convocaran al inspector y a las personas involucradas en el conflicto, que a veces habitaban veredas lejanas de la cabecera municipal, para que se movilizaran a un centro poblado. Además de gestionar el espacio y otros aspectos logísticos. Entre los criterios de selección estaban la voluntad de las partes para conciliar, la información disponible sobre el conflicto y la posibilidad de conciliar sobre el asunto en disputa (ANT, 2021). Hicimos varios espacios de diálogo con integrantes de los equipos municipales, de la Dirección general y de Minjusticia para revisar de manera conjunta la viabilidad de la conciliación. Queríamos conformar una dupla compuesta por un abogado de la Dirección general, que no estaba habilitado para conciliar, pero tenía experiencia en derecho agrario y en conflictos agrarios, y el inspector de policía, que no conocía de derecho agrario, mas las

[5] Esto aparece de manera recurrente mientras avanzo en el trabajo de campo doctoral en la ANT.

mediaciones hechas por él tenían efectos jurídicos. Así se facilitaría la construcción de acuerdos. Mientras tanto, a mi cargo estaban las gestiones internas para viajar con las personas autorizadas de la Dirección general.

Para la jornada nos desplazamos desde Bogotá durante 9 horas por carretera para llegar al municipio. Esa noche pernoctamos en la cabecera municipal. Al siguiente día emprendimos camino hacia uno de los centros poblados. Allí tendría lugar la jornada. No obstante, las recias lluvias de la noche anterior ocasionaron múltiples derrumbes en la vía. Luego de un corto trayecto nos encontramos con una primera zona de derrumbe que el conductor consiguió atravesar. En la segunda zona de derrumbe el paso era imposible, así que no hubo más remedio que regresar a la cabecera. Desde allí, una persona del equipo municipal dialogó con la alcaldía y le informaron que una retroexcavadora estaría en camino para abrir el paso. Había más de dos zonas de derrumbe que afectaban el paso a varias personas. Sin esta opción era imposible desplazarse a otras zonas del municipio. Un par de horas después emprendimos de nuevo camino hasta encontrarnos con la retroexcavadora. Nos detuvimos por más de una hora hasta que la máquina abrió paso. En ese momento, la ansiedad de los viajeros empezó a sentirse. Tanto el conductor como el abogado sugirieron devolvernos por varias razones: no era una opción quedarnos en el centro poblado, no había autorización para regresarnos en la noche, y desconocíamos si las lluvias continuarían y si sería transitable la carretera más tarde. Mi perspectiva era que cancelar la jornada significaba echar por la borda el trabajo de muchas personas, incumplirles a quienes participarían de la jornada y empezar de nuevo la gestión. Tan solo comunicarse con las personas que habitaban algunas veredas del municipio podía tomar un tiempo considerable para los equipos municipales. Nos veríamos obligados a consensuar otra vez una agenda de trabajo con el equipo municipal, con las personas de la Dirección general y gestionar los recursos para las comisiones. Cada viaje de contratistas o funcionarios de la entidad exigía reportar y solicitar aprobación a los encargados de seguridad para pernoctar en ciertos lugares y hacer determinados trayectos. Luego de dialogar con distintas personas de la entidad, decidimos esperar un poco más. Finalmente, después de una ansiosa espera, nos dieron paso y llegamos al centro poblado al medio día. Se atendieron aproximadamente cinco casos y se construyeron acuerdos en tres. Gracias a un conductor hábil nos regresamos caída la tarde y en dos horas treinta minutos estuvimos de nuevo en la cabecera.

Esta experiencia fue increíblemente enriquecedora. Nos encontramos de frente con el carácter multiestratificado de los conflictos. Si bien algunas disputas giraban en torno a la tierra, esto podía ser solo la punta del iceberg. De fondo había tensiones familiares o de otra naturaleza que se traducían en tensiones sobre la tierra. Eso no les restaba importancia, por el contrario, revelaba cómo

los conflictos podían afectar la convivencia y escalar progresivamente. Dialogar con las partes era como desenredar una madeja de lana para comprender qué era lo que estaba en juego en un conflicto. Al final hubo una alegría compartida y, también, una certeza sobre algo que veníamos dialogando desde el inicio con varios profesionales: la importancia de las habilidades para escuchar a los involucrados en un conflicto.

Las jornadas eran el mecanismo más efectivo ante la precaria oferta institucional para atender conflictos, pero no había presupuesto. En 2021, Minjusticia nos convocó para presentar una propuesta a una entidad de cooperación, aliada en sus procesos internos, para financiar el desarrollo de algunas Jornadas de conciliación y mediación. Luego de varias reuniones conjuntas y densas labores administrativas, implementamos el proyecto "Fortalecimiento de capacidades para el uso de MASC en la atención de conflictos por acceso, uso y tenencia de la tierra durante la fase de implementación de los POSPR" en cuatro meses. A grandes rasgos, con ese recurso se organizaron formaciones presenciales para los equipos de cooperación, principalmente los municipales, para personas que ejercían liderazgo en sus comunidades y para actores institucionales locales. Se hicieron cuatro Jornadas de conciliación y mediación y se atendieron un total de ocho casos. La magnitud del trabajo tras bambalinas había sido enorme. Dos meses después de finalizado el proyecto, me desvinculé de la entidad.

Para cerrar este apartado, quiero resaltar varios aspectos observados en este inacabado análisis que presento en este artículo. El primero es la brecha entre los tiempos dispuestos en la norma y la capacidad institucional para materializarlo. Hay una desconexión entre la producción de normas y la realidad institucional. La norma está puesta sobre un deber ser, al que las entidades no logran llegar, o diseñada para un escenario institucional muchas veces irreal. Las metas son *de facto* inalcanzables y esto tiene un abanico de efectos multiescalares que pueden ir desde alimentar la narrativa pública polarizada que instrumentaliza la Reforma y pone la discusión sobre ideas que simplifican la acción estatal como "no se hace nada", hasta la configuración de escenarios de profunda incertidumbre y tensión entre quienes trabajan en la entidad.

El segundo aspecto son los movimientos entre la articulación y la desarticulación o entre la fragmentación y la cohesión como rasgo general de la acción institucional y del estado en general. Cuando empezamos a explorar la oferta de justicia que había en los municipios, nos encontramos con el desarrollo atomizado de múltiples iniciativas institucionales en zonas rurales, pero cuyos lugares de intervención no coincidían con los municipios focalizados por la ANT. Cuando coincidían las zonas de intervención, había desfase temporal. También está aquella desarticulación consecuencia de los tiempos cortos establecidos para

el desarrollo de propuestas, particularmente cuando hay financiación externa. Al interior de la entidad también fue un reto la articulación con otros equipos. A su vez, pocas tareas en el estado son posibles sin la articulación entre equipos, dependencias e instituciones. Aunque sea menos visible, hay cohesión y articulación. Una parte importante del esfuerzo burocrático está puesto allí, en el diálogo y la negociación constante. Sin apertura para los diálogos y las negociaciones, el incremento en la carga de trabajo es inevitable, así como las implicaciones presupuestales. Estas últimas suelen pasar desapercibidas. Allí juegan un papel importante los liderazgos, tanto de los equipos como de las dependencias.

Un tercer aspecto es la burocratización de la toma de decisiones. Con esto me refiero al incremento en la cantidad de tareas para tomar una decisión, como por ejemplo, elaborar más documentos –memorandos, oficios, informes, reportes, etc.– o involucrar a más personas en una decisión. Estos dos tipos de acciones no son en sí mismas "problemáticas". Por ejemplo, es posible que un funcionario considere que construir un lineamiento es un trabajo innecesario, pero luego esto se traduce en improvisación por no tener una línea clara de acción. O que no involucre a ciertos actores para tomar una decisión y esto resulte en que una política, programa o proyecto no pueda ser implementado, como ya ha sucedido. Sin embargo, cuando hay un clima de desconfianza, miedo a la toma de decisiones –muy usual en el estado– y, especialmente, tensiones entre lugares jerárquicos y de poder, es muy factible que cualquier acción pueda ser burocratizada. Sobre la desconfianza, esta ha sido normalizada en las entidades y fácilmente se traslapa con las demandas en materia de gestión documental, por eso se usa la expresión "dejar trazabilidad", que es básicamente documentar el hacer. En relación con el miedo a tomar decisiones, de manera simplificada es posible decir que depende al menos de dos factores, las habilidades para navegar los retos que implican tomar decisiones en el escenario institucional y las maneras como se configura el clima institucional, por ejemplo, si se trata de un ambiente inquisidor será más difícil tomar decisiones o si se depende totalmente de ciertos liderazgos.

El cuarto y último aspecto es la importancia de los liderazgos, de las alianzas y de las relaciones de colaboración con actores específicos. Los liderazgos pueden abrir el abanico de posibilidades de acción para sus equipos o cerrarlo. Para el desarrollo de la estrategia fueron claves los liderazgos al interior de la dependencia porque estuvieron abiertos a la posibilidad de construir alianzas, como la tejida con Minjusticia. Al respecto, afirmo que las entidades no están desarticuladas o fragmentadas, sino que se mueven entre la fragmentación y la cohesión, la articulación y la desarticulación. Frente a las relaciones de colaboración, cobró particular relevancia la apertura de actores específicos de los

equipos municipales de cooperación, pues se pudieron sobrepasar tensiones al interior de la entidad, así como con otros actores institucionales, en torno a las decisiones relacionadas con la conflictividad.

Al final, el intento de seguir las disposiciones del artículo 55 se convirtió en un trasegar los laberintos jurídicos y encontrar soluciones a las barreras jurídicas y institucionales. Esto se traduce en esfuerzos burocráticos incesantes que, a su vez, se convierten en un saber, el saber del funcionamiento estatal.

Conclusiones

Argumento que hay una excesiva confianza en el derecho, compartida, además, al interior de la entidad, y fuera de ella. Da sostén a una estructura estatal profundamente vertical y da cuenta de las ideas sobre el estado (Abrams, 1988). El legislador emite una ley, las entidades la ejecutan –en la medida de lo posible–, se crean indicadores para mostrar avances, pero hay poco conocimiento sobre los efectos a largo plazo de una intervención porque no existen mecanismos institucionales de seguimiento que sobrevivan a los revolcones derivados de cada cambio de gobierno. Se cierran procesos, se inician otros, en ocasiones sin muchos argumentos, se cambian profesionales, se reorganizan las funciones, etc. Si los contratistas o funcionarios continúan en la entidad, y los nuevos liderazgos tienen voluntad, es posible que el conocimiento sobre lo hecho alimente la nueva administración. Esto es a discreción de los actores involucrados, mas no es una directriz institucional. Mientras que los grupos sociales se convierten en receptores de la acción estatal y entre menos capacidad organizativa tienen, más vulnerables pueden ser o menor capacidad de interpelar esa verticalidad. Al final, las leyes prevalecen como verdades dichas.

El camino transitado al seguir las orientaciones trazadas en el artículo 55 fue un acto de confianza en que lo dispuesto allí era lo que se necesitaba. La acción institucional suele moverse entre dos posiciones: una encaminada a mostrar que la entidad cumple y otra cuyo horizonte es lograr que la acción institucional tenga un impacto positivo en las personas. No son excluyentes entre sí, pero las dinámicas institucionales pueden empujar en dirección a la primera. Esta posición tiene como recurso el derecho. Volviendo a la estrategia, sabíamos por ejemplo que un conflicto trasciende la firma de un acta con efectos jurídicos. Sin embargo, la insistencia en la legitimidad de los acuerdos desde la lente jurídica ponía el acento en la necesidad institucional, legal, no en si la acción institucional era acertada. Coincido con la perspectiva de Foblets *et al*. (2022), cuando señalan como característica del derecho un movimiento dialéctico entre la agencia y la regulación social y un alcance limitado como mecanismo de cambio social, redistribución y justicia.

Esto me lleva al diseño institucional como un aspecto clave del estado. En el artículo "Restitución de tierras y Reforma Rural Integral: intersecciones, divergencias y paralelismos en dos políticas para una transición agraria aún pendiente", Dávila (2022) comparó el número de funcionarios de planta, la presencia en el territorio nacional y el respaldo político de la Unidad de Restitución de Tierras (URT) versus la ANT. Concluyó que la URT gozó de condiciones favorables, en contraste con las precarias condiciones de la ANT. Es decir, la capacidad de esta última no se correspondía con la magna tarea asignada desde el inicio. A esto se sumó el recorte presupuestal bajo el gobierno de Iván Duque.

Ahora bien, aunque la capacidad presupuestal y el tamaño de una organización son aspectos definitivos en las posibilidades de acción institucional, no explican del todo por qué una entidad funciona como funciona y por qué, por ejemplo, no logra materializar las metas asignadas. La posibilidad de concretar un objetivo depende de otros factores, algunos ya mencionados anteriormente, como los liderazgos, las alianzas y las relaciones de colaboración, pero también la prioridad que tenga un asunto en la estructura institucional. En la priorización entran en juego las voluntades políticas de gobierno, los horizontes trazados desde el Plan Nacional de Desarrollo, los énfasis del Ministerio de Agricultura y el nivel de legitimidad de las perspectivas que se disputan un lugar.

En relación con el diseño institucional, está la discrecionalidad burocrática. El centro del quehacer burocrático es implementar una política pública, en coherencia con disposiciones normativas. Podría decirse que la norma jurídica marca un punto de partida y a través de la acción institucional esta se concreta. Ese camino abre un marco de discrecionalidad burocrática que, por un lado, puede ampliar las posibilidades de acción estatal, si existe voluntad, y, con frecuencia, teniendo como contrapeso el desgaste burocrático. Por el otro lado, puede limitar la acción institucional y obstaculizar procesos. Esto depende del poder del que esté envestido un funcionario o un contratista y de su lugar en la estructura jerárquica institucional. Por eso sostengo que la discrecionalidad burocrática es ambivalente. Si esa discrecionalidad no está orientada por horizontes claros de actuación institucional, es posible que los esfuerzos burocráticos se inviertan en continuas negociaciones y contribuyan a incrementar el volumen de trabajo hacia adentro del estado.

Sabemos que es una ficción hablar del adentro y del afuera del estado teniendo en cuenta su carácter poroso (Mitchell, 2015). Sin embargo, es útil para señalar la dinámica de autoproducción estatal. Es decir, la creación continua de tareas al interior de la entidad para navegar, por ejemplo, asuntos como la fragmentación y las tensiones entre distintos lugares de poder y autoridad. Esto va de la mano con la continua producción de evidencias: actas, correos, documentos,

oficios, memorandos. De alguna manera se trata de resolver problemas creados por las mismas dinámicas relacionales y de funcionamiento de la entidad. Así se autoproduce el estado y resta espacio a su horizonte final de acción otorgar derechos a las personas y de manera más utópica, o bajo mi propia idea del estado (Abrams, 1988), mejorar sus condiciones de vida.

Como ya lo señalé, los espacios institucionales son continuas arenas de negociación. Esta entidad en particular tiene como tarea resolver en parte el problema de la tierra, un eje definido como central en el conflicto armado, político y social. La ANT opera en medio de profundas desconfianzas por los antecedentes de su entidad predecesora, el Incoder, los antagonismos políticos de la escena nacional y su imposibilidad de materializar las metas previstas en el Acuerdo de paz. Esto se traduce en continuas presiones desde distintas esquinas sociales. En esta entidad, muchos sentidos y perspectivas se ponen en disputa como el sentido del trabajo que se ejerce en relación con el problema de la tierra, con las perspectivas sobre el campesinado, sobre el rol del estado, entre otros.

En medio de la densidad en la que actúan las entidades de tierras, creo necesario e importante el desarrollo de trabajos etnográficos sobre el estado porque ayudan a ver que hay mucha tela por cortar, aunque estemos tentados a saltar a la corrupción y a las interferencias políticas para explicar los problemas de las entidades de tierras. No se trata de despolitizar el funcionamiento estatal, sino de explorar la complejidad de esta creación humana.

Declaración de uso de la IA

Declaro que no he utilizado IA y que soy la única responsable del contenido final del artículo.

Referencias

Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the state (1977). *Journal of Historical Sociology*, *1*(1), 58-89. https://doi.org/10.1111/j.1467-6443.1988.tb00004.x

Agudo Sanchíz, A. (2013). La socialización del consultor antropológico: de la práctica a los marcos normativos de la política pública. *Revista de Antropología Social 22*, 177-198. https://doi.org/10.5209/rev_RASO.2013.v22.43188

Agencia Nacional de Tierras. (s. f.). *Procesos de contratación.* Consultado el 15 de septiembre del 2026. https://www.ant.gov.co/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/contratacion/publicacion-de-la-ejecucion-de-los-contratos/procesos-de-contratacion?page=1

Agencia Nacional de Tierras. (2017). *El Decreto 902 de 2017: una apuesta institucional para consolidar la paz.* https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-07/documentos/archivos/decreto-902-de-2017-una-apuesta-institucional-para-consolidar-la-paz.pdf

Agencia Nacional de Tierras. (2018, 28 de mayo). *Resolución 1819. Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Ovejas, Sucre*.

Agencia Nacional de Tierras. (2019, 21 de octubre). Concepto jurídico. Aclaración y concepto sobre equipo de conciliaciones de que trata el artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017. Respuesta a Memorando N.° 20191030149123. https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-10/normas/archivos/20191030149123.pdf

Agencia Nacional de Tierras. (2020a, 28 de julio). *Guía para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los POSPR*.

Agencia Nacional de Tierras. (2020b, 19 de agosto). *La Agencia Nacional de Tierras y FAO inician Barrido Predial Masivo en Fonseca, La Guajira*. https://portalfd.ant.gov.co/prensa/noticias/la-agencia-nacional-de-tierras-y-fao-inician-barrido-predial-masivo-en-fonseca-la-guajira

Agencia Nacional de Tierras. (2021). *Metodología Jornadas de conciliación y mediación.* Archivo personal.

Aparicio, J. R. (2012). *Rumores, residuos y Estado en "la mejor esquina de Sudamérica": Una cartografía de lo "humanitario" en Colombia*. Ediciones Uniandes.

Ardila Amaya, E. A. (2016). *De la justicia judicial a la justicia comunitaria* [tesis doctoral, Universidad Carlos III de Madrid]. Repositorio Institucional e-Archivo. https://e-archivo.uc3m.es/entities/publication/67707db7-4460-47ba-a1e7-55783fde01d0

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia. (1991, 13 de junio). *Constitución Política de Colombia.* Gaceta Constitucional N.° 116 de 20 de julio de 1991. https://bit.ly/3kPmJPO

Banco Mundial. (2020a). *Institutional arrangements proposal to implement Alternative Dispute Resolution for land-related conflicts.* Banco Mundial. (Versión sin publicar. Archivo personal)

Banco Mundial. (2020b, 27 de marzo). *Alternative Dispute Resolution Mechanisms for Land-related Conflicts Training Module.* Banco Mundial. https://documents1.worldbank.org/curated/en/314011615277604967/pdf/La-Conciliacion-de-Conflictos-Relacionados-Con-la-Tenencia-de-la-Tierra-Rural-Guia-Practica-para-la-Atencion-Orientacion-y-Resolucion-de-Casos.pdf

Bierschenk, T. y Olivier de Sardan, J. (eds.). (2014). *States at Work. Dynamics of African Bureaucracies*. Brill. https://doi.org/10.1163/9789004264960

Bustos, B. F. (2021). La regulación de la placenta en Chile. Reflexiones antropológicas en torno a las políticas públicas y la legislación sanitaria. *Maguaré*, *35*(2), 127-160. https://doi.org/10.15446/mag.v35n2.98461

Congreso de la República de Colombia. (2016, 7 de julio). *Acto Legislativo 1 de 2016. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Diario Oficial n.° 49927. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html

Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) - Área de Memoria Histórica. (2009). *El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual*. Universidad Nacional de Colombia - IEPRI / CNRR. https://centrodememoriahistorica.gov.co/el-despojo-de-tierras-y-territorios-aproximacion-conceptual/

Cristancho, P., Fonseca, C., Herrera, T., Miñana, C., Pabón, I. y Ramos, N. (2022). Antropología y formulación de políticas públicas: la experiencia de la educación inclusiva en Bogotá. En Roth, A. y

Guerrero, M. (eds.), *Academia y política pública. Experiencias de incidencia desde la Universidad Nacional de Colombia* (pp. 158-171). Universidad Nacional de Colombia.

Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes: etnografías comparadas. *Cuadernos de antropología social*, (27), 19-52. https://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/CAS/article/view/4328

Dávila Sáenz, J. (2018). *A Land of Lawyers, Experts and "Men Without Land": The Politics of Land Restitution and the Techno-Legal Production of "Dispossessed People" in Colombia* [tesis doctoral, Harvard University]. Repositorio Institucional. http://nrs.harvard.edu/urn-3:HUL.InstRepos:41128811

Dávila Sáenz, J. (2022). Restitución de tierras y Reforma Rural Integral: intersecciones, divergencias y paralelismos en dos políticas para una transición agraria aún pendiente. En R. Londoño Botero y M. Velásquez Ospina, *La Reforma Rural Integral en Colombia. Debates, acuerdos y trasfondo histórico* (pp. 67-102). Universidad de Los Andes.

Foblets, M. C., Goodale, M., Sapignoli, M. y Zenker, O. (2022). Introduction: Mapping The Field of Law and Anthropology. En M. C. Foblets, M. Goodale, M. Sapignoli y O. Zenker (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Anthropology* (pp. 1-16). Oxford University Press.

García Jerez, F. A. y Martínez Basallo, S. P. (2021). *Intimidad burocrática: Precarización laboral, clientelismo y sentido del trabajo en el estado colombiano.* Programa Editorial Universidad del Valle. https://doi.org/10.25100/peu.721

Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano: reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Paidós.

Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence, and Poverty in India*. Duke University Press.

Gobierno Nacional de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia [FARC]. (2016, 12 de noviembre). *Acuerdo de paz suscrito entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).* https://www.jep.gov.co/Normativa/Paginas/Acuerdo-Final.aspx

Hahonou, E. K. (2019). Emotions as method: Obtrusiveness and participant observation in public bureaucracies. *Critique of Anthropology, 39*(2), 188-204. https://doi.org/10.1177/0308275X19842923

Illera Santos, M. J. (2018). *Las formas alternativas de resolución de conflictos: un análisis desde el ámbito de las relaciones sociales y de los principios de la administración de justicia en Colombia* [tesis doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha]. RUIdeRA. https://hdl.handle.net/10578/17860

Jimeno M. y Roldán, I. (1996). *Las sombras arbitrarias: violencia y autoridad en Colombia.* Universidad Nacional de Colombia.

Jimeno, M. (2021). Los funcionarios de reforma agraria y la emergencia del campo étnico indígena en Colombia. En R. Sierra Mejía y L. A. Méndez (eds.), *Frente Nacional, política y cultura* (pp. 133-173). Universidad Nacional de Colombia.

Lederach, J. (1996). *Enredos, pleitos y problemas: una guía práctica para ayudar a resolver conflictos.* Ediciones Clara-Semilla.

Martínez Basallo, S. P. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, (75), 157-187. https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/3843

Martínez Basallo, S. P. (2018). Revisitando al estado: aportes desde las ciencias sociales latinoamericanas. En J. Hernández Lara, A. N. Rodríguez Pizarro, M. E. Ibarra Melo, S. P. Martínez Basallo, F. A. García Jerez y A. Guzmán Barney, *Re-conocimientos. Balance sobre activismo por la paz: acción colectiva de género, Estado y movilidad urbana en Colombia y América Latina* (pp. 89-126). Programa editorial Universidad del Valle.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de la República de Colombia. (2017, 26 de mayo). *Resolución 128 de 2017. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.* Diario Oficial N.º 50250. https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=70205

Mitchell, T. (2015). Sociedad, Economía y el efecto del estado. En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del estado* (pp. 145-187). Fondo de Cultura Económica.

Pabón Suárez, I. C. (2015). *"Limpieza social" en Bogotá: la construcción del indeseable* [tesis de maestría, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/56395

Presidencia de la República de Colombia. (2017, 23 de mayo). *Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.* Diario Oficial N.º 50248. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0902_2017.html

Ramírez Lemus, M. C. (2001). *Entre el estado y la guerrilla: identidad y ciudadanía en el movimiento de los campesinos cocaleros del Putumayo*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia —ICANH—.

Restrepo Castañeda, G. I. (2026). *Quemados y desbordados. Experiencias emocionales y corporales de los trabajadores del Sistema Integral para la Paz* [tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Unal. https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/90766

Sayer, D. (2002). Formas cotidianas de formación del estado: algunos comentarios disidentes acerca de la "hegemonía". En G. M. Joseph y D. Nugent (comps.), *Aspectos cotidianos de la formación del estado: La revolución y la negociación del mando en el México moderno* (pp. 227–238). Ediciones Era.

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Silva García, G. (2008). La teoría sociológica del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos, 11*(22), 29-43. https://doi.org/10.18359/prole.2506

Villalba Ospina, P. (2009). *Capacitación comunitaria en la identificación, la caracterización y el tratamiento de conflictos por la tierra y el territorio: guía para facilitadores / ilustraciones Pedro Villalba Ospina.* Acción Social. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Zapata, L. y Genovesi, M. (2013). Jeanne Favret-Saada "ser afectado" como medio de conocimiento en el trabajo de campo antropológico. *Avá,* (23), 49-67. https://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-16942013000200002