



Evaluación ejecutiva de la Política de

Ordenamiento Productivo y Social

de la Propiedad Rural



Evaluación ejecutiva de la Política de

Ordenamiento Productivo y Social

de la Propiedad Rural

Parte 2

Resultados de la evaluación



MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL



Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria



Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Cecilia López Montaña
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Luis Alberto Villegas
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

Omar Franco Torres
Viceministro de Desarrollo Rural

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
(UPRA)**

Felipe Fonseca Fino
Director general

Gloria Cecilia Chaves Almanza
Secretaria general (e)

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

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

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de
la Información y las Comunicaciones**

Luz Marina Arévalo Sánchez
Gloria Cecilia Chaves Almanza
Emiro José Díaz Leal
Sandra Milena Ruano Reyes
Mónica Cortés Pulido
Asesores

Directores temáticos
Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

Dirección técnica
Dora Inés Rey Martínez

Autores
Patricia Ortiz Bohórquez
Ana María Díaz Toro
Oscar Forero Esquivel
Stella Cecilia Pinto Otálora
Nidia Esther Núñez Nuvar
Wilfredo Augusto Arévalo Mendoza
Nelson Javier Neva Díaz

Corrección de texto y estilo
John Machado
Óscar Enrique Alfonso

Diseño y diagramación
Angélica Borrás Santos
Lorena Rodríguez

Fotografías
Banco de imágenes de la UPRA
Andrés Eduardo Paz Duarte

Este documento es propiedad de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Prohibida su reproducción total y su uso con fines comerciales sin autorización expresa de la UPRA. Cítese así: Ortiz, P., Díaz, A., Forero, O., Pinto, S., Núñez, N., Arévalo, W., Neva, N. (2021). *Evaluación ejecutiva de la Política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (POPSPR) – Parte 1 – Diseño de la evaluación*. Bogotá: UPRA.

Elaborado en 2021.

©UPRA, 2022.



Tabla de contenido

Lista de tablas	10
Lista de ilustraciones	12
Lista de abreviaturas y siglas	13
Introducción	17
1. Antecedentes generales	19
1.1 Política a evaluar	21
1.2 Construcción de la cadena de valor o de resultados de la política de OPSPR	22
1.3 Construcción de la cadena de entrega del bien o servicio público	23
2. Evaluación	25
Sección I. Visión general de la política OPSPR	25
2.1 Diseño de la política	26
2.1.1 Justificación de la política	29
2.1.2 Normatividad en la que se enmarca la política de OPSPR	30
2.1.3 Sinergias con otras políticas	38
2.1.4 Objetivos de la política de OPSPR	45
2.1.5 Plan de Acción de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural	47
2.1.6 Propuesta de plan de acción de la política de OPSPR "Plan de ordenamiento territorial agropecuario POTA 2019-2038"	48
2.1.7 Descripción de la población objetivo	52
2.1.8 Modelo conceptual de la política de OPSPR	52
2.1.9 Cadena de valor o de resultados de la política de OPSPR	57
2.2 Estructura organizacional	65
2.2.1 Principales elementos del diseño organizacional	65

2.2.2 Esquema global de operación	68
2.2.3 Estructura organizacional interna	69
2.2.4 Canales de información interna y externa de la política de OPSPR	71
2.2.5 Mecanismos de coordinación	74
2.3 Manejo operativo	77
2.3.1 Análisis de actividades operativas	78
2.3.2 Actividades de apoyo	81
Sección II. Eficacia y eficiencia de la política OPSPR	83
2.4 Insumos (eficiencia)	84
2.4.1 Antecedentes presupuestales y fuentes de financiación	84
2.4.2 Uso y Distribución de los recursos	89
2.4.3 Estructura de costos	92
2.5 Resultados (eficacia)	93
2.5.1 Cumplimiento de las metas de la política de OPSPR	94
2.5.2 Institucionalización y consolidación de la política de OPSPR	106
2.5.3 Cuellos de botella en la cadena de entrega de la política de OPSPR	107
2.6 Direccionamiento, evaluación y control	111
2.6.1 Direccionamiento – Planeación	111
2.6.2 Seguimiento y control	114
Sección III. Calidad	117
2.7 Calidad de los bienes o servicios	118
3. Resultados de la evaluación	129
3.1 Consideraciones generales	130
3.2 Instrumento para la evaluación de la política	131
3.3 Resultados	132
3.4 Debilidades y Fortalezas de la política	157
4. Conclusiones Generales y Síntesis de recomendaciones	161
4.1 Juicio evaluativo de los temas analizados	162
4.2 Principales conclusiones y recomendaciones generales para orientar las acciones de mejora	166

4.2.1 Conclusiones respecto del alcance y los objetivos de la evaluación	166
4.2.2 Recomendaciones generales para acciones de mejora de la política	166
4.3 Propuesta preliminar de un esquema de trabajo para desarrollar un plan global de acciones de mejora	169
Bibliografía	171
Anexos	177
Anexo 1. Glosario: alcance de los subtemas de evaluación, como categorías de análisis	178
Anexo 2. Análisis construcción del componente de calidad Encuesta de satisfacción	179

Índice de tablas

Tabla 1. Marco normativo sectorial que da contexto a la política de OPSPR	31
Tabla 2. Normas y regulaciones incluidas en el marco normativo	36
Tabla 3. Relación entre ejes estructurantes de la política de OPSPR y estrategias PND 2018-2022	42
Tabla 4. Estructura general de la propuesta de plan de acción de la política de OPSPR	50
Tabla 5. Escenarios de corto, mediano y largo plazo en lineamientos de la política de OPSPR	54
Tabla 6. Procesos de la política de OPSPR	56
Tabla 7. Matriz secuencial de agregación de valor en la política de OPSPR (1)	58
Tabla 8. Matriz secuencial de agregación de valor en la política de OPSPR (2)	59
Tabla 9. Roles entidades del sector y acciones específicas para el OPSPR	79
Tabla 10. Porcentaje Participación en la inversión total. Proyectos de Inversión	86
Tabla 11. Estructura general de la clasificación del gasto público, sector agricultura	90
Tabla 12. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 1: Direccionamiento estratégico	95
Tabla 13. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 1	96
Tabla 14. Correlación productos de la política de OPSPR y PES. Eje estructural 1	98
Tabla 15. Cumplimiento parcial de metas Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 2	98
Tabla 16. Correlación Productos de la política de OPSPR y Plan estratégico sectorial. Eje estructural 2	100
Tabla 17. Cumplimiento parcial de metas Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 3	100

Tabla 18. Correlación de productos de la política de OPSPR y Plan estratégico sectorial, Eje 3	102
Tabla 19. Cumplimiento parcial de metas Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 4	103
Tabla 20. Cumplimiento parcial de metas Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 5.	104
Tabla 21. Cumplimiento parcial de metas Proceso 3: Implementación estratégica	104
Tabla 22. Cumplimiento parcial de metas Proceso 4: Seguimiento y evaluación	105
Tabla 23. Cuellos de botella cadena de entrega de la política de OPSPR	109
Tabla 24. Estructura temática del PES del MADR 2019-2022	112
Tabla 25. Esquema de organización de resultados de la evaluación	130
Tabla 26. Debilidades y fortalezas de la política de OPSPR	157
Tabla 27. Ejercicio evaluativo de los temas analizados Formato de calificación	162

Índice de ilustraciones

Ilustración 1. Modelo de agregación de valor y marco de desempeño	23
Ilustración 2. Estructura de la política de OPSPR	28
Ilustración 3. Modelo conceptual de la política de OPSPR	53
Ilustración 4. Cadena de valor de la política de OPSPR	61
Ilustración 5. Cadena de valor de la política de OPSPR Nivel de las entidades ejecutoras	61
Ilustración 6. Cadena de valor integrada de la política de OPSPR	62
Ilustración 7. Cuellos de botella identificados a partir de la cadena de valor o resultados	63
Ilustración 8. Cuellos de botella eslabón de procesos	63
Ilustración 9. Cuellos de botella eslabón de productos	64
Ilustración 10. Cuellos de botella eslabón de resultados	64
Ilustración 11. Esquema de la Resolución 128 de 2017	74
Ilustración 12. Apropiación Final Sector Agricultura y Desarrollo Rural, millones de pesos	84
Ilustración 13. Apropiación Final / Compromisos Sector Agricultura y Desarrollo Rural, Millones de pesos	85
Ilustración 14. Sector Agricultura y Desarrollo Rural Total Presupuesto 2017-2020 por entidad	85
Ilustración 15. Sector Agricultura y Desarrollo Rural Número de proyectos de inversión SPI 2017-2020	86
Ilustración 16. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 Inversión por entidad, SPI. Millones de pesos	87
Ilustración 17. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 % de Inversión según categorías SPI	88
Ilustración 18. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 % de avance según categorías SPI	88
Ilustración 19. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 % de avance SPI, por entidad	89
Ilustración 20. Cadena de entrega de la política de OPSPR	108

Lista de siglas y abreviaturas

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ADT	Adecuación de tierras
ART	Agencia de Renovación del territorio
AT	Asistencia Técnica
Agrosavia	Corporación colombiana de investigación agropecuaria
ANT	Agencia Nacional de Tierras
AUNAP	Autoridad Nacional de Acuicultura y pesca
BPIN	Banco Nacional de Programas y Proyectos de Inversión
CGR	Contraloría General de la República
CISAN	Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CMDR	Consejos Municipales de Desarrollo Rural
CNAA	Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial
CONSEA	Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario
CONSA	Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
FAG	Fondo Agropecuario de Garantías
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
GESTUA	Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
LEC	Línea especial de crédito
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MIPG	Modelo Integrado de Planeación y Gestión
MTC	Misión para la Transformación del Campo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OPSPR	Ordenamiento productivo y social de la propiedad rural
OPS	Ordenamiento Productivo del Suelo
OSP	Ordenamiento Social de la propiedad
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
ORRDPA	Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria
PIDAR	Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial
PIDARET	Planes Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial
PDEA	Planes departamentales de extensión agropecuaria
PD	Plan de Desarrollo
PE	Plan Estratégico
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PETI	Plan estratégico de tecnologías de la información
PMI	Plan Marco de Implementación
Política de OPSPR	Política de Ordenamiento Productivo y Social de la propiedad Rural
POP	Planes de Ordenamiento Productivo de las Cadenas
POTA	Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario
POTD	Plan de Ordenamiento Territorial Departamental
POTM	Plan de Ordenamiento Territorial Municipal
POT	Plan de ordenamiento Territorial
PP	Política Pública
RRI	Reforma Rural Integral
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras
SIGRA	Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios

SGR	Sistema General de regalías
SINERGIA	Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados
SNIA	Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria
SNAGTR	Sistema nacional de administración y gestión de tierras
SNRA	Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural
SNUIRA	Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SIT	Subsidio Integral de Tierras
SPI	Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión
SIPRA	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
SyE	Seguimiento y Evaluación
SUIFP	Sistema Unificado de Inversiones y finanzas públicas
UACT	Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UFH	Unidades Físicas Homogéneas
UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Introducción

La evaluación de las políticas es una actividad que permite valorar el desempeño de las acciones e intervenciones públicas que, a través de un esquema ordenado de obtención y análisis de información, facilita la retroalimentación y genera resultados que apoyan la toma de decisiones.

La política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural surge de la necesidad de desarrollar mecanismos para articular la oferta institucional sectorial e intersectorial, y las necesidades de los territorios en materia de tenencia y uso de la tierra rural; para lo que se formulan lineamientos específicos bajo los que se pretende lograr la armonización de instrumentos y la sinergia institucional para fortalecer la planificación y la gestión de los procesos misionales e intervenciones, en el marco de las prioridades estratégicas del sector agricultura y de desarrollo rural.

Dados los objetivos y el alcance de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el esquema general de la evaluación se construye con base en las orientaciones metodológicas desarrolladas por el DNP en el modelo SINERGIA, las cuales guían la propuesta en tanto que permiten una serie de adaptaciones a las características de esta política específica que se materializa en la ejecución de procesos misionales de las entidades del sector.

Para esta evaluación de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural se determinó llevar a cabo una evaluación ejecutiva, que busca dar una visión general, identificar problemas en el desempeño, encontrar cuellos de botella en la cadena de resultados y en la cadena de entrega de los bienes y servicios, y generar recomendaciones para proponer acciones de mejora. Según los desarrollos de SINERGIA del DNP, parte de las características de este tipo de evaluación es que no permite realizar análisis de resultados de mediano y largo plazo (impactos), pero sí determinar cuál es el desempeño general y en qué estado se encuentra la implementación para tomar decisiones en el corto plazo, sin llegar a conclusiones metodológicamente robustas sobre los resultados y los impactos.

Los resultados y las conclusiones de esta evaluación se entregan como una serie de recomendaciones elaboradas a partir del análisis y la valoración de información disponible, de acuerdo con los principales aspectos de la política, ordenados bajo las categorías definidas en la metodología de la evaluación ejecutiva E2+: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo operativo, Estructura organizacional, Actividades de direccionamiento, Seguimiento y Control. Las recomendaciones se formulan como referentes temáticos que pueden ser abordados para tomar decisiones y desarrollar acciones de mejora en la implementación.

El producto completo de la evaluación está conformado por dos documentos de carácter complementario. El primero contiene los objetivos, la hipótesis, el alcance, y el estado de la información, entre los principales elementos que definen el esquema metodológico y los aspectos generales del diseño; se denomina: "Evaluación ejecutiva de la política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR). Parte 1 - Diseño de la evaluación". El segundo es el presente documento: "Evaluación Ejecutiva de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. Parte 2 – Resultados", que consolida los análisis y las recomendaciones de la evaluación, en cuatro capítulos. El primero recoge los antecedentes generales, el segundo sintetiza el estado del arte de la política, dividido en tres secciones: la visión general de la política, la eficacia y eficiencia, y el componente de calidad, temáticas que permiten atender los requerimientos metodológicos generales de la evaluación E2+; el tercer capítulo presenta los resultados de la evaluación incluyendo la aplicación de los formatos de evaluación, la valoración de las preguntas orientadoras y las recomendaciones

1. Antecedentes generales



La evaluación de la política de OPSPR está enfocada en el direccionamiento de la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia para contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario, y debe orientar la planificación y la operación de los procesos misionales de las entidades¹ que cumplen el rol de ejecutores de la política.

Para definir esta propuesta de evaluación, se llevó a cabo una fase previa de alistamiento que incluyó: i) el mapeo de información disponible que permitió establecer el estado del arte de la política y consolidar los documentos de análisis preliminares, insumo fundamental para el diseño de la evaluación; ii) la construcción de los objetivos y la hipótesis de la evaluación, a partir de una propuesta de cadena de valor de la política, y la definición del propósito y los supuestos básicos bajo los que es posible modelar la evaluación; iii) la definición del alcance de la evaluación, que toma en consideración los objetivos establecidos y la pregunta principal que se espera responder una vez llevada a cabo la evaluación; iv) la definición del tipo de evaluación, en correspondencia con las preguntas orientadoras elaboradas que sirven, además, como referente para determinar el alcance de la evaluación y como guía para abordar el tipo de evaluación definido y para proponer los aspectos metodológicos que fueron aplicados.

El detalle sobre la fase de alistamiento, los aspectos metodológicos y la obtención de la información básica y demás insumos necesarios para llevar a cabo la evaluación, pueden ser consultados en el documento denominado Diseño de la evaluación, en el que se describe, además del alcance de la evaluación, el resultado del chequeo de la información, la hipótesis propuesta y los objetivos; y los elementos básicos del diseño propuesto con base en el estado de la información disponible, lo que incluye el diseño y los resultados de la aplicación de instrumentos de captura y análisis de información faltante que complementan el estado del arte de la política para llevar a cabo la evaluación.

Una de las conclusiones del diseño de la evaluación es la selección de la metodología de Evaluación Ejecutiva (E2+) atendiendo la necesidad de realizar una evaluación rápida y teniendo en cuenta que entre sus principales características está el grado de flexibilidad y adaptación a una amplia gama de objetivos de evaluación, y la posibilidad de aplicarla para revisiones integrales en tiempos cortos utilizando información secundaria. Con este tipo de evaluación, se da una visión general, se identifican problemas en el desempeño de la política, se encuentran cuellos de botella en la cadena de resultados y en la cadena de entrega de los productos y servicios, y se generan recomendaciones para tomar decisiones sobre ajustes en el corto plazo.

1. MADR, UPRA, ANT, ICA, ADR, AUNAP, URT, Finagro, Agrosavia y Banco Agrario.

La E2+ es utilizada para la evaluación de un amplio espectro de planes, programas o políticas; metodológicamente, está enfocada en los requerimientos de información prioritarios e incluye como principales componentes: Visión general, Eficacia y eficiencia, Percepción del programa, Recomendaciones y Uso de los resultados.

1.1 Política a evaluar

Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, formalizada con la expedición de la Resolución 128 de 2017 (MADR, 2017) por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, adopta los lineamientos conceptuales, estratégicos, de instrumentalización y gestión, básicos para la formulación de la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria (MADR, 2017, Arts. 2 y 3).

El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR) está definido en el artículo 5 de la misma resolución como el resultado de un proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político que busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio.

El objetivo general de política para el OPSPR es el direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia, en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. (MADR, 2017, Art 3)

Y su visión:

En el 2038, el mejoramiento del uso eficiente del suelo rural y la equitativa distribución de la tierra rural en Colombia será el resultado de las intervenciones integrales en el territorio, enmarcadas en la política y su plan de acción, los cuales direccionan la gestión de los diferentes actores estratégicos, en función de mejorar la calidad de vida de la población rural, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria. (MADR, 2017, Art. 6)

Plan de Acción de la Política:

Instrumento de carácter estratégico del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural resultante de un proceso participativo de planificación multisectorial, a través del cual se asegurará el cumplimiento de la visión y lineamientos de la política de ordenamientos productivo y social de la propiedad rural. (MADR, 2017, Art. 9)

1.2 Construcción de la cadena de valor o de resultados de la política de OPSPR

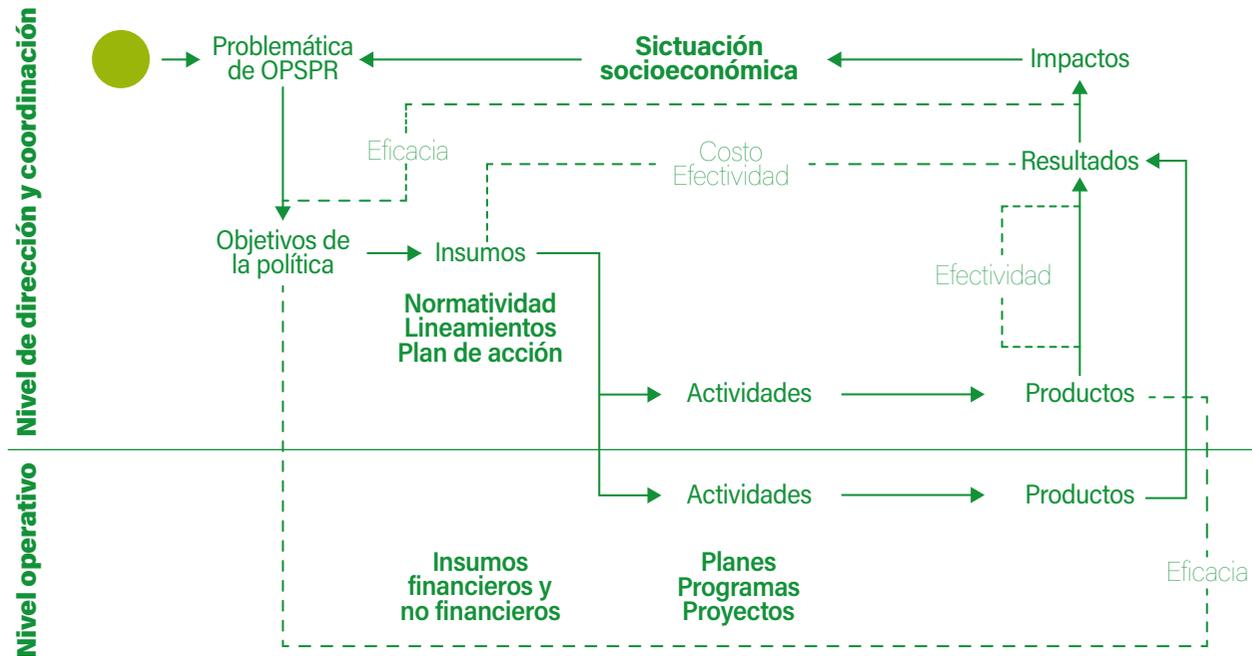
La cadena de valor propuesta para la política de OPSPR recurre a la lógica de creación de valor público que diferencia dos niveles de agregación de valor; el primero en la construcción de la política y el segundo asociado con su ejecución.

La cadena de valor de la política de OPSPR se inicia con la identificación de las necesidades o problemáticas de la población, a partir de las que se construyen los objetivos de la política; se generan los insumos fundamentados en la normatividad y los lineamientos emitidos y formalizados, y, a través de actividades, se generan los productos y los resultados esperados con la implementación de la política.

En un segundo nivel de la cadena de valor, aparecen los responsables directos de la intervención pública, o ejecutores; en este caso, las entidades del sector que retoman esos objetivos como fines para cumplirlos a través de planes, programas o proyectos, a los que se les asignan recursos financieros o no financieros (insumos), para realizar los procesos que transforman esos insumos en productos o en servicios que llegan directamente a la población. Estos dos niveles contribuyen al logro de resultados.

Con base en esta modelación, la cadena de valor que se propone para la evaluación de la política de OPSPR corresponde al siguiente esquema general:

Ilustración 1. Modelo de agregación de valor y marco de desempeño



Fuente: Adaptado de DNP (s.f.) y UPRA (2020)

Por lo anterior, se toman como referentes principales de la cadena de valor de la política de OPSPR los procesos para su implementación y los productos estratégicos y resultados definidos para cada uno de los procesos mencionados incluidos en los documentos que dan soporte técnico a la política, lo que incluye los lineamientos adoptados mediante la Resolución 128 de 2017 del MADR.

1.3 Construcción de la cadena de entrega del bien o servicio público

Para definir la cadena de entrega de los bienes o servicios de la política de OPSPR, se identificó la estructura institucional responsable de su gestión integral para los cuatro procesos definidos como necesarios para su implementación: 1. Direccionamiento estratégico, 2. Planificación del uso eficiente del suelo, 3. Implementación estratégica y 4. Seguimiento y evaluación. Los actores relevantes son las entidades que dada su misión desarrollan procesos operativos para la ejecución de la política, a través de planes, programas y proyectos de inversión.

La cadena de entrega o “mapa de entrega” propuesta toma en cuenta el rol de los actores que intervienen en el desarrollo de la política de OPSPR, en los distintos niveles y eslabones de la cadena de valor; las actividades específicas que están a cargo de cada uno de ellos y las particularidades de cada eslabón, que definen un conjunto de insumos que dan soporte a los procesos, una serie de productos que se complementan, y estima los resultados que darían cuenta del cumplimiento de objetivos de la política.

La adaptación que se propone para construir la cadena de entrega tiene en cuenta las siguientes consideraciones: i) el objetivo general de la política es direccionar la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia; ii) el énfasis del diseño de la política apunta a resolver limitaciones en la orientación de estrategias para el uso eficiente del suelo; iii) la política busca fortalecer el contexto institucional para la operación de la política sectorial; y iv) las acciones de la política van principalmente dirigidas a mejorar la articulación de la estructura institucional del sector y sus mecanismos de operación para incrementar la eficacia de las intervenciones en territorio.

Teniendo en cuenta que la cadena de entrega se enfoca en analizar cómo se pasa de la producción de bienes y servicios públicos por parte del Estado al logro de la entrega efectiva de los mismos, esta evaluación enfatiza en la identificación de los principales actores que intervienen en el desarrollo de la política y de las contribuciones en el proceso de entrega de los resultados. A partir de esto es posible reconocer cuellos de botella y las circunstancias que pueden estar impidiendo que los productos se conviertan efectivamente en los resultados esperados, como insumo para formular acciones de mejora.

Para el caso de esta política, la entrega de los bienes y servicios públicos se consideraría exitosa en la medida en que las entidades conozcan y acojan los lineamientos y las orientaciones para direccionar la planificación y la gestión del OPSPR contribuyendo al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. Los lineamientos, como instrumentos para direccionar el OPSPR, deben ser acogidos en su dimensión conceptual, normativa, estratégica, instrumental y operativa para armonizar, coordinar y sincronizar las intervenciones en el sector bajo procedimientos congruentes que permitan identificar las contribuciones de los productos, las metas y los resultados de las entidades a los objetivos de la política.

2. Evaluación

Sección I. Visión general de la política OPSPR



2.1 Diseño de la política

Los lineamientos de la política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural adoptados en el artículo 2 de la Resolución 128 de 2017 establecen, como parte de los desarrollos en la planificación estratégica del sector, que el marco general de la política sobre el que se desarrollaron las bases de la gestión del territorio para usos agropecuarios es la articulación de los componentes de ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento productivo agropecuario (pág. 21); así mismo, el marco de referencia de estos lineamientos señala que “conceptualmente el ordenamiento productivo y social busca integrar instrumentos de los procesos de ordenamiento productivo y el ordenamiento social de la propiedad, dos procesos que históricamente el país ha venido gestionando y reglamentando de manera separada”. (pág. 30)

El diseño de la política incluyó, como parte de sus bases, la construcción de los lineamientos del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (OPSPR), en la que participaron las entidades del sector MADR, ICA, ADR, ANT, CORPOICA (ahora Agrosavia), FINAGRO, AUNAP, INCODER (ahora ANT y ADR), URT, UPRA, así como otras entidades vinculadas a este, como la UACT, DPS, DNP e IGAC.

Como parte de los principales referentes para su diseño, se encuentra la Política sectorial agropecuaria, la Estrategia de transformación del campo, eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, “Todos por un nuevo país”, la Ley 1753 de 2015; el “Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (Presidencia República de Colombia, 2016), así como también las metas establecidas por las cadenas productivas agropecuarias, los planes de competitividad de los Departamentos, los planes de negocio de la iniciativa de transformación productiva de la presidencia, las recomendaciones de la OCDE y las estrategias generales y específicas priorizadas en la Misión para la Transformación del Campo.

Según los lineamientos, la política de OPSPR busca armonizar la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica, de manera articulada con los instrumentos de ordenamiento territorial y de desarrollo rural existentes en el territorio. (MADR, 2017)

Para cumplir con estos grandes desafíos, se identificaron siete (7) ejes que hacen

parte de la estructura de los lineamientos, en los que se propone dirigir y concentrar la atención para hacer posible una intervención integral en el territorio. Dichos ejes se denominan focos de atención y son: 1) Distribución y acceso a la tierra, 2) Mercado de tierras, 3) Regularización de la propiedad, 4) Mercados agropecuarios, 5) Sistemas productivos agropecuarios, 6) Reconversión productiva agropecuaria, 7) Gestión de conflicto de uso del suelo.

Con el fin de avanzar en la operativización de la política, los lineamientos plantean la construcción de un plan de acción; y, para realizarlo, agrupan estos siete focos de atención en grandes problemáticas comunes. Como resultado de este ejercicio, los siete (7) focos son distribuidos en cinco ejes estructurantes; tres (3) de los cuales recogen las problemáticas asociadas a los temas productivos y de tierras, y surgen dos (2) ejes transversales, identificados a partir de las problemáticas que afectan de manera directa la planificación y la gestión de la política, asociados a temáticas como la debilidad en la gestión de la información y el conocimiento, y las necesidades de fortalecimiento institucional.

Con la expedición de la Resolución 128 de 2017, que adopta las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, la política define el plan de acción como un instrumento de carácter estratégico del sector que busca asegurar el cumplimiento de los lineamientos.

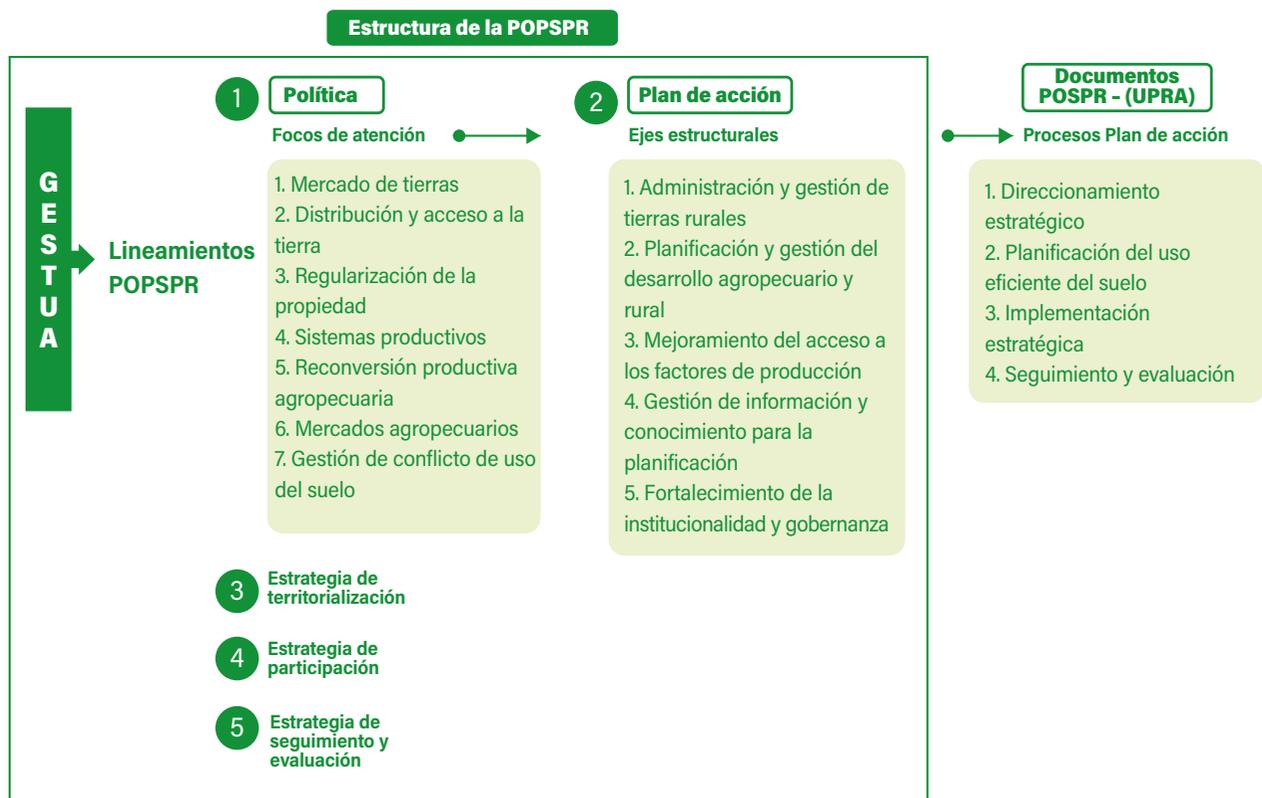
Adicionalmente, la Resolución formaliza los cinco (5) ejes estructurantes de la política: 1) Administración y gestión de tierras rurales, 2) Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural, 3) Mejoramiento del acceso a los factores de producción, 4) Gestión de información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria, 5) Fortalecimiento de la institucionalidad y gobernanza territorial rural, y propone el marco institucional de operación para la política con base en tres (3) estrategias: participación,



territorialización y de seguimiento y evaluación.

La UPRA, con el propósito de generar insumos para la construcción del plan de acción y la implantación de la política, construyó el documento ejecutivo denominado “Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural – Resolución 128 de 2017 (UPRA, s.f)”, donde se amplía el detalle sobre la estructura del plan de acción de la política, enmarcado en cuatro procesos necesarios para la implementación y en los que se encuentran inmersos los ejes estratégicos ya mencionados; estos procesos son: 1) Direccionamiento estratégico, 2) Planificación del uso eficiente del suelo, 3) Implementación estratégica, 4) Seguimiento y evaluación. Para cada uno de estos procesos, se definen estrategias, productos o resultados esperados. Se resalta que los ejes estructurales ya mencionados hacen parte del proceso 2) Planificación del uso eficiente del suelo, para el que se definen objetivos, estrategias y productos específicos; para los tres procesos restantes, se determinan solamente objetivos y resultados esperados. En la ilustración 2, se observa la estructura de la política de OPSPR.

Ilustración 2. Estructura de la política de OPSPR



Fuente: Elaboración propia a partir de MDRA (2017).

2.1.1 Justificación de la política

Los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural 2016-2038 que hacen parte integral de la Resolución 128 de 2017 del MADR definen este problema principal en los siguientes términos: “El uso ineficiente del suelo rural agropecuario y la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra afectan la sostenibilidad, la productividad y la competitividad, así como la calidad de vida de la población rural en Colombia”.

La formulación de la política de OPSPR surge como una respuesta a la necesidad de contar con un mecanismo que permita articular y direccionar la oferta institucional sectorial e intersectorial para resolver esta problemática identificada en los territorios.

En ese sentido, como parte de las funciones del MADR y de la UPRA, se produjo el documento *Bases para la formulación de política pública - Gestión del territorio para usos agropecuarios (GESTUA)*, con el fin de promover el desarrollo agropecuario con enfoque territorial mediante la articulación de los componentes de ordenamiento social de la propiedad y de ordenamiento productivo agropecuario.

Adicionalmente, con la participación de las entidades del sector, se construyeron los *Lineamientos de Política para el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural*, que sirven de fundamento para establecer el marco general de los mecanismos de intervención integral para resolver los conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra rural.

Estos lineamientos de política se orientan a la integración del ordenamiento de la producción agropecuaria al ordenamiento de la tenencia de la tierra bajo una visión de largo plazo. En otros términos, los lineamientos son el fundamento de la política pública del sector agropecuario, que materializa sus intervenciones en la armonización de la oferta institucional para contribuir a impulsar las prioridades de política, como es el caso del *Plan Marco de Implementación de la Reforma Rural Integral*, que hace parte de la Agenda de los Acuerdos de paz (*Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, Presidencia República de Colombia, 2016) y las estrategias sectoriales del PND asociadas al sector.

Por tanto, con la expedición de la Resolución 128 de 2017 del MADR, que adopta las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, se busca articular y direccionar

el ordenamiento social de la propiedad y el ordenamiento productivo agropecuario, y definir los mecanismos de intervención integral para resolver los conflictos relacionados con el uso y la tenencia de la tierra rural.

2.1.2 Normatividad en la que se enmarca la política de OPSPR

La política fue expedida en un periodo coyuntural en el que la normatividad se venía ajustando para dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE y para preparar el escenario institucional necesario para implementar el acuerdo de paz, y se preveía el desarrollo de mecanismos de articulación y coordinación que habrían facilitado la integración efectiva de los procesos de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad para armonizar las intervenciones derivadas de los procesos misionales para la gestión estratégica de la política; sin embargo, el marco normativo del sector siguió evolucionando, y el plan de acción de la política no fue adoptado, en consecuencia se requiere la revisión minuciosa de la incidencia del escenario normativo en la estructuración de este instrumento, para identificar las actualizaciones que pueden ser necesarias.

El ordenamiento productivo y social de la propiedad rural se soporta en una serie de normas, desde la Constitución Nacional, artículos 51, 58, 64, 65, 66, 82, 311, 313, 333 y 334 relacionados directamente con el tema, hasta una serie de regulaciones de carácter sectorial y del ámbito nacional que dan contexto a los antecedentes de su expedición. Los principales referentes normativos de la política se relacionan en la tabla 1.



Tabla 1. Marco normativo sectorial que da contexto a la política de OPSPR

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Ley 13 de 1990	Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca	La finalidad del estatuto es el ordenamiento y la planificación de la actividad pesquera nacional para lo que debe regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido.
Ley 41 de 1993	Organiza el Subsector de Adecuación de Tierras	<p>Tiene por objeto regular la construcción de obras de adecuación de tierras, con el fin de mejorar y hacer más productivas las actividades agropecuarias, velando por la defensa y conservación de las cuencas hidrográficas.</p> <p>Suministro de agua para usos agropecuarios, Drenaje de aguas en los suelos; Protección contra inundaciones; Desarrollo de actividades complementarias para mejorar la productividad agropecuaria.</p> <p>Se consideró de utilidad pública e interés social la adquisición de franjas de terrenos, mejoras de propiedad particular o de entidades públicas, la de predios destinados a la construcción de embalses, o de las obras de adecuación de tierras como riego, avenamiento, drenaje y control de inundaciones</p>
Ley 101 de 1993	Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero	<p>Se fundamenta en proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso Otorga especial protección a la producción de alimentos, la internacionalización de la economía sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; promover el desarrollo del sistema agroalimentario nacional, elevar la eficiencia y la competitividad de los productos agrícolas, pecuarios y pesqueros; impulsar la modernización de la comercialización agropecuaria y pesquera.</p> <p>Para efectos de esta Ley, la explotación forestal y la reforestación comerciales se consideran actividades esencialmente agrícolas.</p> <p>En virtud de esta ley, las normas municipales sobre el uso de la tierra que no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares.</p> <p>El Gobierno Nacional estimulará actividades productivas sostenibles, que contribuyan a la prevención de riesgos, a la protección de la producción agropecuaria nacional y al uso adecuado de los recursos naturales, e incentivará inversiones ambientalmente sanas en el agro colombiano.</p>

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Ley 160 de 1994	Crea Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y establece un subsidio para la adquisición de tierras, reforma el INCORA	Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales. Tiene entre sus Objetivos: eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o el fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos, adquirir tierras, distribución ordenada y utilización racional de tierras, regular ocupación y aprovechamiento de tierras baldías, fomentar adecuada explotación y utilización de aguas y tierras rurales aptas.
Decreto 4907 de 2007	Determina la estructura y funciones de la Unidad Nacional de Tierras Rurales, UNAT, como Unidad Administrativa Especial	Funciones asociadas Estudios y análisis para la definición de una política de tierras. Criterios e instrumentos para el ordenamiento productivo de las áreas aptas para el desarrollo agropecuario y asesorar a las entidades territoriales en la incorporación de dichos instrumentos a los Planes de Ordenamiento Territorial. Procedimientos administrativos y trámites de tierras de la nación. Compra directa y expropiación de tierras y mejoras. Definir vocación y fines de tierras rurales de propiedad de la Nación.
Ley 1448 de 2011, de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno	Con un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas.	Dentro de un marco de justicia transicional, el goce efectivo de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación y garantías de no repetición.
Decreto Ley 4145 de 2011 (UPRA)	Crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios	Orienta la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Planifica, produce lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.
Decreto 4181 de 2011	Escinde funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)	Ejerce la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, adelantando procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos.

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Decreto 1985 de 2013	Modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias	Señala como función del MADR; la formulación, coordinación, adopción y seguimiento de la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y el uso productivo del suelo. Define mecanismos de intervención integral para los territorios rurales, orientados, entre otros aspectos, al ordenamiento social y productivo de las tierras rurales y a la adecuación de tierras e infraestructura de riego. (Art. 100) Desarrolla directrices para un nuevo marco administrativo e institucional para la ejecución de la política de OPSPR. (Art. 107)
MTC: (2014) Estrategias planteadas en el marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo (fuente 1) ¹	Objetivo la elaboración de un portafolio robusto y amplio de instrumentos y políticas públicas para el desarrollo del campo colombiano en un horizonte de 20 años. Iniciativa del Gobierno Nacional, con secretaría técnica del DNP, y apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento de Prosperidad Social.	Propone dentro de las estrategias de financiación, la orientación de recursos a programas específicos, especialmente a los de ordenamiento social de la propiedad y construcción de infraestructura rural. Propone como necesario el lanzamiento de una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural, como parte de la instrumentación de los acuerdos de paz.
Ley 1753 de 2015	PND 2014-2018	Establece los mecanismos de Intervención Integral en Territorios Rurales y las zonas en las que serán implementados; contendrán los lineamientos, criterios, parámetros, temporalidad y financiación para la ejecución de los planes operativos y de inversión, los cuales serán construidos en coordinación con las autoridades departamentales y municipales. Deberán contener como mínimo intervenciones en: a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales, b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego, c) Habitabilidad rural, d) Infraestructura productiva y de comercialización, e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.
Decreto 1071 de 2015	Reglamentario del sector	Consolida normatividad sectorial
Decreto Ley No. 2363 de 2015, crea ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación	Máxima autoridad de las tierras de la nación tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, (Artículo 3.º Objeto).	Deber de gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación

1. DNP. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo, 2014.

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Decreto 2364 de 2015, crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica.	Ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el MADR.	Estructurar, cofinanciar y ejecutar planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural nacionales y de iniciativa territorial o asociativa, así como fortalecer la gestión del desarrollo agropecuario y rural y contribuir a mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales y la competitividad del país.
Decreto 2367 de 2015	Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural	Formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, entre otros.
CONPES 3859 de 2016 (mercado de tierras índice de valorización predial IVP)	Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano Reemplazado por CONPES 3958 de 2019	Propone política para la conformación, implementación, y sostenimiento de un catastro multipropósito, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, integrado con sistemas de planeación e información del territorio, y concordante con estándares internacionales, que contribuya a generar condiciones para dar sostenibilidad a los procesos de paz territorial, mejorar las capacidades e instrumentos del Estado para priorizar y asignar mejor la inversión pública en las regiones, y garantizar el efectivo cumplimiento de las funciones económica, social y ambiental de la propiedad, como lo establece la Constitución Política.
Resolución 129 de 2017 MADR	Adopta lineamientos para formulación de política de OPSPR No se adopta la metodología también formulada por la UPRA en 2014 (igual que lineamientos)	Lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural, como guía para la ejecución de la política de OSPR y dirigidos a la ANT para el desarrollo de las capacidades institucionales, con un enfoque prioritario de oferta.
Resolución 128 de 2017 MADR	Adopta las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria	Direcciona la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. Establece el alcance de la formulación del plan de acción de la política de OPSPR, define los ejes estructurales y la estrategia de participación para la implementación de la política.
Resolución 130 de 2017 zonas focalizadas	Adopta la metodología de focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras	Propuesta metodológica para focalizar el territorio colombiano en la modalidad de barrido predial con el fin de implementar la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural, que incluye listado de municipios focalizados y mapa de focalización por municipios. Esta metodología hace parte de los mecanismos de intervención integral para los territorios rurales, previstos en la Ley 1753 de 2015 (Ley del PND).

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Decreto Ley 902 de 2017	Adopta 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	El Título VI regula la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural, mediante un procedimiento único. Definición de lineamientos y criterios para cálculo de contraprestaciones en formalización de títulos onerosos. Definición de lineamientos y criterios como base para establecer el SIAT ANT y MADR.
Resolución 740 de 2017 ANT	Expide reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de OSPR	Reglamento operativo de los planes de OSP, determina instrumentos, mecanismos, secuencias y metodologías para desarrollar funciones de la ANT. Define los planes de OPSPR como instrumentos de planificación para organizar la actuación institucional por oferta en zonas focalizadas para fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural.
Documento Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios GESTUA	Orienta la política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA, 2018)	Define OPSPR como estrategia de gestión integral del territorio, que se concreta en los componentes estratégico y programático de los instrumentos de planeación de los entes territoriales. Orientar mediante lineamientos, criterios técnicos e instrumentos aplicables al ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la planificación de la adecuación de tierras, el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, la regulación del mercado de tierras rurales y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.
Resolución 464 de 2017 del MADR	Adopta Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria	Marco orientador de la acción integral del Estado dirigida al fortalecimiento de las capacidades sociales, económicas y políticas de las familias, comunidades y organizaciones de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Busca ser el punto de referencia para las acciones que los actores privados, internacionales y no gubernamentales establezcan al respecto.

Fuente: Elaboración propia.

El marco normativo que aporta el sustento necesario para desarrollar la Política de OPSPR en lo que se refiere al contexto técnico, instrumental y operativo está en constante evolución y complementación.

Como parte de este marco normativo, se consideran relevantes algunas normas y regulaciones que se reseñan a continuación; ya que, incluso, parte de ellas puede corresponder a productos identificados en los lineamientos de la política:

Tabla 2. Normas y regulaciones incluidas en el marco normativo

Marco reglamentario o norma	Objetivo	Relación con la política de OPSPR
Conpes 3934 de 2018	Política de Crecimiento verde	Fomento actividad forestal comercial, lineamientos reconversión productiva, fortalecimientos sistemas de información (SIEMBRA), incorporación de criterios de desempeño ambiental, infraestructura logística para la ACFC.
Documentos Conpes 3951 de 2018 3958 de 2019	Implementación del Catastro multipropósito	Propone estrategias para coordinación de actores, producción de lineamientos estratégicos, mecanismos de financiación, y fortalecimiento del Consejo superior de administración de ordenamiento del suelo rural como secretaría técnica.
Resolución 261 de 2018	Por la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general.	La Frontera Agrícola Nacional define el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. Está identificado como un producto específico en los lineamientos de la política.
Resolución 12096 de 2019 expedida por la ANT;	Por la cual se modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017 Alcance diferente a metodología propuesta por UPRA	Objeto: Establecer directrices generales para desarrollar las funciones de la ANT en materia de Planes de Ordenamientos Social de la Propiedad y el procedimiento único en zonas focalizadas.
Resolución 299 de 2019 MADR	Delega funciones en el director general, en el jefe de la Oficina de Tecnologías de Información y Comunicaciones y en el director técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarias (UPRA)	Construcción del Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria SNUIRA. Administración de Agronet. Análisis, diseño e implementación del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA); y realización de las evaluaciones agropecuarias. Producción de la información sectorial y Análisis para la toma de decisiones de acuerdo a las orientaciones del MADR. Apoyo al DANE en definición de políticas, principios, lineamientos e implementar los estándares y buenas prácticas que rigen la información estadística del Sector. Difundir estadísticas agropecuarias, hidrometeorológicas y agroclimáticas, para la elaboración de mapas de riesgo y la divulgación de información para mejor gestión del riesgo.

<p>Resolución 189 de 2019</p>	<p>Adopta los lineamientos de política para las plantaciones forestales con fines comerciales para la obtención de madera y su cadena productiva y el plan de acción 2018-2038 y se dictan otras disposiciones</p>	<p>La Resolución 128 de 2017, que adopta las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, y los lineamientos de política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, constituye el instrumento que direcciona el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en el territorio nacional, y, supone el sustrato fundamental para implementar las políticas para plantaciones o cultivos forestales con fines comerciales en el país, con el propósito de contribuir al uso eficiente del suelo y el desarrollo rural agropecuario del país.</p>
<p>Resolución 383 de 2019 del MADR</p>	<p>Adopta los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales</p>	<p>La Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la Agencia Nacional de Tierras deberá "Diseñar, implementar y administrar el Observatorio de Tierras Rurales como instrumento que facilite la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario de tierras, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p>
<p>Conpes 4007 de 2020</p>	<p>Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio</p>	<p>Promueve el fortalecimiento de los procesos de generación de información y de interoperabilidad de datos para la administración del territorio, desarrolla estrategias para el uso, aprovechamiento y difusión de la información del territorio y propone hoja de ruta para la formalización del SAT en Colombia, integrando los procesos y actores, públicos y privados, que se relacionan con la administración del territorio, desde sus cuatro funciones (uso, valor, tenencia y desarrollo).</p>
<p>Conpes 4021 de 2020</p>	<p>Política nacional para el control de la deforestación y la gestión sostenible de los bosques</p>	<p>Incluye estrategia para consolidar alternativas productivas sostenibles que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola y línea de acción orientada a Promover apuestas productivas con base en el capital natural que impulsen la economía forestal.</p>
<p>Resolución 311 de 2020 del MADR</p>	<p>Adopta el Plan Nacional de riego</p>	<p>Objetivo: Mejorar la productividad agropecuaria mediante la planificación priorizada de la inversión en riego tecnificado. Propone un conjunto de acciones para que, en un período de veinte años, se alcance una cobertura del 10 % del área potencialmente apta para ser habilitada mediante riego planificado.</p>
<p>Resolución 077 del 2021 del MADR</p>	<p>Adopta el Plan de ordenamiento productivo de la Cadena del Arroz 2020-2038</p>	<p>Primera cadena productiva priorizada por el MADR dentro de la Estrategia de Ordenamiento de la Producción</p>

Acuerdo 167 de 2021 ANT	Adopta la metodología de UFH para el cálculo de la UAF.	Adopción de la metodología por medio de la cual se determinará la Unidad Agrícola Familiar por Unidades Físicas Homogéneas a escala municipal dentro de los procesos de barrido predial de la Agencia Nacional de Tierras.
Conpes 4023 de 2021	Política para la reactivación, la repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente: nuevo compromiso por el futuro de Colombia	Dinamización de actividades económicas existentes y promoción de la diversificación productiva relacionada con el desarrollo productivo, laboral, agropecuario, de infraestructura y digitalización, así como con productividad e innovación empresarial, sostenibilidad ambiental y transición energética.

Fuente: Elaboración propia.

2.1.3 Sinergias con otras políticas

Marco de la Reforma Rural Integral y Plan Marco de Implementación de los acuerdos

El punto 1 de la *Reforma Rural Integral, Hacia un nuevo campo colombiano* está sustentado en 9 pilares; entre ellos, se identifican: (i) los planes nacionales para la RRI, (ii) el ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, (iii) la infraestructura y adecuación de tierras, (iv) desarrollo social: salud, (v) desarrollo social: educación rural, (vi) desarrollo social: vivienda y agua potable, (vii) producción agropecuaria y economía solidaria y cooperativa, (viii) garantía progresiva del derecho a la alimentación y (ix) planes de acción para la transformación regional.¹

Para avanzar en la implementación de los acuerdos, en el año 2018 se terminó la formulación, se suscribió el PMI y se expidió el CONPES 3932 de 2018, "Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial".

El PMI tiene por objeto orientar las políticas públicas requeridas para el cumplimiento del Acuerdo Final en un horizonte de 15 años y fue diseñado como el principal referente para la inclusión de los componentes de paz en los siguientes Planes Nacionales de Desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016. (DNP, s.f.)

1. Revisado en el PMI. (DNP, 2018a)

El PMI contiene un conjunto de pilares, estrategias, productos, metas trazadoras e indicadores necesarios para implementar Acuerdo Final que incluye capítulos específicos sobre enfoques de género y étnico, a partir de los cuales se busca incorporar y posicionar los compromisos en el PND y en los PD tanto de los departamentos como de los municipios.

La articulación de intervenciones en los territorios más afectados por el conflicto exige la articulación del PMI con los instrumentos de planificación y ordenamiento, lo que claramente incluiría los mecanismos de implementación de la política de OPSPR, armonizados con la oferta institucional sectorial. La integración ordenada de planes y programas sectoriales facilitaría la programación de presupuestos y el cumplimiento de las metas de la política.

Dado que el documento Conpes 3932 de 2018 propone los lineamientos para la articulación del PMI con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento de las políticas públicas hasta 2031, se evidencia el relacionamiento y la articulación que el plan de acción de la política para el OPSPR debía procurar con este marco normativo específico para dar cumplimiento a los compromisos pactados para el sector agropecuario. El PMI fue construido como una planificación de largo plazo que, a 15 años, tuviera en cuenta los procesos y la arquitectura institucional disponible, por lo que necesariamente recurre al mismo escenario de operación de la política de OPSPR, que además se traslapan temporalmente, lo que en principio daba relevancia a la necesidad de contar con un plan de acción formalizado y armonizado como referente para impulsar los compromisos del sector en materia de RRI.

Al primer trimestre de la vigencia 2021, DNP (DNP, 2021) reporta la adopción mediante acto administrativo, de 10 planes nacionales sectoriales: i) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional a cargo del Ministerio de Transporte, ii) Plan Nacional de Electrificación Rural a cargo del Ministerio de Minas; iii) Plan



Nacional Sectorial de Conectividad Rural a cargo de Ministerio de Tecnologías de la Información y las comunicaciones; iv) Plan Nacional Sectorial de Vivienda Rural a cargo inicialmente de Ministerio de Agricultura pero, por la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, pasa al Ministerio de Vivienda; v) Plan Nacional para la Promoción de la Comercialización de la Producción de la economía campesina, familiar y comunitaria a cargo del Ministerio de Agricultura; vi) Plan Nacional de Riego y Drenaje a cargo del Ministerio de Agricultura; vii) Plan Nacional de Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria a cargo del Ministerio de Agricultura; viii) Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales a cargo del Ministerio del Trabajo; ix) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural (PLANFES) a cargo del Ministerio del Trabajo; y x) Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico a cargo del Ministerio de Vivienda.

Esta misma fuente reporta el cierre técnico de tres (3) planes: i) Plan Nacional de Salud Rural a cargo del Ministerio de Salud; ii) Plan Especial de Educación Rural a cargo del Ministerio de Educación; iii) Plan del Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación a cargo de la CISAN, y el cierre técnico de la actualización que efectuó el Ministerio de Vivienda al Plan Nacional de Vivienda rural. Lo anterior, en el marco del traslado de la política de vivienda rural del Ministerio de Agricultura.

Adicionalmente, un aspecto importante en el avance del punto 1 del Acuerdo de Paz para el sector está en la definición de la frontera agrícola y el plan de zonificación ambiental, con el propósito de delimitar la frontera agrícola y promover su cierre, y, con esto, proteger las áreas de especial interés ambiental y generar, para la población que colinda con ellas o las ocupan, alternativas equilibradas. Para esto, por medio de la Resolución 261 de 2018, el MADR define la Frontera Agrícola Nacional y adopta la metodología para su identificación general.

Bases del PND 2018-2022

La línea estratégica E. "Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural" hace parte del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad.

Las bases del plan proponen como criterios para el análisis de los territorios rurales sus atributos económicos, ambientales, sociales y culturales; establecer estrategias diferenciadas encaminadas a mejorar la competitividad; y avanzar hacia la inclusión social y productiva de la población rural. (DNP, 2019)

De acuerdo con las bases del PND, las prioridades del desarrollo rural con enfoque territorial están referidas al fortalecimiento de una arquitectura institucional adecuada y mejoras en la gobernanza y coordinación de las políticas para enfrentar los retos derivados de: (1) la incidencia de la pobreza y de los atrasos en el desarrollo humano de la población rural; (2) la deficiente infraestructura en materia de provisión de bienes y servicios públicos; (3) los conflictos de uso del suelo que afectan negativamente la inversión, el desarrollo y la sostenibilidad ambiental de los sistemas productivos; (4) débil proceso de consolidación de la Reforma Rural Integral; (5) la inequidad en el empoderamiento social y económico de la mujer rural; (6) el limitado desarrollo de las actividades no agropecuarias y conexas; (7) la falta de abastecimiento y disponibilidad alimentaria para el consumo interno, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria; (8) la débil institucionalidad sectorial, tanto a escala nacional como territorial; (9) el limitado acceso de los productos agropecuarios colombianos a los mercados internacionales; y (10) los bajos niveles de agroindustrialización y de agregación de valor.

Así mismo, en esta línea se propone el desarrollo de un conjunto de estrategias que incluyen la regularización de la propiedad; el ordenamiento productivo y desarrollo de clústeres y cadenas de valor agroindustriales; el fortalecimiento de los sistemas de inocuidad alimentaria; la admisibilidad sanitaria y el aprovechamiento de los mercados externos; la provisión de bienes y servicios públicos; la reforma a los instrumentos de crédito y el manejo integral de los riesgos; la generación de ingresos de los hogares rurales a partir de actividades no agropecuarias, y la consolidación de la institucionalidad sectorial. Adicionalmente, considera que, para implementar estas estrategias, son claves para la competitividad agropecuaria, las inversiones complementarias de otros sectores, como el transporte, la electrificación, la conectividad y la logística.

El contexto que genera los siete objetivos específicos para esta línea estratégica del PND están relacionados en general con: el Uso eficiente del suelo y la consolidación de clústeres agroindustriales con bienes públicos pertinentes; la necesidad de una política integral de inocuidad y trazabilidad agropecuaria, y de un plan integral de admisibilidad y aprovechamiento comercial de los tratados de libre comercio; y con la evidente debilidad en la provisión de equipamientos y servicios sectoriales (asistencia técnica, riego, riesgos, conectividad, logística y transporte, fallas de acceso a la información); asimismo, con el ingreso y el mercado laboral, con las actividades no agropecuarias relacionadas y con la formación del capital humano.

El PND 2018-2022 también hace énfasis en la necesidad de fortalecer el liderazgo del MADR y “la capacidad de formulación de la política de desarrollo rural integral” fortaleciendo su rol en la gestión y articulación intersectorial y territorial, en la

puesta en marcha de un sistema de información unificado que apoye la toma de decisiones, relacionado con otros sistemas de información públicos para fortalecer la institucionalidad sectorial. Resalta que los instrumentos de planeación e intervención en el territorio, como los mecanismos de participación del Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) y los Consejos Seccionales de Agricultura (CONSEA) deben ser racionalizados y mejorar su capacidad para articular de manera eficiente las orientaciones de la política agropecuaria con las realidades territoriales, en el marco del Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA) y otros sistemas de planificación regionales.

Las bases del PND 2018-2022 y la Ley 1955 de 2019. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, posterior a la Resolución 128 de 2017 del MADR, complementan el marco general para la política de OPSPR y definen un direccionamiento específico de carácter nacional para el sector agropecuario.

En la tabla 3, se propone una revisión de las estrategias contenidas en el PND 2018-2022 identificadas en la línea estratégica "E. Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural", definidas específicamente como prioridades en el PND para el sector agropecuario, y su relacionamiento con los ejes estructurales de la política de OPSPR que hacen parte de su diseño.

Tabla 3. Relación entre ejes estructurantes de la política de OPSPR y estrategias PND 2018-2022

Ejes estructurantes de la política de OPSPR	Estrategias PND 2018-2022
Administración y gestión de tierras rurales	Reglamentos de uso y beneficios Formalización de la propiedad rural, a través de procesos de barrido predial masivo y gestión catastral, que permitan articular y mantener actualizado el proceso de catastro con registro
Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural	Estrategia de Ordenamiento Productivo para figuras normativas especiales Zonificaciones de aptitud articuladas a oferta tecnológica, consolidación de cadenas de valor agroindustriales Seguridad alimentaria y disponibilidad de alimentos Modelo de agricultura climáticamente inteligente Áreas de transformación productiva agroindustrial, identificación y priorización de conglomerados productivos agroindustriales y zonas potenciales para clústeres agropecuarios. Priorización de cadenas productivas y beneficiarios del servicio de extensión agropecuaria Actividades productivas sostenibles que incorporen procesos de innovación climáticamente inteligentes. Condiciones que promueven mercado de capitales e inversión privada nacional y extranjera. Implementación acciones para la reconversión y el desarrollo de procesos productivos sostenibles en los sectores agropecuario, de transporte, energía, industria y vivienda.

Ejes estructurantes de la política de OPSPR	Estrategias PND 2018-2022
Mejoramiento del acceso a los factores de producción	Instrumentos para planificar bienes y servicios públicos, basados en ordenamiento de la producción agropecuaria. Plataformas logísticas rurales, para dotación de bienes públicos sectoriales; proyecto tipo. Renovación y adquisición de maquinaria para actividades agropecuarias-
Gestión de información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria	Sistemas de información con componente de mujer rural Normativa sanitaria, de bienestar animal, fitosanitaria, inocuidad y trazabilidad agropecuaria. Información planes de monitoreo de patógenos, residuos medicamentos veterinarios, plaguicidas y otros contaminantes químicos, Plan integral de admisibilidad sanitaria, definición de productos agropecuarios de interés nacional- Información de infraestructura de conectividad vial y comercialización rural- Información para control de inversiones en evaluaciones Información SIGRA-
Fortalecimiento de la Institucionalidad y la gobernanza territorial Rural	Rol articulador de CMDR, CONSA y CONSEA, en el Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario Pesquero, Comercial, Forestal y de Desarrollo Rural. Estructuración de Proyectos de Interés Nacional Estratégico para el Sector Agropecuario, identificación y validación por la Comisión Intersectorial. Funcionamiento del Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria.

Fuente: Elaboración propia, a partir de DNP (2019b).

Adicionalmente a lo anterior, el PND 2019-2022, en el Pacto IV. “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, como parte de las intervenciones estratégicas encaminadas a avanzar hacia la transición de actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático, incluye para el sector la “Producción agropecuaria con prácticas sostenibles”, en el marco de la cual se debían realizar las siguientes acciones complementarias a las incluidas en el Pacto por el emprendimiento; línea E. Campo con progreso:

MinAgricultura, con apoyo de MinAmbiente, impulsará la producción agropecuaria sostenible, para lo cual implementará una estrategia para la reconversión de sistemas productivos agrícolas, pesqueros y ganaderos hacia modelos sostenibles y climáticamente inteligentes. En materia de ganadería, esta estrategia incluirá el escalamiento de los programas en curso sobre la base de la adopción de la política de ganadería sostenible. Igualmente, MinAgricultura, con apoyo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Agrosavia), centros de investigación y gremios agropecuarios, desarrollará modelos productivos agropecuarios con oferta tecnológica y mejores técnicas.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) fortalecerá el enfoque ambiental y de cambio climático del servicio de extensión agropecuaria, mediante la incorporación y capacitación en mejores técnicas y prácticas que reduzcan impactos ambientales, así como el seguimiento y evaluación a las empresas prestadoras de este servicio.

MinAgricultura definirá una metodología para focalizar y priorizar proyectos de adecuación de tierras que incluya la gestión integral del recurso hídrico, el uso de tecnologías eficientes y la planificación basada en información hidrometeorológica y de riesgos asociados con el cambio climático. (DNP, 2019)

Para avanzar en el cumplimiento de estas acciones contempladas en el PND, en 2019 se suscribió una agenda estratégica entre el MADR y el MADS para mejorar el desempeño sectorial y territorial mediante un plan de acción bajo criterios de sostenibilidad ambiental, productividad y competitividad de las actividades agropecuarias.

Entre las líneas prioritarias que conforman esta agenda y que se compatibilizan con los ejes estructurales de la política de OPSPR, se encuentra el ordenamiento de la producción agropecuaria en áreas de especial interés ambiental y la estabilización de la frontera agrícola, la articulación de instrumentos de planificación y control, y la gestión de información.

Para el cumplimiento de los compromisos derivados de los acuerdos de paz y en particular lo referido a la RRI, con la formulación de los planes nacionales sectoriales, y en el marco de un nuevo Plan Nacional de Desarrollo, se generó un contexto de muchos cambios institucionales y normativos reconocido por las entidades del sector como un posible limitante en la aplicación del diseño de la política de OPSPR y su implementación, dado que las prioridades estratégicas del sector se fueron ajustando rápidamente sobre la marcha, y se introdujeron nuevos lineamientos e instrumentos de forma simultánea y posteriormente a la expedición de la Resolución 128 de 2017 del MADR, que orientaron las acciones de las entidades y crearon nuevas necesidades de articulación para la planificación del sector.

De otra parte, cuando se inició el desarrollo de la oferta institucional en el contexto de la RRI, no se había concretado el plan de acción de la política de OPSPR, lo que no facilitó dar completa congruencia de estos dos marcos de referencia y limitó la pretensión de convertir el plan, en el instrumento estratégico definido por la política para contribuir de manera efectiva en el direccionamiento del quehacer institucional y en escenario complementario de planificación para el sector, que además apoyara el direccionamiento de esfuerzos y recursos institucionales para impulsar la armonización de las prioridades estratégicas del sector.

Adicionalmente, la falta de formalización oportuna del plan de acción no promovió la armonización de los productos, resultados y mecanismos de operación de la política de OPSPR, con las demás estrategias que, en la práctica, orientaron la ejecución de los procesos misionales a nivel nacional y sectorial, y definieron las características de los ByS prioritarios que hacen parte de la oferta institucional de las entidades del sector.

2.1.4 Objetivos de la política de OPSPR

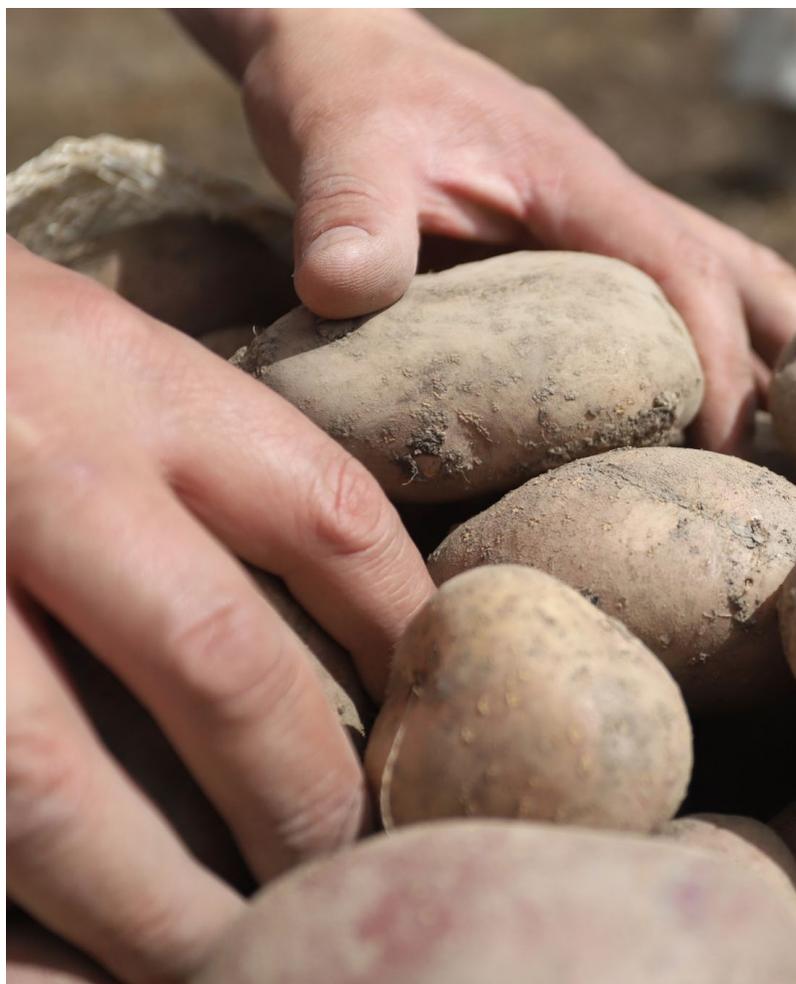
La política OPSPR cuenta con tres objetivos a nivel de fines que se encuentran reflejados en su Visión; unos objetivos a nivel de propósito que se refieren al objetivo general; y siete objetivos específicos. Adicionalmente, de acuerdo con la Resolución 128 de 2017, el plan de acción cuenta con un objetivo general y cinco objetivos específicos. A continuación, se realiza una breve revisión de los objetivos a nivel de fines, que permiten dimensionar los efectos que se persiguen con la implementación de la política.

Objetivos a nivel de fines

Las intervenciones de la política de OPSPR están direccionadas en función de la mejora de la calidad de vida de la población rural, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la reducción de las brechas territoriales (Visión de la política de OPSPR).

Para estos tres grandes propósitos de la política, que equivalen a los objetivos a nivel de fin según la metodología E2, no se han construido metas de corto, mediano y largo plazo, ni cronograma de cumplimiento y medios de verificación. Adicionalmente, no se dispone de una línea base de indicadores que permita el seguimiento y control de la política de OPSPR.

Lo anterior se debe en parte a la complejidad de la política que se ejecuta a través de las acciones misionales de varias entidades del sector y se materializan en numerosos proyectos de inversión ejecutados por cada una de ellas. Se evidencia en esto el reto de formalizar el plan de acción para



contar con la definición de metas, cronogramas y medios de verificación a nivel de fin, resaltando que incluso pueden converger en él elementos relacionados con otras políticas de carácter sectorial.

En cuanto a los objetivos a nivel de propósito que buscan resolver la problemática central y las causas que la generan, se plantea el siguiente análisis:

Objetivos a nivel de propósitos

- Objetivo general de la política de OPSPR
- Orientar la planificación y la gestión del OPSPR en Colombia a contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.

Objetivos específicos de la política de OPSPR

- Brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural mediante estrategias que permitan promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra rural contribuyendo a la administración de las tierras de la Nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- Fortalecer el mercado de tierras en Colombia para que contribuya al uso eficiente del suelo y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad mediante su monitoreo y la gestión del conocimiento que faciliten y orienten su regularización.
- Contribuir a la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios.
- Promover el desarrollo de sistemas productivos agropecuarios multifuncionales y multisectoriales que se sustenten en en criterios de inclusión social, de sostenibilidad integral y de competitividad, con el fin de contribuir al mejoramiento progresivo y continuo de la calidad de vida de la población, al desarrollo local y al arraigo al territorio.
- Mejorar el potencial productivo de los territorios rurales fomentando la sostenibilidad e incrementando la competitividad de los sistemas agropecuarios a través de intervenciones de reconversión productiva agropecuaria.
- Fortalecer los mercados agropecuarios para mejorar su eficiencia y lograr la competitividad de la producción agropecuaria a través de instrumentos técnicos y políticos que contribuyan al ordenamiento productivo del sector.
- Gestionar el conflicto de los usos de la tierra rural mediante su planificación integrada y la conciliación de los intereses de los diferentes actores que confluyen en el territorio para mejorar la competitividad y garantizar la sostenibilidad.

2.1.5 Plan de Acción de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural

De acuerdo con el artículo 9 de la Resolución 128 de 2017, el plan de acción de la política está definido como:

(...) el instrumento de carácter estratégico del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, resultado de un proceso participativo de planificación multisectorial, a través del cual se asegurará el cumplimiento de la visión y los lineamientos de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. La estructura del plan describe los medios en que las organizaciones desarrollarán las estrategias para dar alcance a los objetivos. (MADR, 2017)

El Plan de acción definido en la Resolución 128 de 2017 propone un objetivo general y cinco objetivos específicos, de los que derivan los Ejes estructurales, como se señala a continuación:

Objetivo general del Plan de acción

Se busca articular y direccionar los esfuerzos y recursos institucionales para la operacionalización de la política de OPSPR a través de la formulación de estrategias y acciones que contribuyan con el uso eficiente del suelo rural, a la seguridad jurídica de la propiedad de la tierra, y a la reducción de las brechas territoriales. (MADR, 2017, Art. 10)

Objetivos específicos del Plan de acción

1. Optimizar la gestión y administración de las tierras rurales como respuesta institucional ante las problemáticas asociadas a la distribución y acceso, la regularización de la propiedad, y el mercado de las tierras rurales.
2. Fomentar la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural a través de mecanismos de intervención integral que mejoren la eficiencia de los sistemas productivos, los mercados agropecuarios, y los escenarios de reconversión productiva.
3. Mejorar el acceso de factores productivos para propiciar las condiciones de éxito de las metas relacionadas con los sistemas productivos, bajo modelos que optimicen la sostenibilidad y competitividad de estos.
4. Consolidar la base de conocimiento e información sobre las tierras rurales y el desarrollo agropecuario y rural, que sirva de soporte permanente para la toma de decisiones.
5. Fortalecer la institucionalidad y gobernanza territorial rural como agente de cambio y líder de la gestión y administración de tierras rurales, así como de la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural. (MADR, 2017, Art. 11)

Como se puede observar, estos cinco objetivos específicos del Plan de Acción recogen los siete focos de la Política y agregan dos temas importantes; la consolidación de la base de la Información y el fortalecimiento de la institucionalidad como herramientas

para una mejor planificación y gestión de la política, tanto a nivel del sector como en los territorios.

Según la Resolución (MADR, 2017, Art. 12), la estructura del plan de acción retoma los siguientes ejes estructurales que se desarrollarán de forma complementaria en las distintas escalas territoriales y que orientarán el OPSPR hacia un uso eficiente del suelo por medio de las siguientes estrategias: 1. Administración y gestión de tierras rurales; 2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural; 3. Mejoramiento del acceso a los factores de producción; 4. Gestión de Información y conocimiento para la planificación rural agropecuaria; y 5. Fortalecimiento de la institucionalidad y Gobernanza territorial.

El documento ejecutivo “Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural – Resolución 128 de 2017” (UPRA, s.f), publicado por la UPRA, genera un insumo adicional para la formulación del Plan de acción de la política, proponiendo 4 procesos necesarios para la implementación y articulación de estos con los ejes estratégicos de la política. A pesar de haberse desarrollado estos lineamientos adicionales, como referentes para su estructuración, el plan de acción de la política no ha sido formalizado para su adopción por parte del comité técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de la política, definido en los artículos 20 y 21 de la Resolución 128 de 2017.

2.1.6 Propuesta de plan de acción de la política de OPSPR “Plan de ordenamiento territorial agropecuario POTA 2019-2038”

El comité interinstitucional encargado de formular conjuntamente una alternativa para el sector a través de una política pública que integrara el ordenamiento de la producción agropecuaria al ordenamiento de tenencia de la tierra bajo una visión de largo plazo, desarrolló una propuesta de plan de acción definido en el artículo 9 de la Resolución 128 de 2017 y se denominó “Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA)”² el cual fue consolidado por UPRA. Esta propuesta de plan fue formulada en el 2018 como resultado de un proceso participativo de planificación, a través del cual se planteaba una hoja de ruta para el sector proyectada a 20 años.

Este plan de acción propone como alcance prioritario, que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), sea el orientador de las entidades adscritas y vinculadas, para que adecuadamente integradas, se logre instrumentalizar y operativizar los objetivos de la política, en un contexto de coordinación multisectorial y territorial con la participación del sector privado y los productores rurales. (UPRA, 2018)

² Propuesta de plan de acción de la política: POTA (2018).

El plan establece como su finalidad, brindar orientación a los desarrolladores de instrumentos y ejecutores de programas para el ordenamiento territorial agropecuario; en este sentido, los indicadores deberían orientar la formulación de planes estratégicos, planes de acción y proyectos de inversión del MADR y de sus entidades, de acuerdo con la participación y el compromiso con el cumplimiento de las metas definidas para el sector.

A la fecha no se encontró evidencia sobre la formalización o adopción del plan de acción de la política por parte del Comité Técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de la Política de OPSPR definido en el artículo 20 de la resolución 128 de 2017 del MADR. En el documento de propuesta de plan de acción que se encuentra disponible para consulta, es posible verificar que en general, la estructura mantiene coherencia estratégica y programática frente al marco de referencia que orienta la política sectorial y nacional, en cuanto a la atención de las problemáticas vigentes asociadas al OPSPR.

Principales componentes del POTA 2019-2038

El Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA) se propone como el marco de acción e intervención de la Política de POPSPR, que, a partir de sus desafíos y líneas estratégicas, plasma acciones, presupuestos y metas para el cumplimiento de los objetivos de intervención integral del territorio. (UPRA, 2018), y cuenta con la siguiente estructura:

1. Perspectiva general de la gestión estratégica del ordenamiento agropecuario:

el POTA está definido como la estrategia de planificación para el ordenamiento territorial agropecuario, el cual solo será realizable a través de la coordinación de las entidades que tienen bajo su responsabilidad la atención de los pobladores rurales. A través del POTA, la gestión estratégica del ordenamiento agropecuario puede mejorar significativamente la eficiencia en el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo sostenible del sector rural.

2. Desafíos del ordenamiento territorial agropecuario: el POTA aborda cinco grandes desafíos identificados como los mayores retos a los que debe dar respuesta: i) ineficiencias en el mercado agropecuario y baja competitividad, ii) rezago en la productividad, iii) informalidad en la tenencia y en el mercado de tierras, iv) ineficiencia en el uso del suelo agropecuario y v) conflictos de uso del suelo.

3. Marco estratégico: comprende objetivos y alcance; valores rectores; marco legal, y el esquema de participación y coordinación institucional para la formulación del plan.

4. Líneas de acción para la gestión estratégica del ordenamiento territorial agropecuario:

el plan propone cuatro líneas de acción, para su gestión integral, interdependientes y conectadas con objetivos y acuerdos de participación institucional, para la ejecución articulada y coordinada. La estructura del plan se integra a través de los procesos: Direccionamiento estratégico, Planificación del ordenamiento Territorial agropecuario, Implementación estratégica, y Seguimiento y evaluación; y los compromisos institucionales, a partir de los que se definen resultados, indicadores, metas y responsables.

Tabla 4. Estructura general de la propuesta de plan de acción de la política de OPSPR

Proceso	Objetivos
Direccionamiento estratégico	Orientar la gestión de las instituciones con lineamientos y estrategias consistentes con los objetivos y escenarios de corto, mediano y largo plazo del POTRA.
Planificación del Ordenamiento Territorial Agropecuario E1: Estrategia de planificación del Uso Eficiente del Suelo E2: Estrategia de acceso a bienes y servicios productivos agropecuarios E3: Estrategia de seguridad jurídica de la tierra para la productividad (producción) agropecuaria	OE1: Planificar la gestión del desarrollo rural agropecuario que vincule los sistemas productivos con los mercados y el uso eficiente del suelo rural. OE2: Mejorar el acceso a los factores productivos para aumentar la competitividad y sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios. OE3: Aumentar el acceso a la tierra como factor productivo que impulsa el emprendimiento en el campo y el cumplimiento de la función social de la propiedad.
Implementación estratégica	Consolidar la gestión de conocimiento agropecuario, y el uso y apropiación de las tecnologías de información Fortalecer la gobernanza territorial rural.
Seguimiento y evaluación	Adoptar procesos estandarizados para el seguimiento y evaluación de los resultados e impactos del plan.

Fuente: Elaborado a partir de UPRA (s.f).

5. Marco de gestión y operativo: comprende el marco institucional, que identifica 6 grupos en el mapa de actores involucrados en la ejecución del plan de acción, y propone criterios de focalización territorial y criterios para orientar la priorización de las inversiones.

Con los criterios para la focalización y territorialización se busca la armonización de los planes institucionales de las entidades nacionales y los planes de las entidades territoriales para que incorporen criterios técnicos para la gestión territorial del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, y el consenso de las inversiones

estratégicas para promover mejores opciones de uso del suelo rural en el ámbito regional y territorial. El plan no avanza en el desarrollo completo de la propuesta de focalización, ni incorpora aspectos metodológicos precisos para su aplicación en la categorización y priorización de territorios para orientar intervenciones de OPSPR.

6. Financiación de los procesos del POTA: la financiación de los productos programados en el plan de acción de la política dependerá de los recursos que el Gobierno Nacional asigne a las diferentes entidades nacionales. De acuerdo con el POTA, los productos que cuentan con costos unitarios están asociados a un programa de gasto definido y vinculado a una ficha de inversión. El 25 % de ellos no tendría estimación de costos.

Dado lo anterior, en la propuesta del plan de acción se incluyeron productos que no están contemplados en los proyectos de inversión del sector, lo que estaría mostrando un escenario con problemas de financiación. Esto sugiere la importancia de identificar los productos de la política en el contexto actualizado del sector, determinando su vigencia estratégica y validando el interés de incorporarlos como parte de los insumos para el eventual diseño de un instrumento de gestión que articule las prioridades de OPSPR con los instrumentos de planificación las entidades competentes.

El presupuesto aproximado calculado para la ejecución de la propuesta de plan de acción POTA, 2019 a 2038, asciende a \$ 12,9 billones de pesos para los cinco cuatrienios.

7. Matriz de resultados. Metas e indicadores: el POTA se consolida a través de matrices por los procesos que componen el Plan. Cada uno de los procesos incluye el objetivo general que se desarrolla a través de líneas de acción e intervención, y se concreta en productos específicos, para los que se señala la entidad responsable de su ejecución y la meta por producto, el avance acumulado de ejecución y el porcentaje equivalente de la meta programada, estas proyecciones son vigentes para el año 2018.

La matriz de resultados, metas e indicadores desarrollada en la propuesta del plan de acción presenta algunos vacíos en la definición de productos y no incluye proyección de metas, lo que limitaría su aplicabilidad para guiar la formulación de los planes estratégicos, los planes de acción y proyectos de inversión del MADR y de sus entidades, y para ser punto de partida para verificar avances y analizar resultados.

2.1.7 Descripción de la población objetivo

La población objetivo o beneficiarios de la Política se pueden dividir en dos grandes grupos: el primero reúne las entidades del orden nacional, regional o local del sector, incluso de otros sectores, que son destinatarios de los lineamientos y las orientaciones que la política genera, para que, a través de la formulación y la implementación de planes, programas y proyectos, contribuyan a resolver las problemáticas de la población atendida por cada una de ellas. Estos son beneficiarios indirectos.

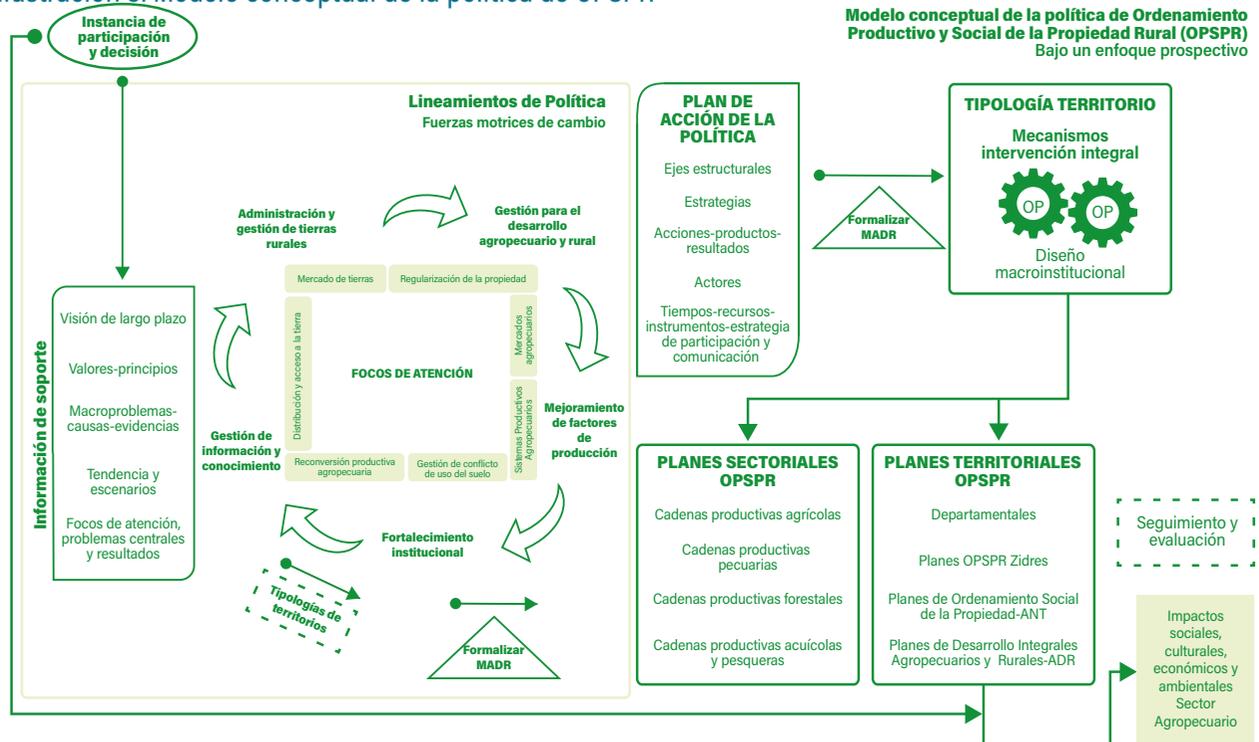
El segundo grupo de población objetivo son los actores sociales y económicos, los pobladores y las comunidades rurales del país, y en general los productores agropecuarios que hacen uso de las tierras rurales, las aguas continentales y los espacios marítimos (sean pequeños, medianos o grandes productores) que reciben, a través de planes, programas o proyectos de las entidades de sector, los beneficios directos de la implementación de la política en sus territorios y de los cuales se busca mejorar la calidad de vida.

2.1.8 Modelo conceptual de la política de OPSPR

El modelo conceptual aborda la política como un conjunto de acciones para desencadenar un proceso de planificación participativa y de gestión multisectorial de carácter técnico administrativo y político, que contribuye no solo a resolver las problemáticas de uso y tenencia de la tierra rural, sino, como se describe en la visión, a mejorar el uso eficiente del suelo rural y la equitativa distribución de la tierra rural, como resultado de intervenciones integrales capaces de orientar la gestión de los diversos actores estratégicos.

En el marco de esta política, conceptualmente el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, busca integrar instrumentos de los dos procesos, que se han venido gestionado y reglamentado de manera separada. Este modelo conceptual de la política está desarrollado bajo un enfoque que tiene en cuenta la prospectiva como una herramienta metodológica que facilita y sistematiza la reflexión colectiva sobre el territorio y la construcción de imágenes o escenarios de futuro.

Ilustración 3. Modelo conceptual de la política de OPSPR



Fuente: MADR (2017).

Bajo este enfoque prospectivo, el alcance de los lineamientos de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, se desarrollan para cuatro dimensiones: temporal, analítica, propositiva e institucional y social.

De acuerdo con el documento de lineamientos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural 2016-2038, puesto a consideración por parte del comité interinstitucional, y que hace parte integral de la Resolución 128 de 2017, estas cuatro dimensiones están referidas a las problemáticas del sector en materia de las condiciones sociales y económicas de la población rural, la inclusión productiva, la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento y desarrollo territorial y la institucionalidad pública del sector agropecuario.

Estas problemáticas asociadas al uso ineficiente del suelo rural, que se mantienen vigentes, dan soporte al desarrollo del modelo conceptual de la política que propone una visión de largo plazo, en tres escenarios temporales, que define un marco técnico, legal e institucional propio al que deben ajustarse las propuestas de implementación de la política de OPSPR.

En razón a que esta evaluación busca contribuir a generar información acerca del logro de los objetivos planeados por parte de la política para verificar su efectividad en un escenario temporal específico y que la evaluación ejecutiva se caracteriza por ser una evaluación rápida que permite tener una visión general en un período corto de tiempo, para la toma de decisiones de ajuste, a continuación se detalla la dimensión temporal contenida en los lineamientos de la política, que está definida para que abarque varios periodos de gobierno, con una perspectiva de largo plazo que permitió la definición de la visión para el 2038.

Las tres escalas temporales para desarrollar la política de OPSPR, son:

- i) Escenario de corto plazo, 1 a 4 años: proyectos de inversión y planes de acción institucional.
- ii) Escenario de mediano plazo, 5 a 10 años: planes estratégicos institucionales y sectoriales.
- iii) Escenario de largo plazo, 11 a 20 años: política de Estado.

En consonancia con estas tres escalas temporales, los lineamientos de la política proyectan resultados generales para los siete focos de atención para el corto, mediano y largo plazo, lo que se puede asumir como un referente preliminar para la definición de indicadores del plan de acción y para el seguimiento a la implementación. Estos se resumen en la tabla 5.

Tabla 5. Escenarios de corto, mediano y largo plazo en lineamientos de la política de OPSPR

Foco de atención	Corto plazo (2021)	Mediano plazo (2026)	Largo plazo (2038)
Distribución y acceso a la tierra	Firma de pacto social en el marco de los acuerdos de paz. Sistema de administración de tierras para regular acceso y distribución. Estrategia integral de acceso a tierras.	Marco normativo e institucional elevado a rango constitucional Eficiente sistema de administración de tierras rurales Inventario de tierras de la nación.	Uso eficiente de la tierra y desarrollo sostenible de los territorios. Seguridad jurídica aprovechamiento de la oferta institucional para el desarrollo rural.
Regularización de la propiedad	Instrumentos técnicos y jurídicos para los programas de regularización.	Reducción índice de informalidad y aumento seguridad jurídica de la tierra.	Seguridad jurídica y acceso a oferta institucional para el desarrollo rural.

Foco de atención	Corto plazo (2021)	Mediano plazo (2026)	Largo plazo (2038)
Mercado de tierras	Información del mercado de tierras disponible	Herramientas institucionales que integran redes y flujos de información y conocimiento Ordenamiento jurídico del mercado de tierras Mayor nivel de formalidad	Mercado de tierras operante y regulado Información para seguimiento y evaluación de políticas públicas
Mercados Agropecuarios	Información de mercados accesible e interoperable Investigación de mercados Fortalecimiento de emprendimientos Mercados agropecuarios eficientes con infraestructura	Mercados incluyentes Mercados institucionales Inteligencia de mercados Formación de precios regulado Organizaciones con mayor capacidad Mercados competitivos	Participación en cadenas de valor Mercados eficientes por conectividad y bienes y servicios Organizaciones con capacidad de respuesta Mercados institucionales apoyan agricultura familiar
Sistemas productivos agropecuarios	Agricultura familiar regulada Infraestructura disponible Masificación de la asistencia técnica y servicio de extensión Planes de OPSPR direccionan producción Organización de la oferta de ByS en función de demanda planificada	Organizaciones fortalecidas integradas a mercados Sistemas productivos competitivos y sostenibles con A.T y extensión Marcas territoriales posicionadas Agricultura familiar mejora acceso a activos productivos Admisibilidad en los mercados	Calidad e inocuidad de los productos Sistemas productivos con gestión de riesgos y buenas practicas Inclusión social, económica y productiva Clúster productivos sostenibles y competitivos integrados a cadenas Desarrollo local
Reconversión Productiva agropecuaria	Sistemas intervenidos hacen uso eficiente Medidas de reconversión en zonas de conflicto Planes, programas y proyectos de reconversión implementados Cadenas productivas con reconversión que mejoran productividad	Reducción conflictos de uso en zonas de reconversión Incrementos de la productividad en sistemas con reconversión Incrementos en competitividad territorial política de OPSPR mejoran competitividad	Uso eficiente mejora productividad, competitividad y sostenibilidad Posicionamiento de cadenas productivas Mejoramiento nivel de ingresos
Gestión del conflicto de uso del suelo	Estrategia de resolución de conflictos Sistemas de información interoperables	Instrumentos para manejo de conflictos intersectoriales Coordinación y articulación intersectorial e interinstitucional	Articulación de niveles coordinación territorial Conciliación del uso del suelo en los territorios

Estos escenarios temporales propuestos en los lineamientos de la política, se documentan como uno de los referentes que podrían ser retomados en el marco del plan de acción para la verificación de avances en la implementación, ya que recogen los principales resultados generales esperados en cada escala temporal, y están proyectados en el horizonte de ejecución estimado en la visión de la política. Es relevante señalar que la evaluación corresponde al periodo estimado como corto plazo, establecido para el año 2021.

Según los lineamientos, los resultados esperados, vinculados con el objetivo del Plan de acción, buscan finalmente articular y direccionar esfuerzos y recursos para operativizar la política organizándolos a través de cuatro procesos estratégicos: direccionamiento, planificación, implementación y seguimiento y evaluación, descritos en la tabla 6.

Tabla 6. Procesos de la política de OPSPR

Proceso	Alcance	Objetivo	Resultados según lineamientos de la política de OPSPR
Direccionamiento estratégico	Primer proceso de la cadena de valor de la política conformado por un conjunto de acciones para construir una plataforma de trabajo coordinado y articulado entre las instituciones del sector con respecto a la política de OPSPR	Orientar la gestión de las instituciones con lineamientos y estrategias, consistentes con objetivos y escenarios de la política de OPSPR de corto, mediano y largo plazo	Lineamientos criterios e instrumentos formalizados Ruta de articulación interinstitucional multinivel para implementar la política Marco Normativo Plan financiero para implementar la política de OPSPR
Planificación del uso eficiente del suelo	Recoge las actividades de planificación del sector agropecuario y de desarrollo rural, dirigidas a la gestión de conflictos de OPSPR, en el marco de los 5 ejes estructurales de la política	Planificar el sector con visión de largo plazo orientada a la gestión del OPSPR, en los ámbitos territorial y subsectorial	Intervenciones planificadas y gestionadas estratégicamente en materia de administración de tierras rurales Territorios con apuestas productivas planificadas y concertadas con actores públicos y privados Provisión de ByS sectoriales integrados a apuestas productivas planificadas Sistema de información para direccionar acciones y planificar intervenciones Gobernanza territorial para la implementación de la política
Implementación estratégica	Logro de resultados concertados en el plan de acción mediante 3 propósitos: Toma de decisiones participativas, reducción de conflictos territoriales y sostenibilidad financiera	Promover diálogo entre actores Planificar y gestionar intervenciones de OPSPR Establecer fuentes presupuestales para implementar la política	Formalizar y activar instancias de participación, capacidad institucional, capacidades endógenas para gestión de conflictos. Intervención integral articulada y organizada, pactos territoriales y sostenibilidad financiera, cooperación técnica y financiera, acuerdos institucionales sobre actividades y presupuestos.

Proceso	Alcance	Objetivo	Resultados según lineamientos de la política de OPSPR
Seguimiento y evaluación	Actividades de seguimiento y evaluación	Adopción procesos estandarizados de seguimiento y evaluación	Estrategia de seguimiento y evaluación de la política adoptada por actores

Fuente: Elaboración propia.

2.1.9 Cadena de valor o de resultados de la política de OPSPR

Para ilustrar el detalle de los elementos de análisis empleados para la construcción de la cadena de valor o de resultados de la política de OPSPR, en la tabla 7, se propone un esquema secuencial de agregación de valor de la política, elaborado a partir de los antecedentes conceptuales y técnicos que documentan su origen, y de los que derivan los elementos básicos que le darían soporte a la cadena; esto, desde el eslabón primario de los insumos hasta la generación de los resultados esperados.



Tabla 7. Matriz secuencial de agregación de valor en la política de OPSPR (1)

Problema central	Causas	Objetivo general	Objetivos específicos de la política de OPSPR	Focos de atención	Ejes estructurantes de la política de OPSPR	Estrategias	
El uso ineficiente del suelo rural agropecuario y la inequitativa distribución de la tenencia de la tierra, afectan la sostenibilidad, productividad y competitividad, así como la calidad de vida de la población rural en Colombia	Disfuncionalidad del mercado de tierras	Direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.	Fortalecer el mercado de tierras en Colombia, para que contribuya al uso eficiente del suelo y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, mediante su monitoreo y la gestión del conocimiento que faciliten y orienten su regularización.	Mercado de tierras	Administración y gestión de tierras rurales	1. Fortalecimiento a la planificación del OSP 2. Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, para el acceso y la Seguridad Jurídica de las tierras rurales con enfoque territorial 3. Regularización del mercado de tierras 4. Administración de tierras	
	Alta inequidad en la distribución sobre la tierra rural en Colombia		Contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios.	Distribución y acceso a la tierra			
	Alto índice de inseguridad jurídica en la propiedad de la tierra rural en Colombia		Brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, mediante estrategias que permiten promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra rural, contribuyendo a la administración de las tierras de la Nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad	Regularización de la propiedad			
	Desarrollo del sector agropecuario sin una visión multifuncional y multisectorial del territorio			Promover el desarrollo de sistemas productivos agropecuarios multifuncionales y multisectoriales, basados en criterios de inclusión social, sostenibilidad integral y competitividad, con el fin de contribuir al mejoramiento progresivo y continuo de la calidad de vida de la población, el desarrollo local y el arraigo al territorio.	Sistemas productivos agropecuarios	Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural	1. Inclusión social y productiva 2. Fortalecimiento del funcionamiento del mercado agropecuario 3. Habitabilidad rural 4. Promoción de la calidad, sanidad e inocuidad de productos agropecuarios
	La incompatibilidad entre el uso agropecuario actual y los usos potenciales del territorio			Mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, fomentando la sostenibilidad e incrementando la competitividad de los sistemas agropecuarios a través de intervenciones de reconversión productiva agropecuaria.	Reconversión productiva agropecuaria	Mejoramiento del acceso a los factores de producción	1. Mejoramiento de la disponibilidad de semilla y material genético de calidad superior 2. Promoción de la producción nacional de insumos: fertilizantes, alimentos balanceados y maquinaria 3. Mejoramiento de la Infraestructura 4. Fortalecimiento de los procesos de Adecuación de tierras 5. Gestión de los riesgos agropecuarios 6. Gestión para el uso eficiente del suelo y el agua para la producción agropecuaria
	Ineficiencia de los mercados agropecuarios			Fortalecer los mercados agropecuarios para mejorar su eficiencia y lograr la competitividad de la producción agropecuaria a través de instrumentos técnicos y políticos que contribuyan al ordenamiento productivo del sector.	Mercados agropecuarios		
	Conflictos intersectoriales por el uso del suelo			Gestionar el conflicto de los usos de la tierra rural, mediante su planificación integrada y la conciliación de los intereses de los diferentes actores que confluyen en el territorio, para mejorar la competitividad y garantizar la sostenibilidad.	Gestión de conflicto de uso del suelo	Gestión de información y conocimiento Fortalecimiento de la institucionalidad rural	1. Gestión de información 2. Gestión del conocimiento para el OPSPR 3. Investigación, innovación y adopción tecnológica 4. Desarrollo, implementación y articulación de Sistemas de información de soporte para la toma de decisiones 1. Articulación de instrumentos nacionales y territoriales de OPSPR 2. Planificación y gestión del desarrollo y ordenamiento territorial

Tabla 8. Matriz secuencial de agregación de valor en la política de OPSPR (2)

Procesos	#	Resultados esperados o productos estratégicos
Direccionamiento estratégico	1	Ruta de articulación interinstitucional en el ámbito nacional, sectorial y territorial para la implementación del OPSPR
	2	Lineamientos, criterios e instrumentos para el uso eficiente del suelo a nivel nacional, sectorial y territorial, debidamente formalizados
	3	Marco normativo para el uso eficiente del suelo rural
	4	Plan Financiero para implementación de la política de OPSPR
Planificación del uso eficiente del suelo	5	Sistema nacional de administración y gestión de tierras rurales (SNAGTR) diseñado, adoptado y operando
	6	Planes municipales de OSPR formulados y ejecutados
	7	Resolución de adopción de la frontera agrícola
	8	Marco de ordenamiento para la constitución y consolidación de las zonas de reserva campesina
	9	Marco de ordenamiento para la constitución y consolidación de zidres
	10	Sistema integrado de transacciones de predios rurales
	11	Registro de títulos de propiedad y costos de transacción
	12	Inventario de baldíos y predios de propiedad de la nación
	13	Fondo de tierras y programa nacional de formalización de tierras
	14	Planes departamentales de desarrollo rural agropecuario
	15	Planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad de alternativas productivas priorizadas a nivel nacional
	16	Plan nacional de reconversión productiva agropecuaria
	17	Estrategia de fortalecimiento institucional para la modernización, eficiencia y transparencia en el funcionamiento de los mercados agropecuarios
	18	Sistema de soporte de decisiones para el mercado de productos agropecuarios
	19	Estrategia para el fortalecimiento de capacidades productivas de la población vulnerable para su integración a las cadenas de valor
	20	Política nacional de adecuación de tierras
	21	Estrategia nacional para la gestión y manejo de la semilla y material genético en concordancia con la planificación de los sistemas productivos priorizados para el desarrollo rural y agropecuario
	22	Plan maestro nacional de construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura pública para el desarrollo agropecuario, formulado
	23	Programa de transferencia de tecnologías vinculadas con la extensión agropecuaria
	24	Estrategia de capacitación en el uso y disposición eficiente de agroquímicos

Procesos	#	Resultados esperados o productos estratégicos
Planificación del uso eficiente del suelo	25	Planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA)
	26	Implementación Sigra y Finagro
	27	Desarrollo, implementación y articulación de sistemas de información de soporte para la toma de decisiones, en el marco del PETI
	28	Política de gestión de conocimiento para el OPSPR
	29	Planes institucionales para la implementación de la política de gestión de conocimiento del OPSPR
	30	Estrategia de comunicación del sector asociada a las necesidades de OPSPR
	31	Informes departamentales para retroalimentación para la agenda de CTei* del PECTIA
	32	Informes subsectoriales o de cadenas productivas para la retroalimentación de la agenda CTei del PECTIA
	33	Componente rural de PDD y POD
	34	Incorporar los lineamientos de OPSPR, el componente rural de los PDM y los POT, así como los lineamientos de OPSPR
Implementación estratégica	35	Formalización y activación de las instancias de participación para la implementación de la política
	36	Capacidad institucional de participación para la gestión armónica y eficiente de la política
	37	Empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades endógenas del territorio para la gestión de los conflictos de OPSPR
	38	Intervención integral en el territorio rural articulada y organizada
	39	Pactos territoriales para el OPSPR
	40	Sostenibilidad financiera
	41	Cooperación técnica y financiera para la implementación de la política
	42	Acuerdos institucionales que definan compromisos claros desde las instituciones, para la ejecución de actividades y presupuestos ya establecidos de acuerdo con las necesidades de la política
Seguimiento y evaluación	43	Estrategia de seguimiento y evaluación de la política adoptada por los actores



Bajo este contexto de análisis, la cadena de valor construida para la política de OPSPR fue organizada de la siguiente manera:

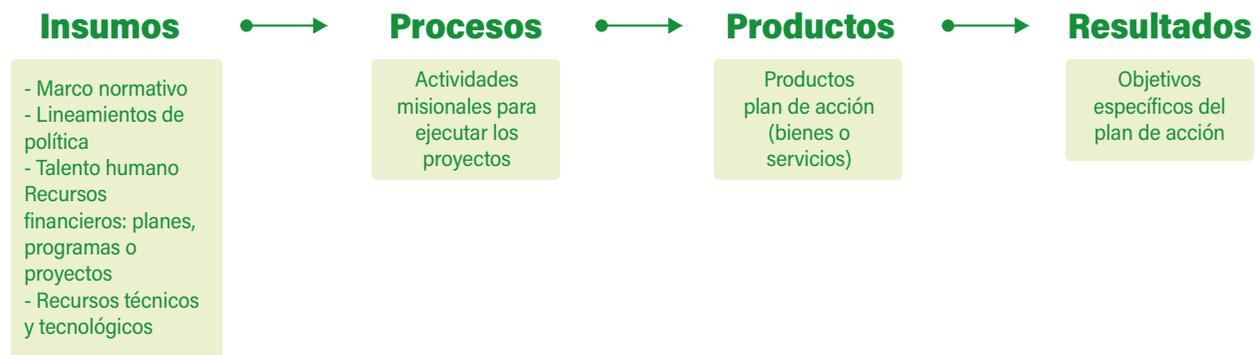
Ilustración 4. Cadena de valor de la política de OPSPR



Fuente: Elaboración propia con base en MADR (2017).

En el nivel de las entidades ejecutoras, la cadena de valor estaría organizada a partir de los siguientes elementos:

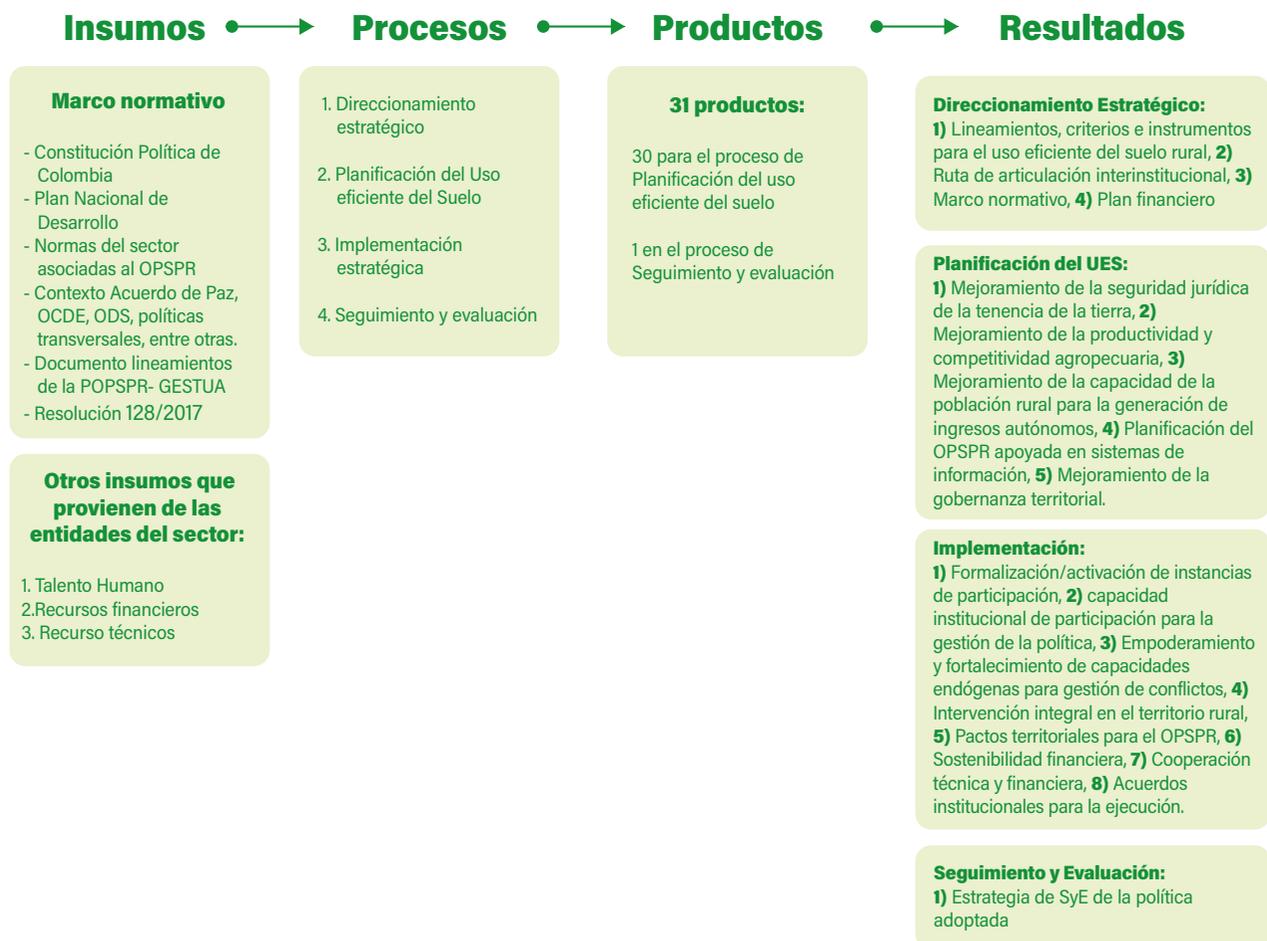
Ilustración 5. Cadena de valor de la política de OPSPR – nivel de las entidades ejecutoras



Fuente: Elaboración propia con base en MADR (2017).

En virtud de esta propuesta de análisis, la cadena de valor de la política de OPSPR se consolida en un esquema que busca integrar los dos niveles planteados, como referente general y marco estratégico para la implementación, que, de acuerdo con la información contenida en los lineamientos, identifica y detalla los productos y resultados que fueron definidos en la fase de diseño (ver ilustraciones 6 y 7).

Ilustración 6. Cadena de valor integrada de la política de OPSPR³



Fuente: Elaboración propia con base MADR (2017).

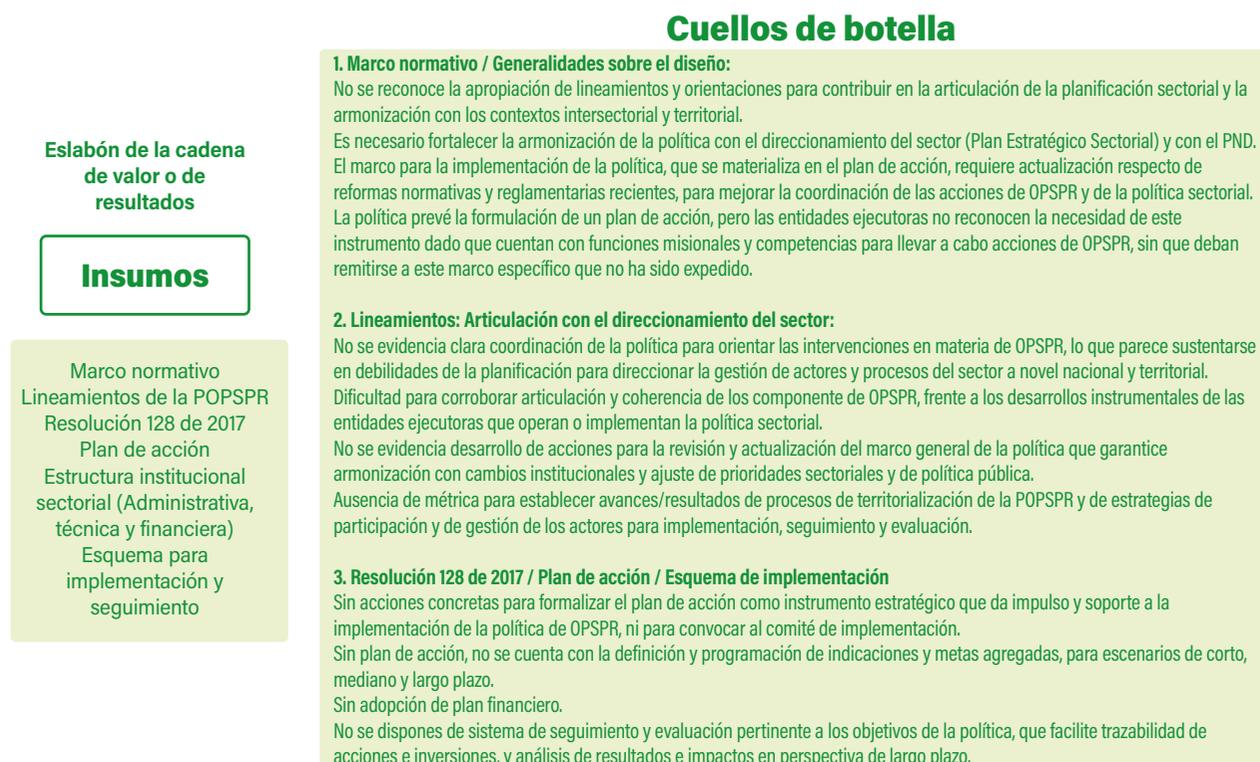
Cabe mencionar que los productos referenciados en el esquema de la cadena de valor se apoyan en las proyecciones para los escenarios de corto, mediano y largo plazo identificadas inicialmente para los focos de atención y que, posteriormente, en los lineamientos, son redefinidos y reorganizados en los cuatro procesos para la implementación de la política, principalmente, en el proceso de planificación del uso eficiente del suelo, que en los ejes estructurales recoge la mayor parte de ellos.

En cuanto a los resultados, estos, corresponden básicamente a los definidos específicamente en los lineamientos para los procesos de direccionamiento estratégico, implementación estratégica y seguimiento y evaluación; para este último, está definido un producto y un resultado.

3. Ver la tabla 7. “Matriz secuencial de agregación de valor en la política de OPSPR (2)”

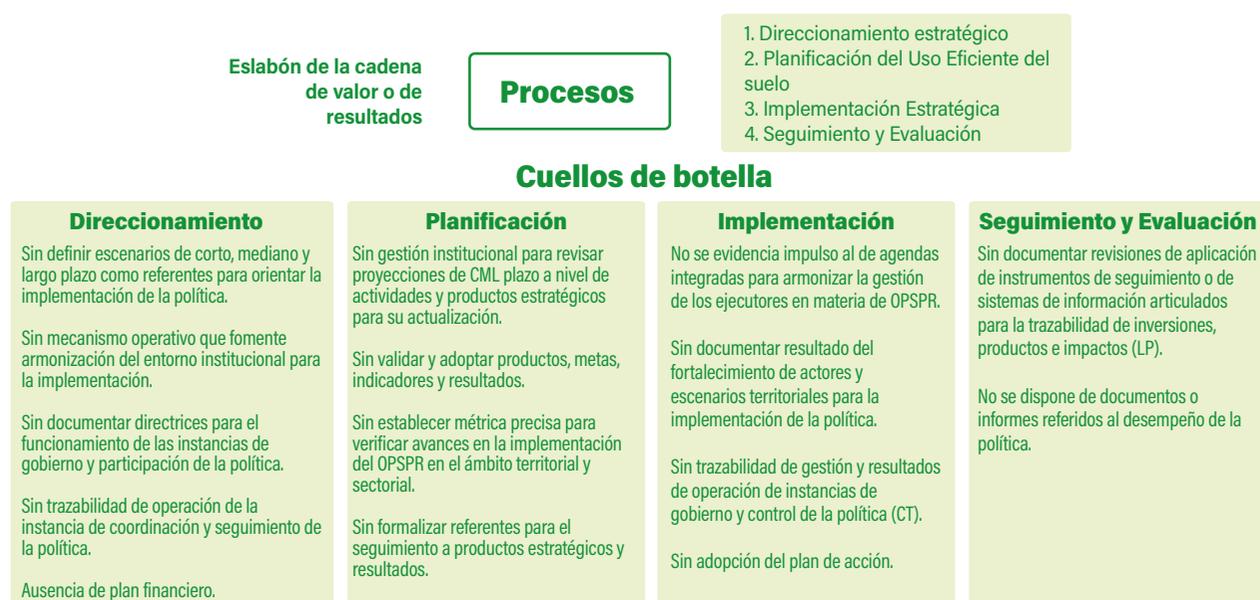
A partir de los análisis preliminares y con base en esta estructura de la cadena de valor, a continuación, se plantean los principales cuellos de botella identificados en ella:

Ilustración 7. Cuellos de botella identificados a partir de la cadena de valor o resultados



Fuente: Elaboración propia a partir MADR (2017).

Ilustración 8. Cuellos de botella eslabón de procesos



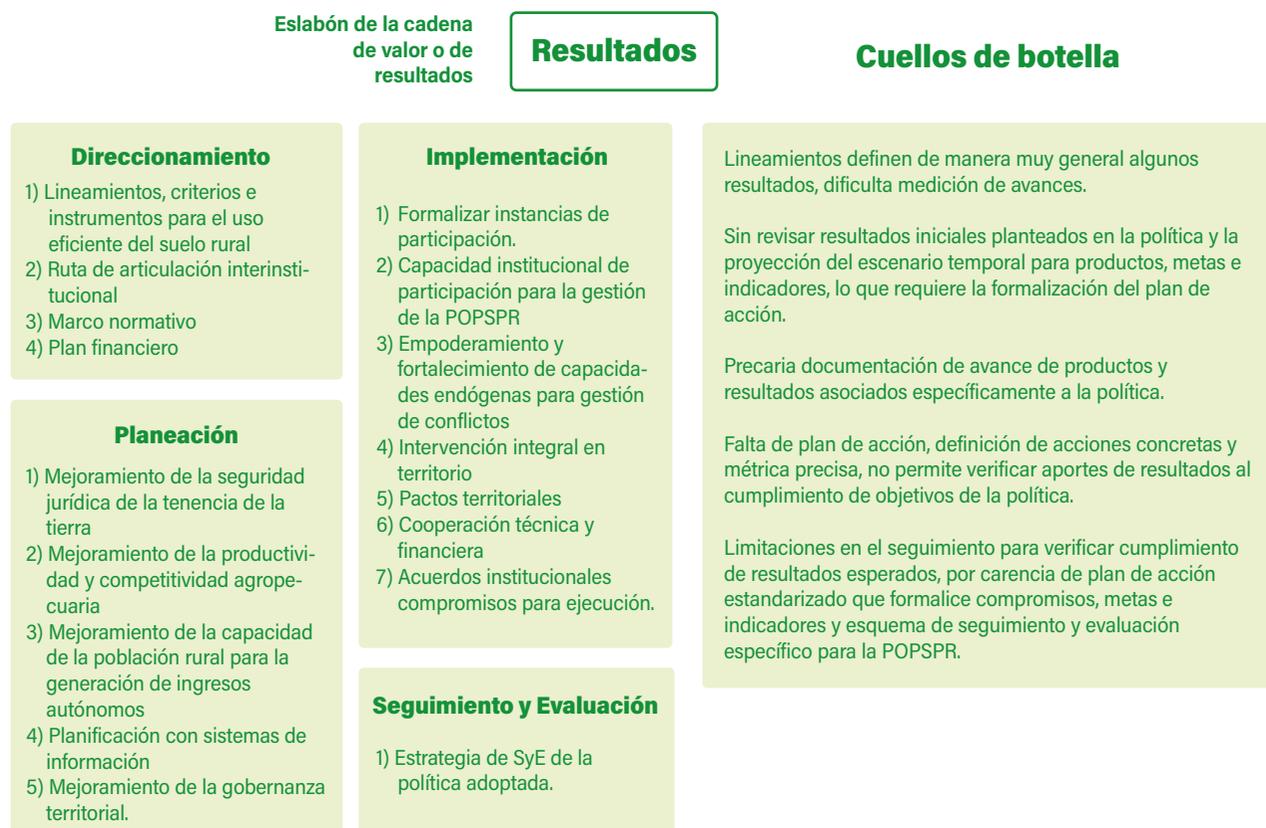
Fuente: Elaboración propia a partir MADR (2017).

Ilustración 9. Cuellos de botella eslabón de productos



Fuente: Elaboración propia a partir MADR (2017).

Ilustración 10. Cuellos de botella eslabón de resultados



Fuente: Elaboración propia a partir MADR (2017).

2.2 Estructura organizacional

2.2.1 Principales elementos del diseño organizacional

El diseño organizacional de la política debe permitir articular las directrices y orientaciones a nivel nacional, y los actores y esfuerzos en el territorio para la implementación del OPSPR. Para ello, en el marco regulatorio de la política, se plantean tres (3) grandes estrategias: Territorialización, Participación y Seguimiento y evaluación.

Según la Resolución 128 de 2017 (MADR, 2017, Art. 13), la territorialización es el proceso de apropiación y adaptación de la política de OPSPR en cada uno de los territorios y está relacionada con la gestión territorial de las políticas públicas la cual busca la concatenación económica, político-administrativa, sociocultural, institucional y técnico productiva en la concertación de actores.

De la misma manera, el artículo 15 de la Resolución 128 de 2017 dispone que, entre sus resultados, busca aproximar la oferta de servicios del MADR y sus entidades, adscritas y vinculadas a las demandas existentes en el territorio en torno al OPSPR (promoviendo la articulación de estrategias y acciones de OPSPR), a los instrumentos de gestión y planificación del territorio en los diferentes niveles. De esta manera, los planes y los programas nacionales, departamentales y municipales relacionados con el OPSPR deben articularse y armonizarse también con las orientaciones y los lineamientos de la política definidos por el MADR.

Para ello, la política propone que, a nivel organizacional, se cuente con una serie de instancias mediante las cuales se dinamice la implementación en los territorios y se apoyen las acciones de seguimiento y evaluación. Estas instancias son:

I. Instancias de participación

La Estrategia de participación para la implementación de la política de OPSPR tiene como objetivo fomentar de manera organizada la participación y articulación de actores, para una efectiva implementación de la política nacional a través del adecuado empleo de los mecanismos e instancias de participación y concertación existentes, y la formulación de nuevos. (MADR, 2017, Art. 16)

De acuerdo con el marco que regula la política de OPSPR, la estrategia de participación debe articular las instancias existentes; como son: los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA),

el Consejo Nacional de Secretarías de Agricultura (CONSA), el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (CNAIA), entre otros (MADR, 2017, Art. 17). Estas instancias deben jugar un papel fundamental en la implementación de la política, ya que tienen entre sus funciones la planificación y la coordinación de la ejecución de la política del sector y la identificación de demandas locales en materia de prestación de servicios agropecuarios, pesqueros, forestales, comerciales y de desarrollo rural, en el nivel territorial. (MADR, 2004)

Los CONSEA tienen entre sus funciones coordinar la política sectorial en el territorio, difundir y socializar la política sectorial, identificar y promover proyectos agropecuarios departamentales, apoyar las cadenas productivas, participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario Departamental, realizar el seguimiento y la evaluación del impacto de las políticas sectoriales, coordinar los sistemas de información y concretar y recomendar la distribución de recursos de inversión de las entidades adscritas y vinculadas, así como de los programas especiales departamentales. (MADR, 2004, Art. 13)

Por su parte, entre las principales responsabilidades de los CMDR, están: coordinar la definición de las demandas locales frente a los servicios agropecuarios, evaluar, discutir y aprobar el plan de desarrollo agropecuario, pesquero, forestal comercial y de desarrollo rural municipal; concertar las prioridades en materia de inversión pública agropecuaria, coordinar los esfuerzos públicos, privados y comunitarios para agenciar las soluciones de los problemas agropecuarios y de desarrollo rural locales; y realizar el seguimiento a la ejecución de los planes, programas y proyectos sectoriales y de desarrollo rural desarrollados a nivel local. (MADR, 2004, Art. 19)

Según la MTC (DNP, 2015, p. 284) la institucionalidad para lo rural, a nivel regional, tiene instancias de poca operatividad que no se articulan adecuadamente con las instancias de nivel nacional y, por lo tanto, su actividad tiene una influencia limitada sobre el desarrollo rural de las regiones. Refiere esta fuente que, pese a la importancia de estas instancias para la planificación y la gestión de la política, su funcionamiento ha sido bastante precario.

Adicionalmente, en la estructura organizacional de la política, que se describe en la Resolución 128 de 2017 y, en particular, en su artículo 17, también se propone conformar grupos de liderazgo nacional y territorial, y encargarlos de alinear los esfuerzos de la oferta institucional con las necesidades en materia de OPSPR. Para articular estos espacios, la Resolución propone que sea el MADR quien defina las directrices para propiciar, participar y coordinar con las entidades pertinentes los espacios de participación en la planificación del OPSPR en el ámbito nacional y territorial, soportados en los

lineamientos, los criterios y los instrumentos elaborados por la UPRA. (MADR, 2017, Art. 18)

De acuerdo con los resultados obtenidos de las consultas realizadas al nivel directivo de las entidades del sector que participaron en la formulación de la política de OPSPR, se encuentra que el esquema general de competencias y responsabilidades propuesto se definió con las entidades del sector que participaron en su momento en la construcción de la política; este esquema fue estructurado a partir de las competencias y funciones misionales de cada entidad para facilitar su adopción en los diferentes niveles institucionales y territoriales del sector.

De otra parte, la revisión general realizada al desempeño de la política sugiere que las competencias y las responsabilidades de los actores territoriales se hacen evidentes en la interacción necesaria para la formulación y la ejecución de los instrumentos propios del territorio; pero, no es posible verificar el rol que asumen frente a la gestión ordenada de las demandas en materia de OPSPR para garantizar el direccionamiento de esfuerzos y recursos que concreten la entrega articulada de la oferta institucional para generar una planificación más robusta de los territorios en sus diferentes niveles de gobierno.

II. Pactos territoriales

Los pactos territoriales son los acuerdos entre los actores públicos y privados para coordinar y sincronizar las agendas, con el fin de centrar sus esfuerzos y recursos financieros en los objetivos establecidos en el plan de acción de la política de OPSPR. En este orden las entidades del sector deben fomentar la suscripción de pactos territoriales para incluir, en los planes estratégicos y proyectos de inversión, productos y actividades alineadas con el plan de acción de la Política de OPSPR. (MADR, 2017, Art. 19)

La implementación de los pactos territoriales está sujeta a la formalización y la adopción del plan de acción, ya que su desarrollo depende de la definición de objetivos y requerimientos financieros para atender las prioridades de intervención que



se acuerden para la política. Dentro de la propuesta del Plan de acción formulada por las entidades del sector en el 2018 esta figura de los pactos territoriales no fue incluida.

III. Instancias técnicas

En el diseño organizacional de la política, se proponen como instancias de coordinación:

- Comité Técnico para la Implementación, el Seguimiento y la Evaluación de la Política de OPSPR: conformado por las entidades del sector. (Resolución 128 de 2017, Art. 20)
- Secretaría Técnica del Comité Técnico: ejercida por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (Resolución 128 de 2017, Art. 21)

Estas instancias deberían cumplir un papel específico y efectivo dentro de la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública; pero, no es claro el alcance de cada una de ellas, dado que no han sido reguladas o definidas sus funciones específicas; además no se dispone de evidencias de convocatorias o sesiones de dicho comité.

2.2.2 Esquema global de operación

El Comité Técnico no cuenta con un reglamento ni con directrices para su funcionamiento; sin embargo, el artículo 21 de la Resolución 128 de 2017 establece que este debe realizar reuniones periódicas de acuerdo con las necesidades que surjan en torno a la política OPSPR. No obstante, es necesaria la realización de por lo menos una (1) reunión anual, de la cual se debe dejar constancia en acta. En dichas reuniones podrán participar como invitadas otras instituciones de interés de la política, quienes tendrán voz en las sesiones que se adelanten.

También establece este mismo artículo, en su párrafo 3, que el Comité deberá realizar una revisión periódica de la política de OPSPR y, de ser necesario, propondrá los ajustes que considere pertinentes, los cuales serán sometidos a consideración del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas aplicadas¹ a actores institucionales vinculados al nivel directivo de las entidades del sector, estos consideran que los mecanismos que propuso la política parecen pertinentes pero no han sido efectivos. El

1. Mecanismo propuesto en el diseño, para obtener información, mejorar los insumos de la evaluación y complementar el contexto de implementación de la política, aplicadas a funcionarios de las entidades del sector con competencias asociadas a la formulación, orientación o asesoría en políticas públicas.

rol general de las instancias de participación (CONSA, CONSEA, el CMDR, el CNAA) es reconocido como parte del marco normativo del sector; sin embargo, éste no parece estar bien definido en materia de OPSPR. En cuanto al Comité Técnico, propuesto como instancia de dirección y coordinación de la política, este no ha operado; lo que puede ser atribuido en parte a su composición, en razón a que convoca al staff directivo de las entidades del sector; constituida como una instancia de alto nivel, requiere el impulso desde la secretaría técnica a instancias del liderazgo que debe ejercer el MADR.

En la planificación de las intervenciones sectoriales, acompañadas, apoyadas o formuladas por las entidades del sector, como los PIDAR y los PIDARET de la ADR, los POSP formulados por la ANT, o incluso los Planes departamentales de OPSPR, formulación que fue acompañada por la UPRA, es posible identificar diferentes mecanismos e instancias de participación, coordinación y gestión que, desde el escenario institucional, se encuentran principalmente soportadas en las mismas instancias departamentales y municipales ya formalizadas en el sector. Sin embargo, en estos procesos de planificación, se identifican distintos mecanismos para la integración de actores que dependen de la naturaleza y del alcance de las intervenciones, de los procesos específicos de ordenamiento que se abordan y su complejidad, así como de las características particulares de los territorios o localidades, generando dinámicas institucionales propias e instrumentos específicos para gestionar la oferta institucional que determinan, también, el diseño de las estrategias de territorialización y las formas de concertación que se consolidan en la suscripción de otro tipo de acuerdos.

2.2.3 Estructura organizacional interna

El Comité Técnico está integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Viceministro de Desarrollo Rural, quien lo presidirá.
- El Director de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- El Director general de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), o su Director técnico delegado.
- El Director general de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o su Director de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad.
- El Presidente de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) o su Vicepresidente de Integración Productiva.
- El Director general de la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), o su Subdirector general.
- El Gerente general del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) o su Subgerente delegado.

- El Director ejecutivo de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (CORPOICA), o su Jefe de la Oficina de Planeación y Cooperación Institucional.
- El Presidente del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) o su Vicepresidente delegado.
- El Presidente del Banco Agrario de Colombia o su Vicepresidente delegado.

El marco institucional responsable de la política de OPSPR evidencia que no se incluyó a la AUNAP como actor vinculado y que no se definió un mecanismo de carácter operativo o técnico para dar soporte a la toma de decisiones y, sobre esa base, impulsar a la implementación.

En la propuesta de Plan de acción POTA, se evidencia la inclusión de productos y metas competencia de la ART; lo que sugiere la necesidad de realizar una actualización al esquema institucional.

A nivel intrasectorial, existen sinergias generadas por la concomitancia en el desarrollo de funciones misionales de entidades del sector, pero no derivan de orientaciones generadas de manera expresa desde la política, como es el caso de las agencias ANT y ADR.

En cuanto a las sinergias con otros sectores, la Resolución 128 de 2017 no propone mecanismos explícitos para la articulación intersectorial; esto, a pesar de que, para la ejecución de los procesos misionales asociados con el OPSPR, se recurre a perspectivas y visiones integrales del territorio que obligan a llevar a cabo acciones sostenidas para lograr la coordinación.

En el marco de la política, se han desarrollado pocas estrategias o mecanismos para consolidar o fortalecer sinergias institucionales de carácter intersectorial; existen ejercicios puntuales para atender temáticas sectoriales, como el caso de la agenda interministerial Ambiente-Agricultura, para planificar acciones de interés común; el desarrollo de planes de trabajo con el DNP para formular iniciativas de política pública a nivel de documentos Conpes, o estrategias específicas para concertar apoyos puntuales entre programas, como es el caso de la ANT, la URT, la Unidad de Víctimas y las autoridades ambientales de carácter local y regional, como las Corporaciones Autónomas Regionales. Sin embargo, en el marco de la política de OPSPR, no se dispone de directrices, lineamientos u orientaciones para el desarrollo de este tipo de agendas o estrategias a nivel intra o inter sectorial.

Por su parte, la propuesta de plan de acción de la política define una estructura organizacional dividida en seis grupos de actores vinculados: instancias rectoras y reguladoras, entidades responsables de la ejecución del plan, organizaciones sociales y sector privado, organismos e instancias de control, entes territoriales y públicos, gestores y participantes en el seguimiento. Identifica nuevos actores relevantes, pero no avanza en el desarrollo de una ruta de articulación institucional para la ejecución de la política, y no aborda el esquema completo de instancias planteadas en la Resolución 128 de 2017.

2.2.4 Canales de información interna y externa de la política de OPSPR

La política de OPSPR no cuenta con una estrategia de comunicación específica que sirva como herramienta para dar visibilidad a las acciones llevadas a cabo en el marco de la implementación de la política o para dar a conocer los logros alcanzados en materia de metas e impactos.

De acuerdo con información suministrada mediante las entrevistas realizadas a funcionarios del MADR, después de la expedición de la Resolución 128 de 2017, el ministerio impartió directrices para socializar la resolución con el apoyo de la UPRA, con el fin de dar a conocer su contenido a las direcciones misionales, y a las entidades adscritas; sin embargo, no se definió una estrategia de comunicación e información específica para la política de OPSPR y sus resultados. A este respecto, vale la pena mencionar que la Resolución 128 de 2017 no se encuentra disponible, en su versión completa en la página web del MADR, por lo que no se tiene fácil acceso a la consulta de los anexos que describen la totalidad de los lineamientos de la política y el documento de la GESTUA que hace parte integral de ella.

Comunicación interna y externa

La política no contempla estrategias específicas para mejorar los procesos de comunicación interna y externa entre los actores y beneficiarios; no se evidencian acciones para socializar o fortalecer el contexto de implementación de la política, ni se encuentran documentados avances sobre la definición de mecanismos o herramientas para el manejo de la información que permita adelantar procesos de retroalimentación y seguimiento y evaluación a la política de OPSPR.

En materia de generación del conocimiento, como proceso que en alguna medida se complementa con las estrategias de divulgación interna y externa para contribuir en la implementación y posicionamiento de la política, se encuentra que con la reciente delegación de funciones a la UPRA, actualmente se avanza en la consolidación del

Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA), que dispone de información abierta sobre aptitud dentro de la frontera agrícola, desarrollada con gremios y asociaciones y conjuntos de datos de más de cincuenta entidades públicas y privadas.

Otros avances importantes están relacionados con la construcción del Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria (SNUIRA), que busca gestionar todos los datos estratégicos del sector y disponer información para la toma de decisiones, y del Sistema de Información para la Gestión de Riesgos Agropecuarios (SIGRA). Bajo esta misma estrategia sectorial, el MADR delegó también la administración de AGRONET a la UPRA que busca su interoperabilidad con otros sistemas de información del sector. Con estos avances y la expedición del CONPES 4007 de 2020, que define la estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio, que entre sus principales objetivos busca fortalecer la integración de información del territorio colombiano y desarrollar estrategias de uso aprovechamiento y difusión de la información, estandarizando trámites e integrando procesos y actores, se encuentra un escenario que puede contribuir a definir el alcance de los requerimientos en materia de comunicaciones y sistemas de información para la política sectorial y por consiguiente del OPSPR. Con la identificación de requerimientos sería posible complementar estos desarrollos y proponer una estrategia específica que contribuya en el posicionamiento de la política, a través de acciones que fomenten su aprehensión y apropiación por parte de las entidades del sector.

En las consultas realizadas a funcionarios del MADR se encuentra que, desde la perspectiva de las TIC, la política contempla el desarrollo, implementación y articulación de sistemas de información de soporte para la toma de decisiones en el marco del PETI sectorial. En consecuencia, en el contexto de la política sectorial y a través del Plan Estratégico Sectorial, se estarían mostrando avances en estos aspectos, con el desarrollo del SNUIRA que la Upra apoya técnicamente con la orientación del MADR.

En el tema específico de comunicación se pueden señalar algunas acciones aisladas de la política de OPSPR:

- El MADR ha publicado la Resolución 128 de 2017 sin anexos en su página web, que puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://bit.ly/3wvii2R>
- La UPRA, por su parte, ha desarrollado acciones estratégicas para comunicar avances de la política de OPSPR, y especialmente en cuanto al producto estratégico relacionado con lineamientos técnicos, disponiendo de amplia documentación, y facilitando la consulta de documentos e informes. Entre estos el video publicado en: <https://bit.ly/3MDx2SV>.
- Como documento fundamental para consultar el contexto técnico de la política, la UPRA tiene

publicado en su página web, el documento ejecutivo que sintetiza los lineamientos generales y que incluye los principales referentes relacionados con objetivos, procesos, ejes estructurales, estrategias, productos y resultados, que orienta la construcción del plan de acción:
<https://bit.ly/3wBQWqB>.

A nivel de avances generales, se resalta que la UPRA mantiene en la página web de la entidad un contenido específico sobre los elementos principales de la política en el que se puede consultar temáticas como: la definición del OPSPR, la visión de la política, los objetivos, y un esquema general de los focos de atención y su relacionamiento con los ejes estructurales de la política. No obstante, esta información se encuentra en una ruta que hace parte de los contenidos misionales de la entidad: <https://bit.ly/3MrV7vQ>.

En síntesis, no existe un sitio o un vínculo que permita una consulta directa y completa sobre la política en el portal de la UPRA; lo que no facilita reconocer su contenido y estructura específica, el plan de acción o los avances dados en la implementación de sus estrategias.

Dentro de la información que puede considerarse relevante para la política, tampoco se encuentra el esquema de implementación que permita a las entidades del sector contar con un referente sobre el rol que asumen frente a la política, incluyendo las estrategias de participación, territorialización o el esquema de dirección y gobierno de la política, para las que la Resolución 128 de 2017 señala algunas competencias específicas.

Dada la composición del comité técnico de implementación, seguimiento y evaluación, su activación contribuiría y daría impulso a las acciones de comunicación como interna tanto externa, debido a que el nivel directivo de todas las entidades del sector hace parte de él.

Se resalta que en consulta realizada a las páginas web de las entidades del sector se corroboró que la resolución 128 de 2017 sin los lineamientos, se encuentra disponible para consulta en la ANT, y Agrosavia incluye el documento ejecutivo de los lineamientos de la política consolidado por la UPRA.



2.2.5 Mecanismos de coordinación

2.2.5.1 Articulación con el nivel territorial

Como ya se mencionó, la política de OPSPR propone una estrategia de territorialización, un esquema de participación y unos pactos territoriales, como se muestra en el gráfico 4.

Ilustración 11. Esquema de la Resolución 128 de 2017



Fuente: Elaboración propia.

La implementación de la política en las regiones funciona transversalmente e intersectorialmente mediante la ejecución de procesos misionales (estrategias, programas y proyectos) de las distintas entidades del sector.

A nivel de la territorialización de la política y como parte de ejercicios de articulación con los territorios, se pueden resaltar algunos avances en los procesos de construcción de los POSPR, los PIDARET, los POP de las cadenas, los PDEA, además de las estrategias puestas en marcha por la UPRA para incorporar los lineamientos de OPSPR en el componente rural de los PDM y PDD, POT, PBOT y EOT.

A este respecto y de acuerdo con el documento "Agendas sectoriales departamentales" (UPRA, 2020), se reconocen acciones impulsadas desde el MADR para socializar la política sectorial y los proyectos que se desarrollan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-202; estas acciones tienen como objetivo reforzar y orientar, desde el sector de agricultura y desarrollo rural, la aplicación de los lineamientos para

la formulación de los PDD. En este contexto y de acuerdo con el trabajo adelantado por la UPRA –que implicó la revisión de los 32 planes departamentales de desarrollo 2020-2023–, se resaltan algunos resultados que muestran la importancia de las estrategias de participación y territorialización propuestas en la política.

En los 32 planes de desarrollo departamental se identificaron 576 programas de desarrollo rural; de ellos, 348 impactan directamente el desarrollo rural agropecuario frente a las 9 estrategias sectoriales incluidas en los lineamientos del componente agropecuario y rural.² Esto permite establecer que las temáticas relacionadas con ByS públicos (17 %) y Ordenamiento de la producción (16 %) son las más recurrentes; seguidas del Ordenamiento social de la propiedad rural (6 %).

Estos resultados estarían ratificando no solo la importancia de avanzar en la armonización de la gestión de la política en los territorios, sino en la relevancia práctica que adquieren los dos componentes del OPSPR que ya son identificados como estratégicos en lo rural.

En cuanto a la estrategia de participación planteada en la política, esta recurre a las instancias de coordinación sectorial ampliamente formalizadas en los territorios y a espacios de participación, con diversos grados de funcionalidad e integración a los procesos adelantados por las entidades del sector. Sin embargo, también incluye instancias como el CNAA, creado como organismo consultivo de alto nivel, previsto como mecanismo de participación y concertación gubernamental, gremial y ciudadana para la planificación y el desarrollo de la política agropecuaria, que, a pesar de ser una figura vigente, no es funcional para dar soporte a la planificación y gestión de la política sectorial.³

En relación con los grupos de liderazgo, parte de la estrategia de participación que facilitaría la gestión de la política en los territorios y los acuerdos con los actores público privados denominados pactos territoriales son figuras propuestas en el marco de la POPSPR, que no han sido desarrolladas e implementadas conjuntamente con las entidades del sector, para su adopción como parte de los mecanismos que faciliten

2. El objetivo central de estos lineamientos es establecer relaciones armónicas entre los gobiernos locales y las entidades sectoriales del orden nacional, identificando acciones sectoriales que contribuyan en el desarrollo rural de los territorios a partir de 9 estrategias: i. Ordenamiento social de la propiedad rural para el desarrollo ii. Provisión de bienes y servicios públicos rurales iii. Capacidades productivas y generación de ingresos iv. Ordenamiento de la producción v. Financiamiento y gestión de riesgos para el sector rural y agropecuario vi. Comercialización vii. Sanidad e inocuidad viii. Mujer rural ix. Aspectos relacionados con el ordenamiento territorial.

3. Se han propuesto, para el sector, diversas instancias como el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino creado por la Ley 160 de 1994 como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social ZIDRES, establecido el capítulo III, artículo 4 de la Ley 1776 de 2016, que continúan sin terminar su reglamentación o que no han sido desarrolladas a pesar de estar vigentes.

las acciones de coordinación, planificación y programación de las intervenciones en los territorios, derivadas de la ejecución de los diversos procesos misionales que desarrollan las entidades del sector.

Pese a que la política propone un esquema que incorpora en su estructura organizativa y de gobierno actores territoriales reconocidos y con funciones claras dentro del sector, no puede obviarse que parte de este soporte presenta debilidades para su operación y limitaciones para lograr que se asuman competencias específicas en materia de OPSPR, lo que es reconocido como una problemática persistente que no potencia la articulación con los territorios.

2.2.5.2 Articulación a nivel nacional

No existe una estrategia específica de articulación de las entidades que participan dentro y fuera del sector para la implementación y el seguimiento de la política de OPSPR; cada entidad cumple su rol misional y competencias aportando al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, pero sin identificarse un relacionamiento directo con los parámetros que dan estructura a los lineamientos de la política que se concretarían con el plan de acción y las proyecciones de productos y metas en el horizonte temporal previsto.

Las entidades del nivel nacional y las distintas instancias que participan en los procesos de entrega de la oferta institucional convocan y son convocadas en los mismos espacios territoriales para trabajar en torno a los diferentes planes, programas y proyectos que involucran el ordenamiento del territorio. Sin embargo, este trabajo no obedece a una estrategia de articulación específica ni derivada de lineamientos claros de la política.

A nivel intra sectorial, el desarrollo de las instancias y los mecanismos propuestos en la política de OPSPR pueden contribuir a fortalecer la articulación institucional. A nivel intersectorial, no se identifican expresamente acciones para la integración estratégica de entidades en los procesos de planificación y gestión para la atención de demandas y la armonización de la oferta de bienes y servicios.

En el contexto del OPSPR, solo se ha formalizado una agenda de trabajo con el Ministerio de ambiente que trabaja activamente en la construcción de lineamientos para abordar conflictos principalmente de orden territorial; por lo que, para el sector en general, se identifica la necesidad de construir agendas estratégicas entre ministerios, como es el caso de Minas y Energía, Comercio, Industria y Turismo, además de otros sectores. En este sentido, la propuesta de plan de acción que no se ha adoptado incorpora el

mecanismo de mesas intersectoriales como parte de los productos definidos en la línea de coordinación intersectorial; lo que podría representar un avance importante en el diseño para la puesta en marcha de un mecanismo para llenar este vacío.

2.3 Manejo operativo

En el marco general del PND 2018-2022, el ordenamiento productivo y social de la tierra hace parte del pilar de desarrollo rural; para dar cumplimiento a objetivos, indicadores y metas propuestos, el plan estratégico institucional del sector agricultura y desarrollo rural (2019-2022) está orientado, básicamente, a dinamizar variables clave asociadas al mejoramiento de la productividad, la competitividad y la rentabilidad de la producción agropecuaria y no agropecuaria del sector rural.

En estos instrumentos, el OPSPR es percibido como parte de las acciones que suman a la competitividad del sector; pero no está planteado como parte de un componente estratégico de carácter transversal capaz de generar la base para las transformaciones del sector.

Por su parte, los planes de acción de las entidades del sector formulados en este marco y para los mismos escenarios temporales, en general, responden también a las orientaciones estratégicas y objetivos generales propuestos para el sector en el PND; que, para el caso del periodo 2018-2022, se relacionan, básicamente, con la línea E: Campo con progreso, del pacto por el emprendimiento y la productividad.

Dado que, de forma independiente, las entidades desarrollan acciones referentes a los focos de atención de la política, no se evidencia completa armonización de la planificación intrasectorial que fomente escenarios institucionales de mayor complementariedad, de forma que se potencien las contribuciones al cumplimiento de resultados de la política.

Una propuesta de plan de acción para la política debería impulsar un escenario de mayor integralidad para la planificación sectorial y, en particular, mediante la definición clara de responsabilidades, con base en el rol que asume cada entidad frente a los objetivos de la política y con la adopción de mecanismos como la focalización de intervenciones que está planteada en la propuesta del POTA bajo criterios de convergencia.

2.3.1 Análisis de actividades operativas

Como ya se ha mencionado, con participación de las entidades del sector y el apoyo de la UPRA, en la vigencia 2018, el MADR realizó una formulación detallada de un Plan de acción denominado “Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario (POTA) 2019-2038” (UPRA, 2018); pero no se llegó a su formalización y posterior adopción por parte de los actores vinculados y, por tanto, no fue socializado como hoja de ruta en materia de OPSPR para orientar la planificación de las entidades del sector, tal como está previsto en la Resolución 128 de 2017.

Sin la hoja de ruta del plan de acción, las actividades misionales relacionadas con la política de OPSPR son llevadas a cabo autónomamente por cada entidad, de acuerdo con sus competencias y los procesos misionales que responden al plan estratégico general del sector, dando cumplimiento a sus funciones pero sin estar expresamente articulados a orientaciones, lineamientos o productos y metas, fijados en el plan específico para esta política.

Desde los planes de acción de las entidades del sector⁴, no parece evidente la integración para la entrega de la oferta institucional; porque las entidades definen sus procesos misionales de conformidad con su competencia y sus funciones específicas, y es en esa medida que, aportan a los objetivos y los productos definidos en el PES y en el plan de acción institucional del MADR. A partir de esto, se infiere complementariedad entre estos instrumentos de planificación en la dimensión conceptual y estratégica que abarca las temáticas en materia de OPSPR, pero, a la vez, señala divergencias a nivel operativo originadas en la multiplicidad de escenarios para la priorización y la focalización de intervenciones.

A pesar que esto pudiera verse como un vacío que afecta el relacionamiento de los productos y resultados de la política sectorial frente a los definidos para la política de OPSPR, lo que parece mostrar es la existencia de debilidades en el direccionamiento como fundamento de la política de OPSPR, ya que la carencia del plan de acción impide contar con referentes específicos para las entidades del sector, a partir de los cuales se logre mayor coordinación, congruencia y eficacia en la planificación general del sector.

En cuanto a los aportes de las entidades del sector, se resalta el caso de la UPRA, que, dada su misionalidad, asume un rol preponderante en materia de operación de la política de OPSPR, particularmente, porque buena parte de los productos y resultados del Plan

4. Se revisaron planes de acción de las agencias ANT y ADR correspondientes a las vigencias 2019, 2020 y 2021, como ejecutores de procesos misionales asociados a la política de OPSPR, y el plan de acción institucional de la UPRA 2020.

Estratégico Institucional de la entidad están asociados al proceso de direccionamiento estratégico; lo que se concreta en uno de sus objetivos, que es fortalecer la orientación de la política pública de planificación y gestión del territorio para usos agropecuarios.

En el marco de este objetivo, la UPRA se propone desarrollar entre 2019 y 2022 (UPRA, 2020) productos estratégicos relacionados con: Planes de Ordenamiento Productivo formulados en el marco de los compromisos del PND, instrumentos de planificación y ordenamiento territorial agropecuario, específicamente, en los ejes estratégicos de planificación sectorial y ordenamiento territorial agropecuario; lineamientos para la formulación de actos administrativos en la gestión del territorio para usos agropecuarios en ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad, y mapas de zonificación agropecuaria.

Actividades misionales

De acuerdo con la arquitectura institucional del sector y las correspondientes competencias en materia de OPSPR, la tabla 9 muestra el rol general de las entidades del sector y las acciones específicas que se pueden identificar asociadas al OPSPR en cada una de ellas.

Tabla 9. Roles entidades del sector y acciones específicas para el OPSPR

Entidad	Rol asociado	Acciones específicas para el OPSPR
MADR	Direccionar la política sectorial (Formular orientar y dirigir)	Gestión de ordenamiento social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo
UPRA	Orientar el ordenamiento y el uso eficiente del suelo	Planificación del ordenamiento agropecuario nacional y del ordenamiento agropecuario territorial
ANT	Ejecutar la política de OSPR	Planificación, ejecución y evaluación del OSPR
ADR	Ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial	Estructuración y cofinanciación de proyectos PIDAR
		Fortalecimiento para gestión de PDET
URT	Liderar la política de restitución de tierras	Gestión de restitución, administración de Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas y de personas sujeto de restitución.
AUNAP	Ejercer autoridad pesquera y acuícola en Colombia. Formula y ejecuta política pesquera y acuícola	Gestión de la Administración y Fomento, de la Inspección y Vigilancia y de la información y generación del conocimiento.
ICA	Trabajar por la sanidad agropecuaria y la inocuidad agroalimentaria	Asesoría al MADR en formulación de la política y los planes de desarrollo agropecuario y diseño y desarrollo de medidas sanitarias y fitosanitarias
AGROSAVIA	Generar conocimiento científico y el desarrollo tecnológico agropecuario	Oferta tecnológica
		Sistemas de información, servicios de laboratorio

Entidad	Rol asociado	Acciones específicas para el OPSPR
FINAGRO	Promover desarrollo del sector con instrumentos de financiamiento y desarrollo rural	Gestión del financiamiento del sector
Banco Agrario	Fomento de las actividades del sector rural	Financiar actividades del sector rural, agrícola, pecuario, pesquero, forestal y agroindustrial

Fuente: Elaboración propia.

Es posible identificar, desde las funciones específicas de las entidades del sector, las acciones generales que se adelantan en materia de OPSPR; sin embargo, la carencia de un plan de acción y de la armonización que este debería tener con el plan estratégico del sector hace que, desde los planes institucionales, las entidades ejecutoras no cuenten con un marco de referencia específico que defina claramente productos, metas, indicadores, resultados y las proyecciones de corto, mediano y largo plazo; que oriente los procedimientos y facilite el diseño de instrumentos contribuyendo más eficazmente para alcanzar los objetivos de la política de OPSPR que deben sumar a los del sector.

En este contexto, se resalta que las entidades del sector frente a la política cumplen un rol en varias dimensiones; aquellas vinculadas más directamente al direccionamiento estratégico, como la UPRA, cuyos productos se relacionan con la generación de lineamientos para fortalecer la orientación de la política pública de planificación y gestión del territorio para usos agropecuarios. En segunda instancia, las entidades que cumplen un doble rol por tener entre sus funciones el apoyo a la formulación de políticas además de su rol de ejecutores, como es el caso de la AUNAP y el ICA; finalmente, las que desempeñan un rol asociado directamente con la ejecución de la política sectorial, como las agencias ADR y ANT.

En desarrollo de sus funciones misionales, las entidades aportan a los productos de la política y al cumplimiento de sus objetivos; pero es desde el plan de acción que se deben precisar las responsabilidades de cada instancia y el nivel de articulación y relacionamiento que ellas tienen con los distintos procesos de la implementación de la política de OPSPR.

De esta manera, sin plan de acción, la gran mayoría de las entidades del sector se ven principalmente reflejadas en el proceso de planificación del uso eficiente del suelo, para el que se definen productos, metas y resultados de las acciones e intervenciones dirigidas a los beneficiarios directos de la política. El MADR y la UPRA se encuentran especialmente relacionadas con los resultados esperados de los procesos de direccionamiento, implementación estratégica y seguimiento y evaluación, dada su

competencia a nivel de producción de orientaciones para fortalecer la planificación y gestión del OPSPR.

2.3.2 Actividades de apoyo

En cuanto a las actividades de apoyo como la gestión financiera, la gestión del talento humano, la gestión administrativa, la gestión de tecnología y la gestión legal, es importante recordar el carácter transversal de la política de OPSPR. Es decir, las actividades de apoyo son asumidas por las entidades sectoriales encargadas de ejecutar la política y se fraccionan en los procesos de administración y gestión al interior de las entidades.

Dado que la política de OPSPR recurre a la estructura institucional del sector, se cuenta con un soporte relativamente robusto para ejecutar estrategias y líneas de acción, en cabeza de las entidades que desarrollan procesos misionales para la entrega de la oferta institucional. Sin embargo, se evidencia poco reconocimiento en estas entidades, de productos o proyección de metas o indicadores asociados a procesos de implementación de la política, por lo que, en líneas generales, en los planes estratégicos y los planes de acción de las entidades del sector, no se tiene en cuenta el marco estratégico y operativo particular de la política de OPSPR. Por lo anterior, no se evidenciaría un escenario armónico de operación para la integración de los aportes institucionales, principalmente porque con la carencia del plan de acción, no se dispone de referentes claros y formales para orientar y direccionar los énfasis del ordenamiento productivo y social de la propiedad en el contexto de la planificación de las entidades del sector.

En consonancia con lo anterior, a nivel de los programas y los proyectos específicos que desarrollan acciones relacionadas con la política de OPSPR, cada una de las entidades responsables de los mismos son las encargadas de formular y gestionar los requerimientos en materia de proyección de presupuestos, planificación de la operación, desarrollo de instrumentos y aplicación de los mecanismos para implementarla, como parte de la programación integral de la entidad; sin que se incorporen análisis derivados de un seguimiento específico, que permita retroalimentar la política en materia de la definición de acciones de apoyo para mejorar su desempeño.

El carácter transversal de la política hace que no se puedan valorar específicamente los requerimientos para el funcionamiento de la política en materia de personal, oficinas, tecnología y equipos, para que pueda ser implementada de manera articulada. En este sentido, se puede resaltar el caso de las necesidades de fortalecimiento de las

estrategias de gestión de la información y el conocimiento de las entidades del sector, que debe tratarse como una estrategia sectorial de carácter integral que mejore la articulación de las instancias de operación de la política a nivel nacional y territorial, y los niveles de coordinación y direccionamiento de política a nivel nacional.



Sección II. Eficacia y eficiencia de la política OPSPR



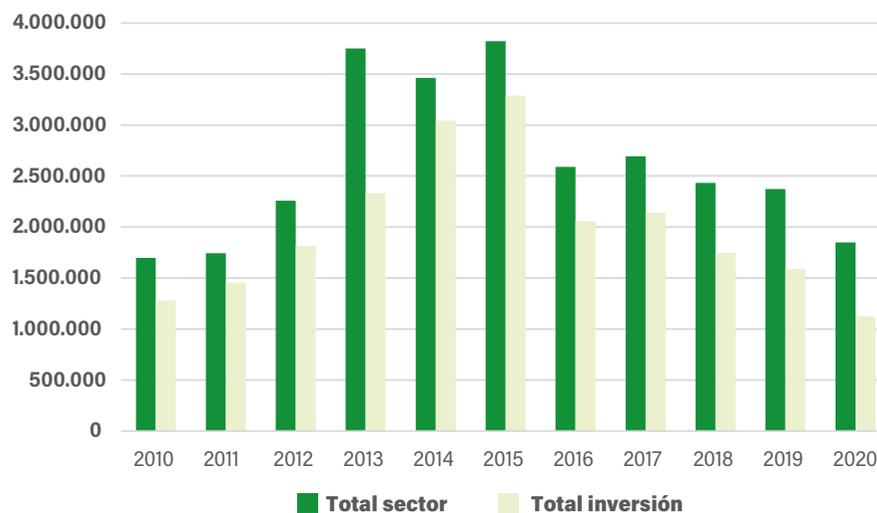
2.4 Insumos (eficiencia)

2.4.1 Antecedentes presupuestales y fuentes de financiación

Por la naturaleza transversal de la política de OPSPR, esta no cuenta con una destinación presupuestal específica. Su funcionamiento es asumido por las entidades del sector. No se ha hecho el ejercicio de valorar los aportes que cada entidad realiza en talento humano, espacios, tecnología y equipos.

El análisis del presupuesto sectorial dispone de cifras para el periodo 2010-2020, con un total de \$ 28,6 billones destinando el 76 % para inversión. Si bien la política cuenta con el soporte de recursos con cargo al presupuesto nacional, se refleja una tendencia de ajuste por las medidas de restricción fiscal adoptadas en el contexto de la política macroeconómica que coinciden con el periodo de implementación de la política de OPSPR.

Ilustración 12. Apropiación final. Sector agricultura y desarrollo rural (millones de pesos)



Fuente: Reporte SIF: Nación, MinHacienda 2010-2020.

El desempeño del sector, en términos de compromiso, es, en promedio, del 94 % para el periodo 2010-2020.

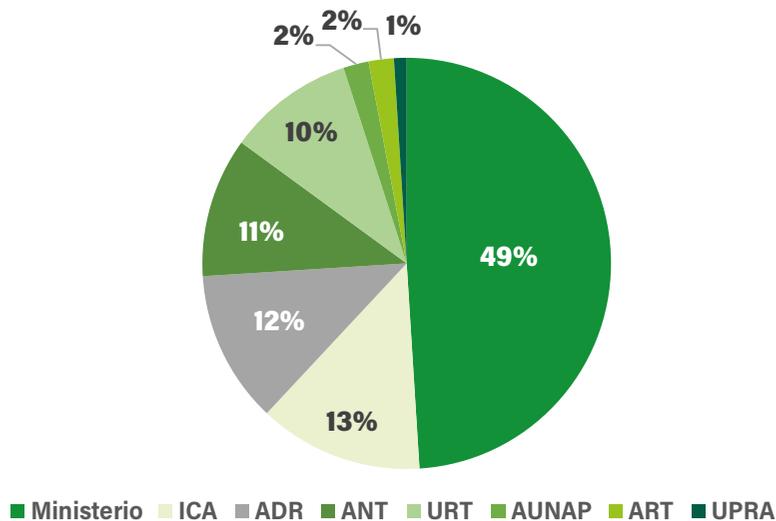
Ilustración 13. Apropiación final. Compromisos sector agricultura y desarrollo rural (millones de pesos)



Fuente: Reporte SIIF: Nación, MinHacienda 2010-2020.

Para el periodo 2017-2020, la distribución del presupuesto es del 49 % para el MADR, 13 % para el ICA, 12 % para la ADR y 11 % para la ANT; el 15 % restante se distribuye entre AUNAP, URT, ART y UPRA.

Ilustración 14. Sector Agricultura y Desarrollo Rural Total Presupuesto 2017-2020 por entidad



Fuente: DNP (2010-2020)

En este análisis, es relevante comparar la información a nivel de sectores según la cual, para el período 2017-2020, la participación del sector en el total nacional no alcanza a superar el 5 %.

Tabla 10. Porcentaje Participación en la inversión total. Proyectos de Inversión

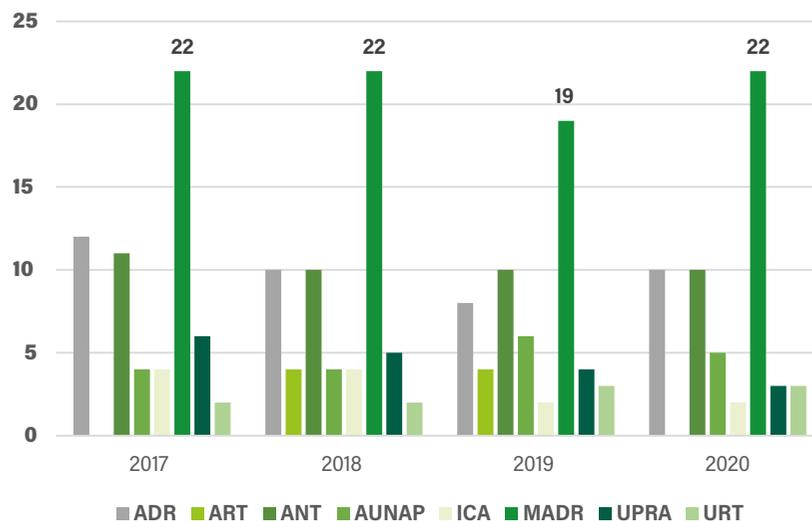
Vigencia	Sector	N.o de proyectos	Inversión (\$)	Participación en la inversión total (%)
2017	Agricultura y desarrollo rural	61	2.140.358.032.295	5
	Total	1309	40.418.517.539.097	
2018	Agricultura y desarrollo rural	61	1.719.983.960.764	4
	Total	1273	38.621.701.515.497	
2019	Agricultura y desarrollo rural	56	1.589.165.281.228	4
	Total	1197	41.894.680.947.796	
2020	Agricultura y desarrollo rural	55	1.122.525.203.180	3
	Total	1275	43.825.120.377.136	

Fuente: SPI del DNP (S.f).

Entre los años 2017-2020 y a nivel general, el sector ha mantenido el número de proyectos de inversión registrados en el BPIN del DNP.

Es relevante señalar, así mismo, que a nivel de las entidades se mantiene este mismo comportamiento y resaltar que el MADR ejecuta para todo el periodo, el mayor número de proyectos.

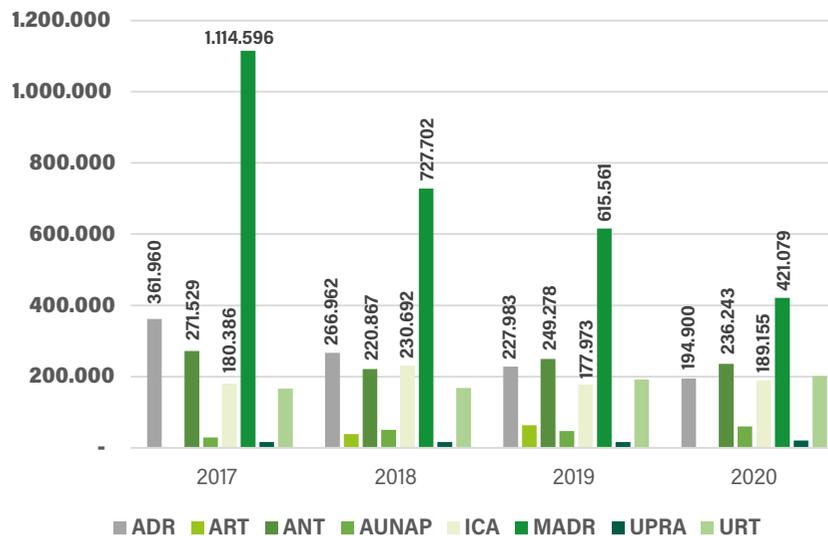
Ilustración 15. Sector agricultura y desarrollo rural. N.o de proyectos de inversión SPI 2017-2020.



Fuente: SPI del DNP (S.f).

No obstante, para el periodo de análisis, se evidencia un cambio en la distribución de la inversión al interior del sector; muestra reducción en la participación del MADR en el total del presupuesto: baja del 52 % en 2017 al 35 % en 2020.

Ilustración 16. Sector agricultura y desarrollo rural 2017-2020. Inversión/Entidad (Millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del SPI del DNP (S.f).

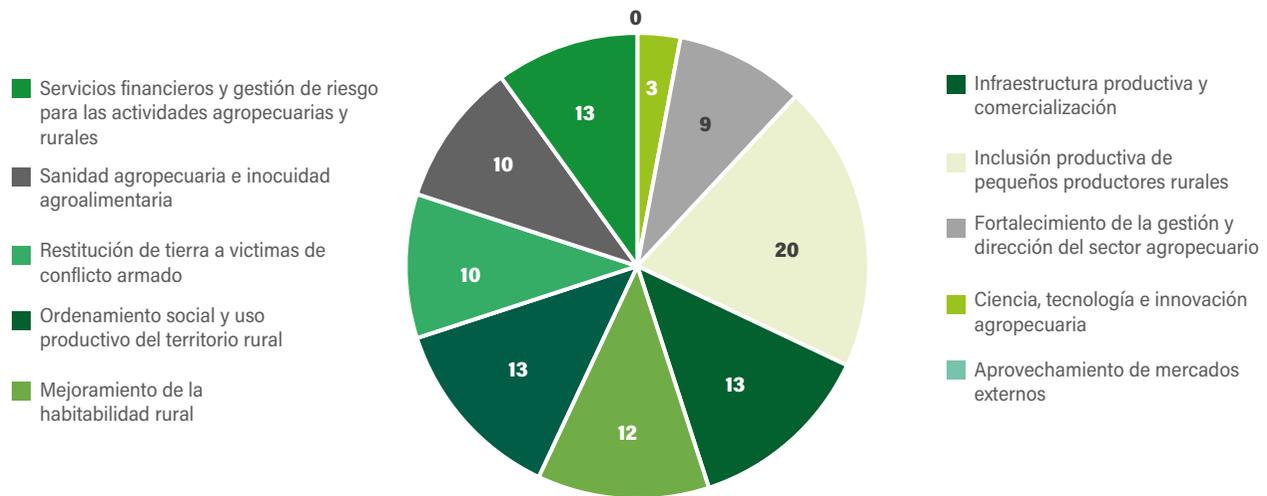
Como referencia para abordar este análisis, se propone una aproximación a los indicadores del Seguimiento a proyectos de inversión (SPI) del DNP.

Al profundizar en el análisis de categorías de inversión, por el enfoque de resultados, de los proyectos de inversión registrados en el BPIN, se tiene que, para el periodo 2017-2020, el 81 % de la inversión está asociada a los programas sectoriales; los cuales, por su naturaleza, convergen con los objetivos del OPSPR. El restante 19 % corresponde a proyectos de inversión no asociados directamente con acciones para el OPSPR.

Según la clasificación del SPI, bajo la denominación de ordenamiento social y uso productivo del territorio, el presupuesto asignado corresponde al 13 % y se relaciona con proyectos de inversión de la ANT, la UPRA y el MADR.



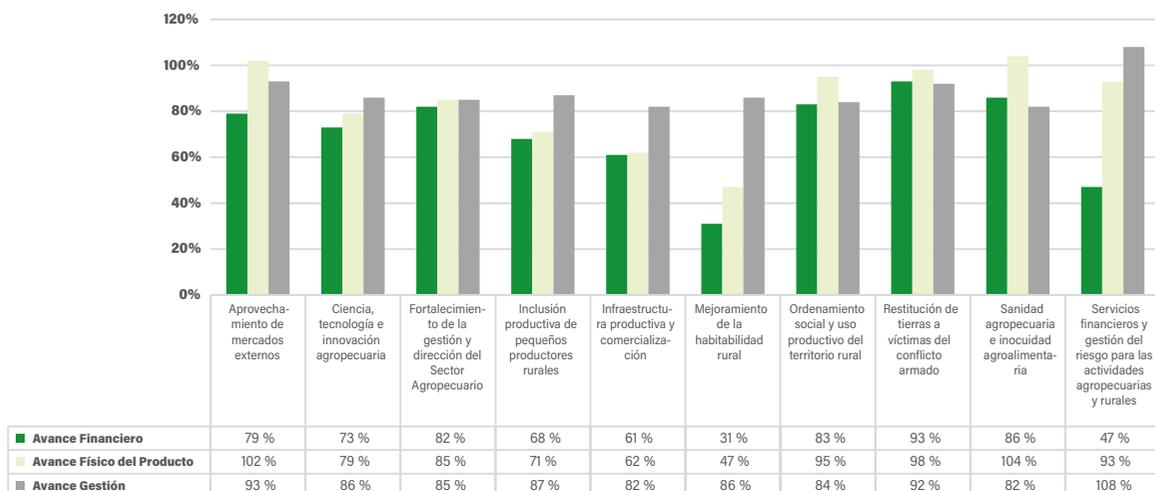
Ilustración 17. Sector agricultura y desarrollo rural 2017-2020: Inversión según SPI (%)



Fuente: Elaboración propia con datos del SPI del DNP (S.f).

Para el periodo 2017-2019, los indicadores de desempeño evidencian un comportamiento en el cual los avances financiero, físico y de gestión son divergentes. Al desagregar el análisis, se tiene que el avance financiero está por debajo de los porcentajes de desempeño físico y de gestión, lo que sugiere una sobreestimación de los recursos o, en su defecto, una subestimación de las metas.

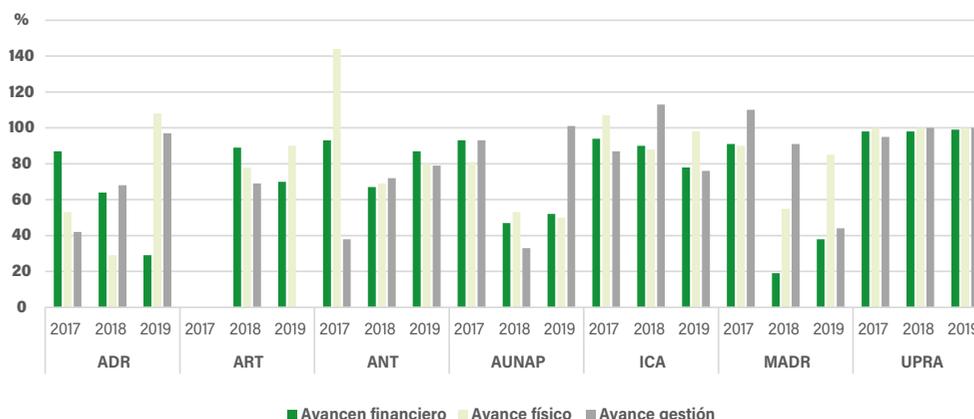
Ilustración 18. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 % de avance según categorías SPI



Fuente: Elaboración propia con datos del SPI del DNP (S.f). (Calculado con promedio simple)

En la perspectiva de las entidades, a excepción de los datos asociados con la UPRA, son relevantes las distorsiones en los indicadores de desempeño (avance financiero, físico y de gestión), lo que puede indicar la poca relevancia de los indicadores seleccionados para el periodo 2017-2020.

Ilustración 19. Sector Agricultura y Desarrollo Rural 2017-2020 % de avance SPI, por entidad



Fuente: Elaboración propia con datos del SPI del DNP (S.f).

2.4.2 Uso y Distribución de los recursos

Dada la estructura presupuestal del sector y debido a que la política de OPSPR se ejecuta mediante los proyectos de inversión de las entidades, la información relativa a la distribución específica de recursos en las categorías de 1) el Personal, 2) los Bienes y servicios de consumo, 3) la Inversión, 4) la Administración, 5) los Imprevistos y 6) Otros, solo podría analizarse como parte de los componentes de las fichas de funcionamiento de cada entidad. Luego, esa información no se revisa para esta evaluación; se considera de utilidad restringida: a partir de ella tampoco sería posible describir los criterios de asignación de recursos ni la repartición del gasto.

En lo que atañe a los proyectos de inversión asociados a la política de OPSPR, es importante mencionar que el sector busca que estos indiquen cuánto se invierte en cada región.

Para ejecutar los procesos misionales que dan cuenta de la política, las entidades gestionan sus propios presupuestos, por lo que, a partir de la identificación de los componentes principales de inversión, podría realizarse un análisis aproximado del uso y la distribución de los recursos para el OPSPR; sin embargo, bajo la denominación de ordenamiento social de la propiedad solo se encuentra una ficha de inversión de la ANT. En materia de acciones de ordenamiento productivo, el presupuesto se encuentra distribuido en proyectos para siete entidades que ejecutan los procesos misionales relacionados con diversos proyectos de inversión, cuya denominación abarca temáticas asociadas. Se verifica que los productos y las metas de la ANT se encuentran armonizados de una manera más directa con las metas del PND, lo que facilita el seguimiento y la medición de avances a este componente.

En el contexto del plan estratégico sectorial, las metas del componente de ordenamiento productivo se pueden considerar agregadas en la formulación de los POP, aunque los proyectos de inversión y las actividades no respondan en estricto a la misma estructura de objetivos y líneas de acción de la política; esto se podría entender como una situación que induciría algún grado de complejidad si se pretende una presupuestación y seguimiento de carácter específico.

En cuanto a la distribución de los recursos asignados a la política y apoyándose en la clasificación del gasto público, eje de la estructuración del presupuesto orientado a resultados que define las categorías bajo las cuales se programan los proyectos de inversión, para el sector agropecuario, se identifica la estructura general que se observa en la siguiente tabla.

Tabla 11. Estructura general de la clasificación del gasto público, sector agricultura

Sector	Código	Nombre	Entidades
Agricultura	1701	Mejoramiento de la habitabilidad rural	MADR
	1702	Inclusión productiva de pequeños productores rurales	ADR, MADR
	1703	Servicios financieros y gestión del riesgo para las actividades agropecuarias y rurales	MADR
	1704	Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural	ANT, MADR, UPRA
	1706	Aprovechamiento de mercados externos	MADR
	1707	Sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria	ICA, AUNAP MADR
	1708	Ciencia, tecnología e innovación agropecuaria	ADR, UNAP, MADR
	1709	Infraestructura productiva y comercialización	ADR, MADR

Fuente: Adaptado de DNP (s.f).¹

Se constata en la información disponible en el SPI, que, bajo la categoría de Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural, se gestionan los proyectos de inversión relacionados con el ordenamiento social de la propiedad², en los que participan ANT, el MADR y la UPRA. Así mismo, se constata que el MADR desarrolla proyectos de inversión asociados a todas las categorías presupuestales del sector. En el componente de ordenamiento productivo, ejecutado bajo siete categorías presupuestales, se vinculan los proyectos de inversión de las entidades: MADR, ADR, ANT, AUNAP y el ICA.

Se precisa que, en el SPI, se encuentra la información relativa a la ART como parte del sector agricultura y desarrollo rural hasta el 2019; a partir de esa vigencia, nuevamente,

1. Documento consultado en: <https://bit.ly/3NwYQbg>

2. Dotación de tierras, Planes de ordenamiento social de la propiedad, formalización y regularización.

esa entidad dejó de hacer parte de este sector. En cuanto a la URT, esta entidad ejecuta una categoría de proyectos de inversión denominada Restitución de tierras a víctimas del conflicto armado, en la que se incluye un proyecto de inversión relacionado con el OPSPR: "Implementación programa proyectos productivos - acceso a instrumentos para el desarrollo productivo de las familias campesinas con restitución y posesión de sus predios, con el propósito de contribuir en la generación de ingresos a nivel nacional"; que, dado su objetivo, claramente debe ser coherente con el marco de referencia de los procedimientos de las demás entidades ejecutoras de la política de OPSPR, de manera que genere mecanismos ajustados al contexto general del sector para la entrega de la oferta institucional.

Respecto de las demás entidades, dada la naturaleza de Agrosavia como entidad de participación mixta, no se encuentra información de seguimiento en el SPI del sector, ni para las entidades que prestan servicios financieros (Finagro y Banco Agrario), que operan bajo rubros presupuestales especiales.

La distribución de los recursos muestra dificultades para realizar, a partir de la información del SPI, acciones claras de monitoreo y seguimiento a la ejecución de los proyectos de inversión asociados a los componentes de la política de OPSPR, ya que no dispone de un mecanismo que integre todas las acciones y fuentes de financiación, como puede ser para este caso, las emprendidas por Agrosavia, los fondos parafiscales o, incluso, la información de algunas inversiones aplicadas al sector realizadas en el marco de otros programas como el SGR, alianzas público privadas y probablemente de las acciones que se emprendan como parte de los planes de RRI.

No obstante lo anterior, el SPI como fuente de información formal, estandarizada y oficial sobre el desempeño de los proyectos de inversión del sector y base para las acciones de seguimiento, es un referente de análisis para verificar el avance físico financiero de los proyectos, y a partir del cual sería posible realizar la valoración del



cumplimiento de las actividades, productos y metas; esto, además de ser punto de referencia para verificar eventuales requerimientos de financiación, en escenarios de planificación en los que se identifiquen acciones o productos no financiados, como lo registrado en el documento de la propuesta de plan de acción POTA de la política que no culminó su trámite de adopción.

2.4.3 Estructura de costos

En la medida en que el presupuesto de la política es un agregado de presupuestos de las diferentes entidades, no es posible determinar los costos generales de la política. Tales costos hacen parte de las destinaciones presupuestales que cada entidad del sector orienta para financiar los costos relativos a funcionarios, espacios, tecnología y equipos que se destinan a su misionalidad y cada uno de los proyectos de inversión que se derivan de ella.

El SPI también contiene información que permite identificar los proyectos de inversión destinados al funcionamiento de las entidades que, como ya se ha señalado, permitiría hacer la validación de los costos o elaboración del presupuesto para el funcionamiento de la política sectorial, pero dada la integración que las acciones de OPSPR tienen respecto de esta, no parecería de mucha utilidad intentar aproximaciones asociadas a requerimientos específicos.

De acuerdo con la información obtenida en las entrevistas realizadas a funcionarios del MADR, una presupuestación específica de requerimientos financieros para la política, implicaría revisar y formalizar las actividades, productos y metas de la política de OPSPR, establecer costos específicos y proyecciones, para planificar y programar los recursos necesarios y su distribución, en cumplimiento de objetivos y resultados esperados. Esto demandaría grandes esfuerzos institucionales para la articulación y coordinación estratégica y técnica con las entidades ejecutoras del sector, sobre la base de proyecciones claras de corto, mediano y largo plazo. A este respecto, en las consultas realizadas como parte de la preparación de la información para llevar a cabo la evaluación, no se encontró una posición unánime y clara sobre la pertinencia y/o necesidad de llevar a cabo procesos de presupuestación específica para el OPSPR.

2.5 Resultados (eficacia)

Con base en los informes anuales de gestión de las entidades del sector, que finalmente se agregan de manera general en el informe de gestión del MADR, se intenta una aproximación a los avances de los resultados de la Política de OPSPR, particularmente para el proceso de planificación del uso eficiente del suelo, esto en razón al tipo de productos identificados. Sin embargo, es claro que estos informes responden a la estructura organizativa de las dependencias del ministerio, a las funciones y competencias de cada una de ellas, y a las orientaciones tanto de los planes estratégicos como de los planes de acción, y no existe información para algunos de los productos definidos en el marco de los lineamientos de la política para el OPSPR.

No contar con la definición precisa de productos relacionados con los procesos de direccionamiento estratégico, implementación estratégica y seguimiento y evaluación que materializan buena parte de los objetivos de la política hace que no sea posible encontrar trazabilidad de ellos en los ejercicios de planificación de las entidades del sector; en consecuencia esta aproximación parcial y recortada del avance de un solo proceso de la política, no da cuenta de un insumo adecuado para determinar resultados de la política.

Parte de estas limitaciones se deriva de la falta de formalización y adopción del plan de acción y la definición precisa de productos, metas, indicadores y resultados, y de los responsables de su ejecución. A este respecto, vale la pena mencionar que la propuesta de plan de acción formulada en el 2018 por las entidades del sector contiene una matriz de resultados que busca concretar las líneas de acción e intervención específicas y los productos para cada una de ellas, pero, lamentablemente, que no terminó su completo desarrollo.

Con este contexto y tomando en consideración las características particulares de la política de OPSPR, es preciso aclarar que este ejercicio de evaluación no pretende



ni se apoya en la medición de la eficacia de la gestión de cada una de las entidades en materia de OPSPR.

Como parte de las adaptaciones necesarias realizadas a la metodología de la evaluación, los resultados se analizan sin perder de vista la naturaleza y el objetivo general de la política de OPSPR: “direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia, en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario”. Se enfatiza el direccionamiento estratégico del sector como uno de los principales resultados de la política.

En términos de los objetivos, y a partir del componente de calidad construido para esta evaluación (encuesta de satisfacción de las entidades³, como beneficiarios indirectos), como parte de los resultados globales, se recurre a una aproximación para estimar la cobertura de las entidades del sector que pueden ser beneficiadas con los lineamientos de la política de OPSPR para orientar su gestión institucional; a este respecto se podría decir que, si bien el grado en que los lineamientos de OPSPR deben orientar la planificación y gestión de las entidades, tendría que estar proyectada para una cobertura del 100% de las entidades adscritas y vinculadas al MADR, cerca del 30 % de ellas, declararon no reconocer que su actividad misional se desarrolle en el marco de lineamientos y orientaciones de la política.

2.5.1 Cumplimiento de las metas de la política de OPSPR

Para revisar y analizar el cumplimiento de metas de la política, se utilizará, como primer referente, el contenido específico del documento de los lineamientos de la política publicado por la UPRA (s.f), que incluye aspectos complementarios para estructurar el plan de acción, y la cadena de valor propuesta para esta evaluación.

Para intentar esta revisión, se recurre a los productos estratégicos y resultados esperados, definidos en los lineamientos de la política; y se organizan teniendo en cuenta los cuatro procesos establecidos como necesarios para la implementación: (i) Direccionamiento estratégico, (ii) Planificación del uso eficiente del suelo, (iii) Implementación estratégica, y (iv) Seguimiento y evaluación. Esto, dadas las falencias ya reseñadas relacionadas con la carencia de una línea base de metas e indicadores para el seguimiento de la política.

3. Mecanismo propuesto en el diseño, para obtener información, mejorar los insumos de la evaluación y complementar el contexto de implementación de la política, dirigidas a las entidades del sector que desempeñan funciones de operación o ejecución de la política, considerados en esta evaluación como beneficiarios indirectos, con un rol de intermediación para llevar la oferta institucional a los beneficiarios directos. A partir de esta información se construyó el componente de calidad, específicamente desde la demanda, que determina la calidad y oportunidad de los bienes y servicios entregados como oferta institucional, a los beneficiarios directos.

A continuación, y a partir de la información disponible⁴, se presentan aproximaciones al cumplimiento parcial de metas, identificando en los planes de acción de las entidades del sector, productos asociados o productos intermedios que, como parte de la oferta institucional, mostrarían avances en la ejecución de la política. Para este propósito, se sintetizan los productos estratégicos o resultados definidos para cada estrategia de los cuatro procesos para la implementar la política intentando consolidar avances desde la expedición de la Resolución 128 e identificando entidades responsables.

Tabla 12. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 1: Direccionamiento estratégico

Proceso 1: Direccionamiento estratégico		
Entidad del sector	Resultados esperados	Avances
MADR y UPRA Instancias de dirección y gobierno de la política	Lineamientos, criterios e instrumentos para el uso eficiente del suelo rural a nivel nacional, sectorial y territorial debidamente formalizados.	Avances en la definición de criterios y lineamientos para el ordenamiento social de la propiedad, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y para la planificación del ordenamiento agropecuario territorial.
	Ruta de articulación interinstitucional en el ámbito nacional, sectorial y territorial para la implementación de la política	Se desarrolló una propuesta de plan de acción como instrumento estratégico que asegure el cumplimiento de la visión y los lineamientos de la política. La adopción del plan demandaría actualización previa para hacerlo base de la ruta de articulación.
	Marco normativo para uso eficiente del suelo rural	Se desarrolló un marco normativo nutrido para impulsar y regular procesos de OSP y de OP (ver numeral 2.1.2. que orientan procesos misionales y objetivos estratégicos.
	Plan financiero para implementación de la política	Se avanza en la propuesta de un esquema general de financiación y proyección presupuestal para la política en el horizonte de ejecución previsto a 2038, en el marco del documento de plan de acción "Plan de ordenamiento territorial agropecuario 2019-2038" (POTA), que identifica los componentes de financiación asociados a los proyectos de inversión pública definidos por el DNP.

Fuente: Elaboración propia con base en MADR (2017).

4. Incluye consulta a informes de gestión 2020 de las agencias ANT y ADR, e informes de seguimiento al plan de acción y a PES 2020 y 2021 del MADR

Tabla 13. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 1

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 1: Administración y gestión de tierras rurales			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2021
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Estrategia 1: Fortalecimiento de la planificación del OPSPR	PE1: Sistema nacional de administración y gestión de tierras (SNAGTR), diseñado, adoptado y operando	- Expedición del CONPES 3958 de 2019 - Estrategia para implementar la política pública de Catastro multipropósito
			- Ley 1955 de 2019 PND 2018-2022 Art. 79: Catastro como servicio público; descentralización del catastro
			- Decreto 1983 de 2019. Habilitación gestores catastrales y requisitos para los operadores catastrales
			- Decreto 148 de 2020. Disposiciones generales del servicio público de Gestión catastral, procedimientos del enfoque multipropósito y otros
			- Operación RESO y aplicación FISO
			- Producción del Sistema Integrado de Tierras (SIT)
		PE 2: Planes Municipales de Ordenamiento Social de la Propiedad formulados y ejecutados	- Planes OSP formulados y aprobados (41 priorizados). - Ruta metodológica: Fase 1: Formulación e implementación al 96 %, en 8 municipios (Mahates, Almaguer, Morales, María la Baja, Cajibío, San Juan de Nepomuceno, Piendamó y Piamonte). Fase 2: 8 % en los municipios: Fonseca, San Juan del Cesar, Ciénaga, Ataco, Cáceres, El Guamo, Córdoba y Rioblanco.
			- Resolución 740 de 2017 (modificada con Resolución 12096 de 2019). Adopta el reglamento operativo de lo POSP
			- Resolución 915 de 2020. Adopta reglas para la ejecución del procedimiento único de OSPR en zonas no focalizadas.
UPRA	Estrategia 2: Gestión del OSPR para acceso y la seguridad jurídica de las tierras rurales	PE1. Resolución de adopción de la frontera agrícola.	- Resolución 261 de 2018. Define la Frontera Agrícola Nacional y adopta la metodología para la identificación general. Producto de información disponibles en el Sipra que administra la Upa; pone a disposición una capa de información de las áreas que pueden ser objeto de fomento de actividades agropecuarias con el fin de desestimular la deforestación y concentrar los esfuerzos de inversión.

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 1: Administración y gestión de tierras rurales			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2021
UPRA	Estrategia 2: Gestión del OSPR para acceso y la seguridad jurídica de las tierras rurales	PE2: Marco de ordenamiento para la constitución y consolidación de ZRC y ZIDRES	- CONPES 3917. Contiene la cartografía con las áreas potenciales para ZIDRES. - Se modelan el PDRI y el POPSPR de la Zidres Puerto López (Meta)
			- Se define la metodología para estimar las áreas de referencia como insumo para identificación de ZIDRES.
			- No hay avances en la definición de un marco de ordenamiento para las ZRC; el Consejo Directivo de la ANT continúa tramitando las solicitudes radicadas previamente con la reglamentación existente.
Agencia Nacional de Tierras-ANT	Estrategia 3: Regularización del mercado de tierra	PE1. Sistema integrado de transacciones de predios rurales.	Resolución 383 de 2019, se adoptan lineamientos producido por la UPRA para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales
		PE2. Registro de títulos de propiedad y costos de transacción	Tiene relación con la Estrategia 1 producto estratégico 1 SNAGTR
	Estrategia 4: Administración de Tierras	PE1. Inventario de baldíos y predios de la nación, fondo de tierras	- Decreto Ley 902 de 2017: Procedimiento único. - En diseño y aprobación el Plan Nacional de Formalización.
		PE2. Programa nacional de formalización de tierras	
Resultado esperado:		Alcance para la medición	
Mejoramiento de la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, como resultado de intervenciones planificadas y gestionadas estratégicamente que contribuyen al uso eficiente del suelo. Está redactado como impacto.		Asociado con acciones principalmente desarrolladas por la ANT, con apoyo y tutela del MADR, en planificación del ordenamiento social de la propiedad, la gestión para la administración, acceso y seguridad jurídica de la tierra rural y los avances en la regulación del mercado de tierras. Exige determinar productos y metas a monitorear, y definir indicadores (eficacia/eficiencia) que precisen el tipo de cambio que se espera. Se articula en el PES de manera específica con el alcance del objetivo estratégico de "Fortalecer la gestión de información para el ordenamiento social de la propiedad en la totalidad del territorio rural"	

Tabla 14. Correlación productos de la política de OPSPR y PES. Eje estructural 1.

Productos política de OPSPR. Eje estructural 1 Administración y gestión de tierras rurales. Proceso 2	Productos asociados al Plan estratégico sectorial del MADR (Metas 2019-2022)
Sistema nacional de administración y gestión de tierras (SNAGTR), diseñado, adoptado y operando; Planes Municipales de Ordenamiento Social de la Propiedad formulados y ejecutados; Sistema integrado de transacciones de predios rurales; Registro de títulos de propiedad y costos de transacción; Inventario de Baldíos y predios de la nación, Fondo de Tierras; Programa nacional de formalización de tierras; Resolución de adopción de la frontera agrícola; Marco de ordenamiento para la constitución y consolidación de ZRC y ZIDRES.	Marco jurídico ajustado (Procedimiento único), Pilotos para el seguimiento y evaluación de la política de tierras diseñados e implementados, Documentos de investigación producidos por el Observatorio elaborados, Lineamientos, Criterios e instrumentos de Ordenamiento Social de la Propiedad elaborados.

Fuente: Elaboración propia con base en MADR (s.f).

Se encuentra que el PES señala productos que temáticamente se muestran correlacionados con los resultados esperados para este eje de la política de OPSPR; se resalta, además, que están definidos como claras acciones de direccionamiento; por tanto, estos podrían ser tomados como parte de los referentes para una medición de la política.

Tabla 15. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 2

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 2. Planificación y gestión del Desarrollo Agropecuario y Rural			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances 2017 - 2021
ADR	Estrategia 1: Planificación y gestión de sistemas productivos agropecuarios	PE1. Planes departamentales de desarrollo rural agropecuario.	- El PND 2018-2020 aborda el instrumento de los planes PIDARET, vinculados con los lineamientos agropecuarios del uso del suelo rural definidos por UPRA.
UPRA		PE2. Planes de OPSP de alternativas productivas priorizadas a nivel nacional.	- PND 2018-2022 Estrategia de ordenamiento productivo de la frontera agrícola: MADR y UPRA adelantan la formulación de 4 POP. - Se han formalizado el POP para la cadena de arroz; - Los POP para la cadena láctea, la de maíz y la cárnica, se encuentran en desarrollo. - Se adoptaron formalmente los lineamientos de política para las plantaciones forestales con fines comerciales para obtener madera y para su cadena productiva, y el Plan de acción 2018-2038.
		PE3. Plan Nacional de reconversión productiva agropecuaria	- La UPRA elaboró cuatro documentos: "Bases para la reconversión productiva", "Metodología para la determinación de actividades de bajo impacto en Páramo"; "Plan maestro de reconversión productiva de arroz" y "Plan maestro de reconversión productiva de leche"

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 2. Planificación y gestión del Desarrollo Agropecuario y Rural			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2021
MADR	Estrategia 2: Gestión de mercados agropecuarios	PE1. Estrategia de fortalecimiento institucional para la modernización, eficiencia y transparencia en el funcionamiento de los mercados agropecuarios.	<ul style="list-style-type: none"> - Operación de la Estrategia de agricultura X Contrato. 130 000 productores vinculados y 766 aliados comerciales. - Incentivos: LEC y garantías a través del FAG. - Estrategia "El Campo a un Clic" puso a disposición 29 plataformas virtuales. - El SIGRA está en desarrollo; bases del PND señalan responsable al MADR para ponerlo en marcha. Función trasladada a la UPRA.
		PE2. Sistema de soporte de decisiones para el mercado de productos agropecuarios.	
ADR	Estrategia 3: Planificación y gestión de la inclusión social y productiva	PE1. Estrategia para el fortalecimiento de capacidades productivas de la población vulnerable para su integración a las cadenas de valor.	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación de PDEA (33) ADR - Programa Capacidades Productivas MADR énfasis en jóvenes y mujeres. - Reglamento ADR para la estructuración, aprobación y ejecución de Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial, (Acuerdo 010 de 2019. Modificado por el Acuerdo 004/2020). PIDAR enfoque género y étnico. - Decreto 2145 de 2017. Aadopción del plan de revisión, evaluación y seguimiento de programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales. - Ley 1900/2018 promueve equidad en acceso de la mujer a adjudicación de terrenos baldíos nacionales.
Resultado esperado		Alcance para la medición	
Mejoramiento de la productividad y competitividad como resultado de apuestas productivas concertadas y planificadas territorialmente, en función del uso eficiente del suelo, y gestionadas de manera concertada entre los actores públicos y privados. Está redactado como impacto.		De acuerdo con los lineamientos, este resultado se lograría a través de estrategias orientadas a la planificación y la gestión productiva y de mercados que se encuentra consistente en el PES con el objetivo estratégico de "Fortalecer la articulación en los diferentes eslabones de las cadenas agropecuarias para mejorar la competitividad"; objetivo que contempla acciones como fortalecer el ordenamiento de la producción agropecuaria para la competitividad sectorial planificando, concertando prioridades, zonificando y articulando la oferta, entre otros aspectos.	

Tabla 16. Correlación Productos de la política de OPSPR y Plan estratégico sectorial. Eje estructural 2

Productos política de OPSPR. Eje estructural 2. Planificación y gestión del Desarrollo Agropecuario y Rural. Proceso 2	Productos asociados al Plan estratégico sectorial MADR (metas 2019-2022)
<ul style="list-style-type: none"> - Planes departamentales de desarrollo rural agropecuario - Planes de OPSP de alternativas productivas priorizadas a nivel nacional, Plan Nacional de reconversión productiva agropecuaria, - Estrategia de fortalecimiento institucional para la modernización, eficiencia y transparencia en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, - Sistema de soporte de decisiones para el mercado de productos agropecuarios, - Estrategia para fortalecer capacidades productivas de la población vulnerable para integrarla a las cadenas de valor. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificación de zonas con mejor desempeño productivo para focalización de la inversión pública - Mapa área de mejor desempeño productivo - Planes de Ordenamiento de la producción, como base para articular la oferta institucional, alrededor de prioridades productivas, sanitarias, etc.

Fuente: Elaboración propia con base en MADR (s.f).

La formulación de instrumentos de planificación de la producción, en el marco del PES, resulta congruente con una parte de los resultados esperado de la política. Se reitera aquí, que no se encuentran completamente armonizados los parámetros (productos, metas e indicadores) definidos para dar cuenta de los resultados de la política de OPSPR, con los planteados en la planificación del sector y que son recogidos específicamente en el PES.

Tabla 17. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 3

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 3. Mejoramiento del acceso a los factores productivos			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2020
ADR	Estrategia 1: Gestión de la adecuación de tierras de acuerdo con las necesidades de desarrollo rural y agropecuario	PE 1: Política nacional de adecuación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> - CONPES 3926 de 2018: Política de Adecuación de Tierras 2018-2038. - Resolución 091 de 2020: Adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía campesina, familiar y comunitaria. - Resolución 0132 de 2021 que adopta el manual de normas técnicas para sistemas de riego y drenaje a nivel predial
AGROSAVIA ICA	Estrategia 2: Gestión y manejo de la semilla y material genético alineado a la planificación agropecuaria y a las necesidades de reconversión de los sistemas productivos agropecuarios	PE 1: Estrategia nacional para la gestión y manejo de la semilla y material genético en concordancia con la planificación de los sistemas productivos priorizados para el desarrollo rural y agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> - AGROSAVIA: Plan Nacional de Semilla. - Política Agropecuaria para el Desarrollo Rural 2018-2022; propone "Fortalecimiento del acompañamiento Técnico" - ICA ejerce control a la producción de semillas certificadas y seleccionadas y supervisa los procesos de importación e investigación de semillas para siembra y fija orientaciones para fortalecer acciones que mitiguen riesgos sanitarios, pero no aparecen expresamente coordinados con ámbito de investigación en la materia.

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje estructural 3. Mejoramiento del acceso a los factores productivos			
MADR, UPRA	Estrategia 3: Mejoramiento de la infraestructura para el desarrollo agropecuario.	PE1 Plan maestro nacional de construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura pública para el desarrollo agropecuario, formulado	- La Política Agropecuaria 2018-2022: propone estrategias para la Provisión de Bienes Públicos Sectoriales y no sectoriales. - MADR propone destinar al menos el 50 % de la inversión sectorial en la provisión de bienes públicos (infraestructura productiva y de comercialización, ADT y vías terciarias). - Desarrollo de PDET, instrumento de apoyo a la implementación de bienes públicos.
ADR	Estrategia 4: Gestión y manejo para el acceso de tecnología.	PE1: Programa de transferencia de tecnologías vinculadas con la extensión agropecuaria	- Definido el marco del SNIA y PECTIA. 19 PDEA formulados. Estimación de 25 000 productores atendidos. - Sin fuentes de información actualizada para seguimiento formal sobre indicadores y metas agregadas a nivel nacional
AGROSAVIA	Estrategia 5: Uso eficiente de insumos (fertilizantes, plaguicidas semillas y alimentos balanceados)	PE1: Estrategia de capacitación en el uso y disposición eficiente de agroquímicos	- La Política Agropecuaria 2018-2022 aborda la dimensión del riesgo agropecuario asociado al tema de Insumos Agropecuarios. - MADR expide documento de lineamientos de la política de insumos agropecuarios proyectada a cuatro (4) años de 2018 a 20221; propone acciones estratégicas para buenas prácticas en el uso de insumos, mediante la promoción del uso eficiente, racional y sostenible de los insumos agropecuarios, capacitando para lograr niveles óptimos de productividad, reducir el impacto en los costos de producción y hacer rentables las actividades agropecuarias.
ADR	Estrategia 6: Planificación y gestión de la extensión agropecuaria (asistencia técnica).	PE 1: Planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA).	- La Ley 1876 de 2017 crea el SNIA y el servicio público de extensión agropecuaria. - El MADR expide la Resolución 407 de 2018, que reglamenta las materias técnicas del SNIA. - La competencia de la prestación del servicio de Ext. Agropecuaria es de los municipios y distritos que deben consolidar las acciones en los PDEA. - La ADR apoya la formulación de 19 PDEA.
FINAGRO	Estrategia 7: Gestión de financiamiento y seguros agropecuarios.	PE1: Implementación SIGRA – Finagro.	- Documento de Política Agropecuaria para el Desarrollo Rural 2018-2022: detallan estrategias del MADR para el financiamiento y la gestión de riesgos agropecuarios (GIRA). - En 2018 el MADR produjo el documento "Estrategia de política pública para la gestión integral de riesgos agropecuarios en Colombia". - FINAGRO desarrolla instrumentos.
Resultado esperado		Alcance para medición	
Mejorar capacidad de generar ingresos, a través de la provisión de ByS sectoriales integrados a apuestas productivas.		Relacionado con varios objetivos del plan estratégico sectorial, como son: i) Fortalecer la articulación en los diferentes eslabones de las cadenas agropecuarias para mejorar la competitividad, ii) Promover las políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo agropecuario y la competitividad del sector y iii) Gestionar y articular la oferta de bienes y servicios sectoriales y no sectoriales para incrementar el desarrollo económico y social de la población rural.	

1. De acuerdo con el MADR, alcanzar la eficiencia en el uso de los insumos agropecuarios constituye uno de los principales propósitos de la política del Gobierno Nacional 2018-2022. Esto exige la implementación de acciones encaminadas a facilitar el acceso y promover el uso eficiente, racional y sostenible de los insumos agropecuarios por parte de los productores. Política Agropecuaria y de Desarrollo Rural 2018-2022: Insumos Agropecuarios Andrés Valencia Pinzón Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural 2019.

Tabla 18. Correlación de productos de la política de OPSPR y Plan estratégico sectorial. Eje 3

Productos política de OPSPR. Eje estructural 3. Mejoramiento del acceso a los factores productivos.	Productos asociados al Plan estratégico sectorial del MADR (metas 2019-2022)
<p>Política nacional de adecuación de tierras. Estrategia nacional para la gestión y manejo de la semilla y material genético en concordancia con la planificación de los sistemas productivos priorizados para el desarrollo rural y agropecuario. Plan maestro nacional de construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura pública para el desarrollo agropecuario, formulado. Programa de transferencia de tecnologías vinculadas con la extensión agropecuaria, estrategia de capacitación en el uso y disposición eficiente de agroquímicos, planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA), implementación SIGRA – Finagro.</p>	<p>Zonas para focalización de la inversión pública Mapa área de mejor desempeño productivo Planes de Ordenamiento de la producción, para articular la oferta institucional, alrededor de prioridades productivas, sanitarias, etc. Diagnósticos y guías metodológicas para inversión en B y S Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria y Oferta tecnológica por cadena productiva y zona agroecológica</p>

Fuente: Elaboración propia con base en MADR (s.f).

Hasta aquí y para el proceso 2 de planificación del uso eficiente del suelo, es posible reconocer en el PES algunos productos y resultados esperados definidos en los lineamientos de la política que, evidentemente, apuntan a la orientación y direccionamiento estratégico de las actividades del sector encontrando en ellos congruencia con el alcance de la política de OPSPR. De la revisión y el balance del avance frente a estos referentes, parece posible identificar aspectos que deben ser complementados, acciones que requieren mayor impulso o elementos que no muestran aún importantes desarrollos, a partir de los cuales se deberían construir orientaciones y recomendaciones para la formulación de los nuevos instrumentos de planificación, particularmente del PES, que guía los ejercicios periódicos de planificación de las demás entidades del sector.

De otra parte, llevar a cabo acciones de revisión, verificación y seguimiento, en este tipo de escenarios, facilitaría, así mismo, la actualización necesaria y pertinente de estos instrumentos de planificación; ya que, a partir de la información precisa y la medición periódica de avances se evitaría el rezago en el cumplimiento de metas y objetivos generales de la política sectorial; además, se contaría con un soporte coherente para tomar decisiones en esta materia.

Tabla 19. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 4

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje Estructural 4. Gestión de información y conocimiento para la planificación rural y agropecuaria			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2021
MADR	Estrategia 1 Armonización de los flujos de información entre los generadores y usuarios, en el marco de lo establecido por el PETI sectorial.	PE1: Desarrollo, implementación y articulación de sistemas de información de soporte para la toma de decisiones, en el marco del PETI.	PETI Sectorial 2017-2020 se actualizó, está disponible versión de julio 2020 "Plan estratégico de tecnologías de la información - PETI institucional 2020-2023
UPRA	Estrategia 2 Fomento de la gestión del conocimiento para el uso y apropiación de los productos para la planificación rural agropecuaria.	PE1. Política de gestión de conocimiento para el OPSPR.	En el marco de la Estrategia de gestión del conocimiento del MIPG la UPRA trabaja en 4 ejes para su implementación.
		PE2. Planes institucionales para la implementación de la política de gestión de conocimiento del OPSPR.	Las instituciones de Estado deben acogerse al MIPG y deben enmarcarse en la Política de Gestión del Conocimiento y la Innovación.
		PE3. Estrategia de comunicación del sector asociada a las necesidades de OPSPR.	Cada entidad del sector tiene una estrategia de comunicación enmarcada en el MIPG.
AGROSAVIA	Estrategia 3 Investigación, innovación y adopción tecnológica para el sector agropecuario.	PE1. Informes departamentales para retroalimentación para la agenda de Ctei del PECTIA.	MADR: Diseño de la ruta de actualización el Plan Estratégico de Ciencia, Tecnología e Innovación Agropecuaria PECTIA. Con el análisis de los factores habilitantes y necesidad de actualizar las agendas de I+D+i: 45 cadenas productivas, 77 agendas de investigación, 29 departamentos y 4.772 demandas. Desarrollo de la plataforma SIEMBRA para Ctel Agropecuaria
		PE2. Informes subsectoriales o de cadenas productivas para la retroalimentación de la agenda Ctel del PECTIA.	Implementación plataforma SIEMBRA para Ctel Agropecuaria
Resultado esperado		Alcance para medición	
Planificación de intervenciones de OPSPR apoyada en sistema de información que direcciona acciones.		<p>Está asociado con los resultados del objetivo estratégico del PES dirigido a Impulsar la transformación digital del sector agropecuario y rural; sin embargo, se encuentra que el alcance del resultado esperado para la política de OPSPR hace mayor énfasis en estrategias para la gestión de información agropecuaria para fortalecer la toma de decisiones, como parte de la transformación digital. Se resaltan los procesos adelantados por la UPRA para mejorar el soporte en la generación de análisis estadísticos, económicos y prospectivos para el sector.</p> <p>El PES da marco de referencia y define productos e indicadores que permitirían medir este resultado bajo un análisis complementario de las acciones que, en la materia, aporta la Upra frente a los ejercicios de planificación que apoya el sector.</p>	

Tabla 20. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo, Eje 5.

Proceso 2: Planificación del uso eficiente del suelo			
Eje Estructural 5. Fortalecimiento de la institucionalidad y gobernabilidad territorial rural			
Entidad del sector	Estrategia	Productos estratégicos (PE)	Avances
			2017 - 2021
UPRA	Estrategia 1 Articulación de los instrumentos nacionales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial.	PE1: Componente rural de PDD y POD.	- Protocolo para elaborar lineamientos para los POD de 32 Dptos. Con lineamientos e insumos técnicos para apoyo a formulación del PDD.
		2. Incorporar los lineamientos de OPSPR, el componente rural de los PDM y los POT, así como los lineamientos de OPSPR	- Asesoría en los POTD en Publicación de documentos: Contenidos del componente rural de los POT; Lineamientos para implementación de la estrategia de ordenamiento de los POTM. 3) Lineamientos para la formulación de unidades de planificación rural.

Fuente: Elaboración propia con base en planes de acción sectorial e institucionales.⁵

Tabla 21. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 3: Implementación estratégica

Proceso 3: Implementación estratégica			
Entidad del sector	Propósito	Resultados esperados	Avances
MADR y la instancia de dirección y gobierno de la política responsables de la implementación del Plan de Acción de la política de OPSPR	1. Tomar decisiones de forma participativa a la política de OPSPR	i) Formalización y activación de las instancias de participación para la implementación de la política	Sin desarrollar lineamientos para impulsar estrategias específicas de participación dispuestas para la política
		ii) Capacidad institucional de participación para la gestión armónica y eficiente de la política	Sin avances en la convocatoria y operación del comité técnico de implementación y sin plan de acción que oriente el rol de los actores involucrados
		iii) Empoderamiento y fortalecimiento de las capacidades endógenas del territorio para la gestión de conflictos de OPSPR.	Sin cuantificar resultado de apoyo a formulación de planes territoriales y sectoriales.
	2. Reducir conflictos territoriales relacionados con el OPSPR	i) Intervención integral en el territorio rural articulada y organizada	Apoyo a formulación de POPS, POP y en la incorporación de componente de OTA en instrumentos de planificación territorial (sin cuantificar). En el marco del PND 2019-2022 y para avanzar en la coordinación intersectorial, se conformó agenda de trabajo conjunta entre MADR y MADS para la integración de políticas y programas, principalmente en cuanto al ordenamiento de la producción, agropecuaria y la estabilización de la frontera agrícola, la articulación de planificación e instrumentos y la gestión de la información, entre otros aspectos.

5. Plan estratégico sectorial (2019-2022). Planes de acción institucionales del MADR (2020-2021).

Proceso 3: Implementación estratégica			
Entidad del sector	Propósito	Resultados esperados	Avances
MADR y la instancia de dirección y gobierno de la política responsables de la implementación del Plan de Acción de la política de OPSPR	2. Reducir conflictos territoriales relacionados con el OPSPR	ii) Pactos territoriales para OPSPR	Sin ningún desarrollo de la figura.
		iii) Sostenibilidad Financiera	Sin información del plan financiero.
	3. Sostenibilidad Financiera:	i) Cooperación Técnica y financiera para la implementación de la política	En la línea temática de desarrollo rural que hace parte de la "Estrategia Nacional de Cooperación Internacional 2019-2022" ¹ , se identifica el ordenamiento social y productivo como una prioridad de demanda de cooperación internacional, sin embargo, no se encuentran referentes específicos de su ejecución en el PES.
		ii) Acuerdos institucionales que definan compromisos claros desde las instituciones, para la ejecución de presupuestos ya establecidos de acuerdo con las necesidades de la política.	Sin información sobre este tópico. Se esperaría que el plan de acción fuera la base para a concertación o suscripción de estos acuerdos.

Fuente: Elaboración propia con base en MADR (2017).

Tabla 22. Cumplimiento parcial de metas. Proceso 4: Seguimiento y evaluación

Proceso 4: Seguimiento y evaluación			
Entidad del sector	Resultado esperado	Producto estratégico	Avances
Comité técnico de implementación seguimiento y evaluación	Estrategia de seguimiento y evaluación de política adoptada.	Sistema de seguimiento y evaluación de la política de OPSPR	Como anexo a la propuesta de plan de acción, se encuentra elaborado un documento preliminar para seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que plantea una propuesta de instrumento e indicadores de SyE de la Política de OPSPR.

Fuente: Elaboración propia con base en lineamientos de la política de OPSPR.

Se recalca que, para esta aproximación, se toman exclusivamente los productos y resultados esperados que fueron definidos en el documento ejecutivo de lineamientos

1. En el marco del PND vigente, en este documento se priorizan, por demanda, las necesidades de cooperación internacional para Colombia y se definen cinco líneas temáticas para orientar la cooperación que en el cuatrienio recibiría el país.

de la política de OPSPR, resaltando que: i) propone productos estratégicos básicamente para el proceso 2 (Planificación del uso eficiente del suelo), enfocados en los resultados de la operación de los procesos misionales de las entidades del sector; ii) para los otros tres procesos (Direccionamiento e implementación estratégica y Seguimiento y evaluación), solo define resultados esperados; lo que podría no estar reflejando claramente el alcance del objetivo general de la política; y iii) algunos resultados están redactados como impactos.

Estos resultados esperados, definidos en el documento arriba mencionado para los cuatro procesos de la implementación, se refieren a enunciados de carácter general que debieron ser precisados en el plan de acción como referentes claros que facilitarían la estimación de las contribuciones de los productos al cumplimiento de la política.

Se encuentran otros referentes asociados a la definición de productos, metas e indicadores; estos son: las proyecciones de resultados para los siete focos de atención del OPSPR (Resolución 128 de 2017), que también hacen parte de los lineamientos de la política para escenarios de corto, mediano y largo plazo, que ayudan a precisar el alcance que la política buscaba dar a cada una de estas temáticas (tabla 4), y la matriz de resultados, metas e indicadores, desarrollada en el documento de propuesta del plan de acción formulado en el 2018. Esta última propuesta avanza en la descripción de productos, pero no incluye proyección de metas; razón por la cual, en síntesis, los lineamientos de la política no concretaron parámetros claros que permitieran cuantificar de forma pertinente sus avances.

A nivel de resultados y cumplimiento de metas, se evidencia que la política propuso un marco general de referencia con la identificación de algunos productos y resultados esperados que, a la fecha, no tiene un desarrollo completo en un plan de acción. Se encuentra mayor énfasis en productos a cargo de las entidades del sector, pero no se da relevancia a los productos y resultados relacionados con los procesos de direccionamiento estratégico, implementación y seguimiento, bajo los que se considera se podría concretar de mejor manera el alcance del objetivo de la política de OPSPR.

2.5.2 Institucionalización y consolidación de la política de OPSPR

Entre los principales mecanismos creados por la Resolución 128 de 2017 para institucionalizar la política, se encuentran: a nivel estratégico, el plan de acción; y, en el ámbito del direccionamiento, el comité técnico de implementación evaluación y seguimiento, creado como instancia encargada de dar impulso a la implementación.

En el contexto de lo previsto en la Resolución 128 de 2017, adolecer de un plan de acción formalizado para la política parece haber retrasado su oportuna institucionalización, hecho que se sustenta parcialmente en la falta de reconocimiento e incorporación expresa del marco de referencia de la política en los procesos misionales y en los instrumentos de las entidades del sector. Así mismo, la falta de convocatoria y operación del comité técnico, creado como una instancia para la revisión periódica de la política y para proponer ajustes, no ha dado lineamientos ni ha propuesto una ruta de articulación, para que las entidades asuman el rol que la política les asigna, de manera que se consoliden procesos de apropiación institucional de directrices y orientaciones en materia de OPSPR.

Como se mencionó anteriormente, cada entidad del sector, desde su labor misional, ejecuta acciones asociadas al OPSPR integradas a los Planes de Acción y Planes Operativos que, a su vez, vinculan los productos de procesos y procedimientos al PES. A este respecto, no se encuentran referencias que permitan documentar la existencia de mecanismos de coordinación institucional para armonizar acciones alrededor del OPSPR, ni la definición precisa de los resultados esperados con la implementación de la política para guiar los ejercicios de planificación.

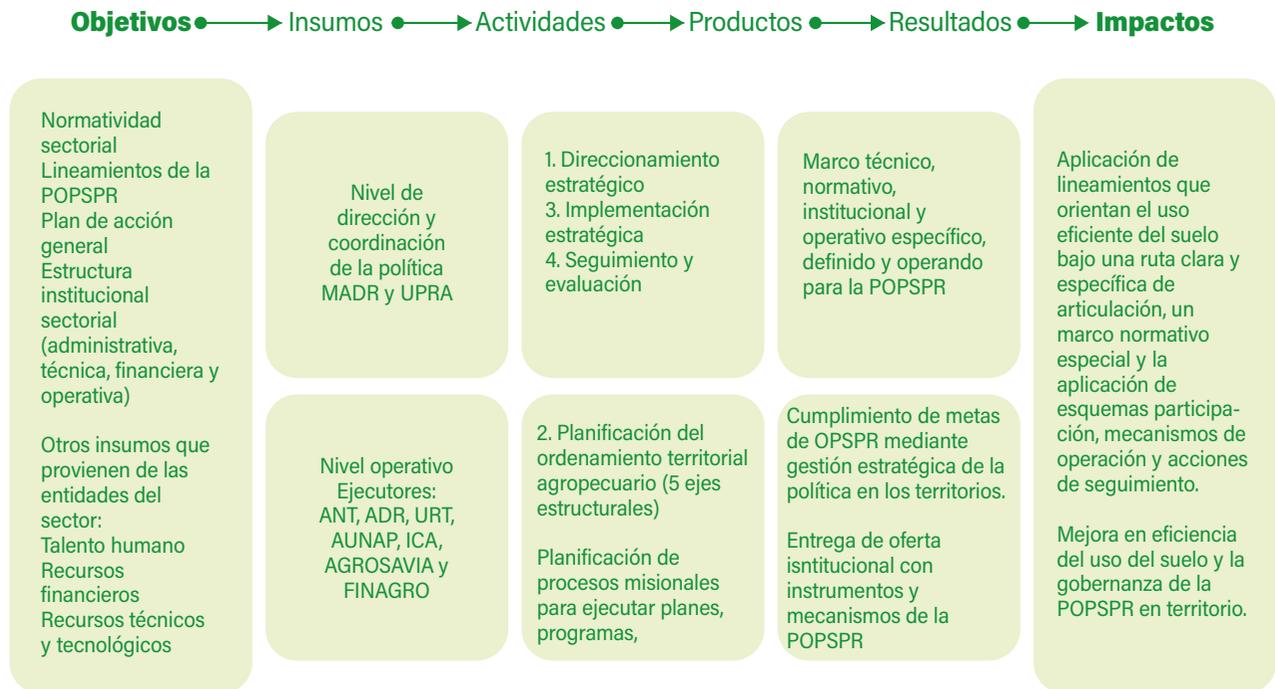
No contar con directrices precisas para orientar la planificación y gestión de las entidades del sector en materia de OPSPR parecería evidenciar debilidades que, finalmente, afectan tanto la institucionalización como la consolidación de los lineamientos de esta política.

2.5.3 Cuellos de botella en la cadena de entrega de la política de OPSPR

A partir de la cadena de entrega propuesta en el diseño de esta evaluación, se presenta una matriz que señala los cuellos de botella identificados para la política, que impedirían que los productos obtenidos en la cadena de valor se transformen en los resultados esperados con su implementación.



Ilustración 20. Cadena de entrega de la política de OPSPR



Fuente: Elaboración propia con base en DNP, s.f).

Retomando esta propuesta presentada en el diseño de la evaluación, la cadena tiene en cuenta las siguientes premisas: i) el objetivo general de la política es direccionar la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia; ii) El énfasis del diseño de la política apunta a fortalecer el direccionamiento de las entidades del sector; iii) las principales contribuciones de la política están encaminadas a mejorar el contexto institucional para la operación de los procesos misionales, y iv) las estrategias de la política van principalmente dirigidas a armonizar la estructura institucional del sector, sus mecanismos de articulación y operación, y las acciones de seguimiento.

Bajo los conceptos elaborados por el DNP en materia de los retos de la gestión pública orientada a resultados, para pasar de la producción de bienes y servicios a la entrega efectiva de los mismos, en la construcción de valor público de la POPSPR y a nivel estratégico, se considera que la entrega de los bienes y servicios públicos sería exitosa, en la medida en que las entidades conocen, apropian y adoptan los lineamientos y orientaciones de la política en materia conceptual, normativa, estratégica, instrumental y operativa, incidiendo en una mejor armonización, coordinación y sincronización de las intervenciones en el territorio, bajo procedimientos congruentes y en el marco de un

plan de acción que facilite el cumplimiento de los objetivos de la política, el monitoreo de avances y las acciones de seguimiento.

A continuación se identifican una serie de aspectos que podrían impedir que las estrategias y productos estratégicos definidos en los lineamientos de la política se estén transformando en los resultados esperados con su implementación.

Tabla 23. Cuellos de botella cadena de entrega de la política de OPSPR

Cadena de valor	Descripción general	Alcance esperado	Limitación Cuello de botella
Insumos	<ul style="list-style-type: none"> - Marco Normativo sectorial - Lineamientos de OPSPR - Plan de Acción - Estructura Institucional - Otros insumos de apoyo a la arquitectura institucional: técnicos, administrativos, financieros y operativos 	<p>Generación de un contexto articulado y coherente para planificar y gestionar los procesos misionales del sector, bajo una hoja de ruta que armonice, coordine e impulse las acciones estratégicas en materia de OPSPR, para el cumplimiento de los objetivos política.</p>	<p>Sin actualizar marco normativo y regulatorio, énfasis estratégicos y prioridades de política sectorial, contexto institucional y competencias. Sin formalizar plan de acción específico para el OPSPR que oriente acciones y vincule actores.</p> <p>Sin activar instancias de dirección y control de la política para orientar la planificación y gestión de procesos misionales asociados al OPSPR. Sin desarrollar estrategias de participación y territorialización, además de mecanismos de operación para impulsar la implementación de los lineamientos de política planteados en la Resolución 128 de 2017.</p>
Actividades	<p>Procesos: Direccionamiento estratégico Planificación del uso eficiente del suelo (cinco ejes estructurales) Implementación estratégica Seguimiento y Evaluación</p>	<p>Reconocimiento y adopción de lineamientos y marcos de gestión específicos que orienten procesos misionales asociados con el OPSPR, ejecución del plan de acción, logro de productos, metas e indicadores proyectados, mecanismos de operación armonizados para la territorialización, fomento de la cooperación institucional e intersectorial, monitoreo y control.</p>	<p>Carencia de instrumento estratégico previsto (plan de acción) que defina productos, indicadores, metas y nivel de competencias para orientar procesos en armonía con la planificación institucional sectorial, que facilite la apropiación y adopción de lineamientos.</p> <p>Sin activar mecanismos de dirección de la política, no se adelantan acciones de control a la implementación, monitoreo, valoración de avances, acciones de seguimiento y retroalimentación.</p>

Cadena de valor	Descripción general	Alcance esperado	Limitación Cuello de botella
Productos	Entrega de la oferta institucional y cumplimiento de metas aplicando un marco de gestión específico para el OPSPR a nivel estratégico, técnico, normativo e institucional, que oriente a los actores vinculados a la política en el desarrollo coherente de procesos misionales e instrumentos.	Metas, productos e indicadores, definidos, proyectados en el horizonte de la política y congruentes con la planificación del sector, para su valoración en escenarios temporales (C/M/L plazo), Coordinación institucional de intervenciones, participación de actores multinivel y efectividad de los mecanismos de operación. Consolidación de sinergias institucionales	Falta de reconocimiento del marco de operación de la política de OPSPR (estrategias de participación y territorialización), limita armonización de procesos, productos y metas; dificulta coordinación de intervenciones, retrasa el cumplimiento de objetivos y resultados, no permite el fortalecimiento de escenarios de participación, ni la creación de acuerdos con el territorio. Reducción de efectividad en las intervenciones en los territorios
Resultados	Uso eficiente de suelo rural orientado por lineamientos de la POPSPR, apoyado en ruta de articulación concertada sectorialmente y activada, bajo esquemas específicos de participación, mecanismos de operación y acciones de seguimiento. Gobernanza de la POPSPR	Contribuciones efectivas al Ordenamiento Territorial Agropecuario mejorando el uso eficiente del suelo, reduciendo los conflictos de uso y fortaleciendo la gobernanza del OPSPR en los territorios. Sinergia intra e intersectorial que mejore efectividad en la entrega de ByS, y potencie los beneficios de la oferta institucional sectorial.	Incumplimiento de objetivos y propósitos de la política por escasa implementación de los procesos (4) Retraso en la apropiación de lineamientos de OPSPR en procesos misionales y planificación. Escaso fortalecimiento de escenario institucional y sinergias para territorializar la política. Falta retroalimentación para el ajuste de la política por inexistencia de parámetros de medición, inactividad de instancias de dirección y gobierno, y de acciones de seguimiento y control.

Fuente: Elaboración propia.

Es relevante mencionar que, al requerir un plan de acción, en el diseño de la política, como instrumento de carácter estratégico para la adecuada implementación, como fue definido en la Resolución 128 de 2017, que asegurara el cumplimiento de la visión y los lineamientos, se impuso el desarrollo de parámetros específicos dirigidos a las entidades del sector para orientar la planificación y el desarrollo de sus procesos misionales, en el marco de estrategias para el OPSPR, lo que permitiría dar alcance a los objetivos de la política. Ante la falta de formalización de un plan de acción, tampoco se puso en marcha un mecanismo que permitiera incorporar lineamientos y directrices específicas para el OPSPR, como parte de las orientaciones explícitas del PES.

2.6 Direccionamiento, evaluación y control

2.6.1 Direccionamiento – Planeación

A nivel general, la política de OPSPR puede verse reflejada en los componentes estratégicos propuestos para el desarrollo agropecuario y rural, que, en lo concerniente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se estructuran en el Plan Estratégico Sectorial (2019-2022), en torno a los siguientes tres pilares de política: I. Desarrollo rural, II. Productividad + rentabilidad = competitividad, y III. Institucionalidad moderna y tecnificada.

El pilar de Desarrollo rural está conformado por el ordenamiento social y productivo de la tierra, la inversión en provisión de ByS públicos y la generación de capacidades productivas y de ingresos por parte de la población rural, a partir de empleabilidad y emprendimientos rentables y sostenibles. Por otra parte, el pilar de Productividad + rentabilidad = competitividad está conformado por la transformación y el ordenamiento de la producción agropecuaria, la gestión de riesgos sanitarios, fitosanitarios y de inocuidad de los alimentos, la inversión, el financiamiento y la gestión integral de riesgos, y la optimización de la comercialización para el pequeño y mediano productor; por su parte, Institucionalidad moderna y tecnificada contiene acciones transversales a los dos pilares anteriores, en cumplimiento a las políticas establecidas por el Departamento Administrativo de la Función Pública para el mejoramiento de la Gestión y el Desempeño de la institucionalidad del Ministerio. (MADR, s.f.)

De acuerdo con el Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, los productos/indicadores y sus respectivas metas, conforman el Plan Operativo del Sector Agropecuario y Desarrollo Rural, que debe orientar la gestión y los resultados para el cumplimiento de su misionalidad.

En este plan, en el pilar de desarrollo rural de la política sectorial, no se encuentra referenciado taxativamente el OPSPR, pero uno de sus 10 objetivos estratégicos, tiene como alcance “Fortalecer la gestión de información para el ordenamiento social de la propiedad en la totalidad del territorio rural”. Esto evidenciaría que el OPSPR, en la cadena de valor del sector, hace parte de actividades y estrategias que derivan en una serie de programas específicos, que nominalmente se encontrarían principalmente asociados al ordenamiento social de la propiedad rural y al fortalecimiento de cadenas productivas priorizadas, esta última, como una línea de acción que recogería buena parte de las estrategias para el ordenamiento productivo.

Con el fin de dar el contexto al direccionamiento de la política, en la siguiente tabla se esquematiza la estructura del PES vigente que contiene los lineamientos y acciones que orientan el sector.

Tabla 24. Estructura temática del PES del MADR 2019-2022

Objetivos estratégicos	Estrategias
Componente: Desarrollo agropecuario y agroindustrial	
Fortalecer la articulación en los diferentes eslabones de las cadenas agropecuarias para mejorar la competitividad.	1. Ordenamiento de la producción agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y acuícola para una mayor competitividad sectorial. 2. Fomento a proyectos de transformación productiva agroindustrial. 3. Incentivos a estrategias de comercialización agropecuaria basadas en esquemas de agricultura por contrato "Coseche y venta a la fija". 4. Investigación, desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria. 5. Defensa Comercial para el aprovechamiento de los TLC.
Fortalecer la gestión de información en C+T+I para el mejoramiento de las capacidades de los diferentes actores del SNIA.	1. Generar y fortalecer las capacidades territoriales en C+T+I para promover el desarrollo local y regional. 2. Fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación referidos a la C+T+I Sectorial. 3. Promover la gestión integral del cambio y la variabilidad climática en el Sector, a través de acciones de adaptación y mitigación de GEI en el Sector.
Impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria y el desarrollo rural.	Fomento a proyectos de transformación productiva agroindustrial (Áreas de Transformación Productiva).
Fortalecer las capacidades de pobladores rurales para la estructuración de proyectos, toma de decisiones financieras y gestión de riesgos.	Estrategia 360° (acceso a mecanismos financieros y cobertura de riesgos)
Incrementar la disponibilidad, el acceso y el uso de esquemas alternativos de financiación pública o privada.	Inclusión financiera, Financiamiento alternativo sectorial, adopción de nuevas tecnologías.
Fortalecer y optimizar la formulación, articulación, aplicación y sostenibilidad de una Política estatal sanitaria y de Inocuidad que impacte a los Productores y Consumidores	1. Mantener y fortalecer la Política Estatal Sanitaria y de Inocuidad. 2. Fortalecer la capacidad de la institución relacionada con inocuidad y sanidad.
Componente: Desarrollo rural	
Mejorar el ingreso de la población rural.	1. Fortalecer la planificación de los programas y proyectos de desarrollo rural y gestionar su correcta ejecución. 2. Fomentar el acceso a factores productivos y capital de trabajo. 3. Fomentar y fortalecer las capacidades comerciales y asociativas de la población rural. 4. Aumentar la cobertura y calidad en la provisión del servicio público de adecuación de tierras.
Promover acceso formal a la tierra para la producción agropecuaria, acuícola y forestal, en la población rural.	Contribuir a la seguridad jurídica de la propiedad en las áreas rurales

Objetivos estratégicos	Estrategias
Fortalecer la gestión de información para el ordenamiento social de la propiedad en la totalidad del territorio rural	1. Simplificar el procedimiento único definido en el Decreto Ley 902 de 2017. 2. Fortalecer la implementación, seguimiento y evaluación de la política de tierras. 3. Articular el proceso de restitución de tierras con los procesos de ordenamiento de la propiedad rural y de inclusión productiva. 4. Generar condiciones de transparencia en el mercado de tierras
Componente: Institucionalidad moderna y tecnificada	
Fortalecer la capacidad estratégica, tecnológica y operativa de las entidades del sector para optimizar su cadena de valor	1. Mejorar la eficiencia y el desempeño de las entidades del Sector Agropecuario. 2. Articular las acciones del sector con los actores a nivel territorial. 3. Mejorar la articulación entre los diversos actores del sector agropecuario y desarrollo rural
Impulsar la transformación digital del sector agropecuario y rural	1. Incrementar la transformación digital mediante la implementación de la política de Gobierno Digital. 2. Alinear la estrategia sectorial de TI en función de la Política Sectorial. 3. Fortalecer la gestión de información del sector agropecuario y rural

Fuente: Elaboración propia con base en ADR (2019).

El direccionamiento formal del sector se reconoce exclusivamente asociado al Plan Estratégico Sectorial, que orienta el quehacer institucional de acuerdo con las competencias misionales de cada entidad y se constituye en el único referente para formular los planes de acción institucional; en este sentido, se esperaría que el plan de acción de la política de OPSPR se encontrara articulado o integrado al PES constituyéndose en parte del marco general de la planificación del sector. La política sectorial demanda un contexto integrado para la estructuración de los instrumentos de planificación institucional, constituido principalmente por el PES, que debe garantizar el adecuado direccionamiento de las entidades ejecutoras en relación con objetivos, componentes y estrategias, de manera que haya complementariedad y coordinación en el desarrollo de sus procesos misionales.

A partir de esta revisión general, podría plantearse que el alcance básico de los tres componentes que propone el PES, descritos en la tabla 24, encuentra congruencia con los componentes de OP y de OSP definidos en la política de OPSPR, aunque no los agota, particularmente en cuanto a las estrategias del proceso de planificación del uso eficiente del suelo, que incluye acciones dirigidas a mejorar la eficiencia en el desempeño de las entidades del sector. Además de esta correlación, no se identifican en el PES estrategias o productos específicos relacionados con los procesos de direccionamiento, implementación estratégica y seguimiento y evaluación definidos para la política de OPSPR.

En este marco de referencia, para la planificación de las entidades del sector, no se encuentra pleno desarrollo de los énfasis planteados en los lineamientos de OPSPR que orienten de manera específica los procesos misionales, lo que se considera, puede estar limitando el posicionamiento de los objetivos de la política a nivel institucional.

2.6.2 Seguimiento y control

Como ya se mencionó, la política de OPSPR no cuenta con un Plan de Acción que desarrolle específicamente una línea base, metas e indicadores, y no se dispone de información relacionada con el seguimiento y control.

No se ha desarrollado una estrategia o sistema de monitoreo y seguimiento específico para la política, tampoco se encontró documentado algún resultado sobre la articulación de acciones realizadas por las entidades ejecutoras del sector, para consolidar información sobre avances en productos y metas asociadas a la implementación de la política. En este contexto, se encuentra dificultad para realizar retroalimentación de los procesos de implementación, limitando la posibilidad de generar acciones de mejora.

En virtud de lo contenido en el artículo 20 de la Resolución 128 de 2017, respecto de los lineamientos e instrumentos que deben ser desarrollados para el seguimiento y evaluación de la política de OPSPR, a partir de la propuesta de plan de acción formulada con la contribución del MADR y siete entidades vinculadas al sector⁶, la UPRA avanzó en la construcción de un documento de trabajo denominado Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural – Propuesta de instrumento e indicadores de SyE de la POPSPR (UPRA, 2018) que, de acuerdo con el alcance dado, propone desarrollar un instrumento que permita analizar el progreso de la gestión, el logro de los objetivos de política, identificar los problemas mediante un sistema de alertas tempranas para adoptar medidas correctivas y determinar cuándo se requiere una evaluación a profundidad.

Esta propuesta se estructuró a partir de la propuesta del plan de acción (POTA) como un esquema de evaluación y seguimiento que define una batería de 132 indicadores que se encuentran en distintos niveles de desarrollo, para ser aplicados en tres ámbitos: el diseño, la ejecución y los resultados. La propuesta presenta terminados los indicadores de impacto, falta terminar la descripción de los indicadores de diseño y construir el detalle de los indicadores enunciados para el ámbito de ejecución y resultados.

6. AGROSAVIA, ICA, AUNAP, URT, ANT, ADR, ART y MADR.

A pesar de estos avances, no se concluyó la descripción de indicadores; la propuesta referida presenta un procedimiento para la evaluación periódica y la estructura básica para un instrumento de seguimiento. Independientemente de los ajustes y las actualizaciones que puedan ser necesarios para concertar el alcance del seguimiento de la política de OPSPR y su eventual puesta en marcha, se encuentra que aplicar este tipo de estrategia para realizar el seguimiento permitiría la retroalimentación permanente y una evaluación continua para llevar a cabo sobre la marcha los ajustes requeridos en la implementación.

Se estima que la falta de formalización y adopción del plan de acción de la política, también limitó el completo desarrollo y la concertación de la propuesta de seguimiento y evaluación, al carecer de referentes formales y de un escenario institucional para la toma de decisiones específicas, en cabeza del Comité técnico de implementación, lo que no permitió el avance en la validación de la estructura, el alcance y el contenido técnico de la propuesta, que pretendía desarrollar una herramienta específica para centralizar y oficializar la información que evidenciara avances en la implementación de la política de OPSPR.

De otra parte, la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario 2019-2038, que incluye una matriz de resultados para definir metas e indicadores, también puede ser considerada como insumo para la eventual construcción de una línea base para el seguimiento y evaluación.

Pese a que estas propuestas son documentos de trabajo aún no validados, son referentes preliminarmente conciliados en escenarios técnicos, a partir de los cuales sería posible iniciar una revisión para avanzar en propuestas de actualización de los mecanismos e instrumentos de implementación de la política de OPSPR, como puede ser el caso del plan de acción, de lo que debe derivar el desarrollo de un esquema de seguimiento y evaluación.

Desde las competencias específicas y para orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, la UPRA desarrolla acciones encaminadas a fortalecer la planificación, principalmente mediante la producción de lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y así mismo realizar el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas en el territorio nacional.

Así, la UPRA desarrolla productos técnicos que orientan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas en la formulación y evaluación de políticas nacionales para la planificación del ordenamiento agropecuario. Un objetivo estratégico del Plan de acción institucional de la UPRA (2021/2022), es el mejoramiento del seguimiento y evaluación de la política pública de planificación y gestión del territorio para usos agropecuarios; esto, en razón a que se ha determinado como un riesgo estratégico la deficiencia en el desarrollo de los productos estratégicos definidos, en el seguimiento y evaluación de política pública de planificación y gestión del territorio para usos agropecuarios.

En este marco, la UPRA elaboró recientemente una propuesta de agenda de evaluaciones de política sectorial que fue puesta a consideración del MADR, la cual se asocia a los requerimientos del plan estratégico sectorial, y avanza en el diseño de una herramienta electrónica de seguimiento y evaluación de la intervención en política pública.

Derivados de este contexto, se identifican algunos aspectos relacionados con el direccionamiento, la evaluación y control que caracterizan el estado del arte de la política en esta materia:

- Ninguno de los actores consultados de las entidades del sector, en los niveles directivo y operativo, ha participado o conoce el desarrollo de acciones específicas de monitoreo, control y seguimiento para la política de OPSPR.
- No se encontraron soportes ni información específica relacionada con la documentación de la toma de decisiones de las instancias de dirección y control de la política de OPSPR.
- Dentro de los lineamientos de la política de OPSPR se formulan directrices para articular escenarios de planificación entre las entidades del sector; pero la política no avanzó en la formulación y el desarrollo de su propio Plan de Acción, lo que parece reducir el alcance del objetivo de constituirse en instrumento para orientar la planificación y gestión de las entidades del sector.
- Las limitaciones de la política por falta de definición y revisión de productos, metas y resultados, al carecer de un plan de acción que oriente su implementación, impiden el fortalecimiento de escenarios intra e intersectoriales para coordinar y armonizar la territorialización de la política sectorial y su oferta institucional.
- No se encontró un marco de referencia claro para el seguimiento y evaluación de la política de OPSPR; incluye desde las debilidades en la apropiación y aprehensión del contexto técnico, normativo y estratégico de la política por parte de todos los actores, hasta la falta de directrices del plan de acción para orientar, ordenar y fortalecer la ejecución de los procesos misionales en materia de OPSPR.

Sección III. Calidad



2.7 Calidad de los bienes o servicios

Este componente de información para la evaluación se construyó a partir de la realización de una encuesta de percepción que se aplicó a las entidades ejecutoras del sector cuyo análisis se consigna en el anexo N.º 2. Los resultados generales obtenidos se presentan a continuación, organizados bajo las seis categorías de análisis propuestos para la evaluación.

1. Diseño de la política

Análisis de la oferta. Definida como los resultados esperados identificados dentro del proceso de direccionamiento estratégico de la política, que tiene como objetivo orientar la gestión de las entidades del sector, y que *corresponden específicamente a: Lineamientos criterios e instrumentos, Ruta de articulación interinstitucional, Marco normativo, Plan financiero para la política.*

Análisis de la demanda.⁷ Las entidades ejecutoras parecen reconocer el marco general de la política de OPSPR en materia de articulación de los objetivos, escenarios de planificación y el marco de regulación para el direccionamiento de la planificación; como parte de la política sectorial, lo que en principio podría sugerir la existencia de un escenario que favorecería la armonización con el OPSPR.

Lo anterior se sustenta en que se encuentra un mayor porcentaje de las entidades consultadas que reconocen como efectiva (63 % califican como buena o muy buena), la articulación estratégica con la política de OPSPR, por lo que se esperaba que, en concreto, la planificación y las acciones para la entrega de la oferta institucional de cada una de ellas se llevara a cabo teniendo en cuenta los lineamientos de la política, lo que en conjunto no parece ser tan evidente a la luz de los resultados completos de la encuesta.

La calificación otorgada por las entidades a las preguntas asociadas con el diseño estratégico de la política y los resultados muestran el valor más alto frente al resto de las temáticas de evaluación tratadas en la encuesta; lo que parece indicar que se evidenciaría coherencia conceptual entre los lineamientos generales sobre los que se estructura la política de OPSPR y, particularmente, en cuanto al contexto de objetivos,

7. La percepción de la demanda para esta evaluación es entendida como la medida en que las entidades conocen, apropian y adoptan los lineamientos y orientaciones de la política en materia conceptual, normativa, estratégica, instrumental y operativa, para armonizar, coordinar y sincronizar intervenciones en materia de OPSPR bajo procedimientos congruentes y en el marco de un plan de acción que facilite el cumplimiento de los objetivos de la política, el monitoreo de avances y las acciones de seguimiento.

prioridades estratégicas y normatividad, que deberían orientar los escenarios de planificación sectorial, los procesos misionales y la ejecución de la oferta institucional. Una revisión del detalle de los puntajes asignados por los encuestados, parece señalar que entidades ejecutoras de procesos misionales relacionados con el OP reconocen una menor armonización de la política con sus objetivos, planificación y productos. Esto a pesar que en el resultado general, un porcentaje importante de las entidades (75 %) puntuó con un valor alto (buena/muy buena) la armonización con el marco normativo de la política de OPSPR.

A pesar que para el agregado de las preguntas 1, 2 y 3 referidas a la articulación y armonización de la política con los objetivos, escenarios de planificación, procesos misionales y productos, en general las entidades encuestadas calificaron este aspecto como bueno/muy bueno (B-MB), asignando a estas respuestas un puntaje cercano al 70 %, es relevante mencionar que se mantiene, para estas mismas preguntas, un grupo de tres entidades (URT, AUNAP e ICA) que, de manera reiterativa, califican esta articulación y armonización con problemas / serias deficiencias (P-SD); lo que, de acuerdo con el alcance dado a estas tres preguntas, significaría que, para cerca del 30 % de las entidades, se evidenciaría falta de apropiación de los lineamientos de la política, lo que redundaría en el reconocimiento de escasa armonización de los procesos o procedimientos que se adelantan para la entrega de los bienes y servicios de la oferta institucional de estas entidades del sector, esto, con relación a los lineamientos de la política de OPSPR.

A nivel general, el tema del diseño de la política fue calificado con un puntaje de 4, lo que indicaría que la demanda (entidades ejecutoras) reconoce la existencia del marco conceptual, técnico y normativo de la política de OPSPR y su coherencia con la política sectorial, y que contribuyen al direccionamiento de los procesos misionales; pero, en el caso puntual de la calificación otorgada por entidades como la AUNAP y el ICA, que desempeñan funciones asociadas a la formulación de la política sectorial, esta puntuación apenas se aproxima a 2 (SD). Lo anterior mostraría la existencia de divergencias y fallas en las orientaciones y las directrices impartidas por el sector para que estas sean acogidas y se institucionalice la política a nivel general, lo que podría reflejarse en las limitaciones que se reconocen para armonizar los procesos de entrega de la oferta institucional a nivel de las entidades que tienen competencias en materia de OPSPR.

2. Manejo operativo

Análisis de la oferta. A partir de lo planteado en la Resolución 128 de 2017 y en el documento ejecutivo de la política de OPSPR con relación a la necesidad de construir un instrumento de carácter estratégico del sector para asegurar el cumplimiento de los lineamientos de OPSPR, la oferta de la política para el manejo operativo se define como: el Plan de acción y la determinación de productos, metas y resultados para orientar la planificación y gestión de los procesos misionales y articular los instrumentos, y los esquemas de operación de las entidades ejecutoras de la política del sector.

Análisis de la demanda. No contar con el Plan de acción, participativo, formalizado y socializado de acuerdo con lo planteado en la Resolución 128 de 2017 no facilita la apropiación institucional de la política de OPSPR; limitando la adecuada coordinación y articulación institucional para lograr una planificación estratégica y operativa que responda a los objetivos y resultados esperados.

A pesar que del análisis de los resultados de la encuesta, se puede decir que el 50 % de las entidades consultadas indican que existe buen grado de articulación estratégica con la política de OPSPR; con las respuestas generales obtenidas, se infiere que la planificación y las acciones para la entrega de la oferta institucional, así como productos y resultados, son reconocidos por las entidades ejecutoras como parte del marco técnico, estratégico y de operación de la política sectorial, sin que sea evidente para ellas su relacionamiento con los lineamientos de la política de OPSPR.

Salvo Finagro, en ningún caso las entidades que ejecutan o apoyan procesos misionales, manifiestan que se identifican plenamente las orientaciones de la política de OPSPR en los planes de acción, los procesos misionales, en la definición de productos y resultados, o en el diseño de instrumentos y esquemas de operación (la calificación general se aproxima a 4: bien). De otra parte, las entidades que no reconocen claramente su rol dentro de los componentes de la política (falta integralidad), no parecen evidenciar la existencia de un marco específico de política que deba ser tenido en consideración para orientar la planificación y la operación de sus procesos misionales.

3. Resultados

Análisis de la oferta. La oferta en materia de resultados está asociada con el proceso 2 para la implementación de la política, denominado planificación del uso eficiente del suelo, que hace referencia a los productos y resultados de las actividades de planificación del sector para la gestión de los conflictos de OPSPR, en los cinco ejes estructurales propuestos en los lineamientos de la política:

Eje estructural 1. Administración y gestión de tierras rurales. Productos: Sistema nacional de administración y gestión de tierras (SNAGTR) diseñado, adoptado y operando; planes municipales de ordenamiento social de la propiedad formulados y ejecutados; sistema integrado de transacciones de predios rurales; registro de títulos de propiedad y costos de transacción; inventario de baldíos y predios de la nación, fondo de tierras; programa nacional de formalización de tierras; resolución de adopción de la frontera agrícola; marco de ordenamiento para la constitución y consolidación de ZRC y ZIDRES.

Eje estructural 2. Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural. Productos: planes departamentales de desarrollo rural agropecuario, planes de OPSP de alternativas productivas priorizadas a nivel nacional, plan nacional de reconversión productiva agropecuaria, estrategia de fortalecimiento institucional para la modernización, eficiencia y transparencia en el funcionamiento de los mercados agropecuarios, sistema de soporte de decisiones para el mercado de productos agropecuarios, estrategia para fortalecer capacidades productivas de la población vulnerable y su integración a las cadenas de valor.

Eje estructural 3. Mejoramiento del acceso a los factores productivos. Productos: política nacional de adecuación de tierras, estrategia nacional para la gestión y el manejo de la semilla y el material genético en concordancia con la planificación de los sistemas productivos priorizados para el desarrollo rural y agropecuario, plan maestro nacional de construcción, modernización y mantenimiento de infraestructura pública para el desarrollo agropecuario, formulado; programa de transferencia de tecnologías vinculadas con la extensión agropecuaria, estrategia de capacitación en el uso y disposición eficiente de agroquímicos, planes departamentales de extensión agropecuaria (PDEA), implementación SIGRA – Finagro.

El eje estructural 4. Gestión de información y el conocimiento para la planificación rural y agropecuaria, que busca la planificación de intervenciones de OPSPR apoyada en sistema de información que direcciona acciones.

Eje estructural 5. Fortalecimiento de la institucionalidad y gobernabilidad territorial rural, la política de OPSPR define como resultado el mejoramiento de la gobernanza territorial para la implementación de la política.

Análisis de la demanda. Los resultados de las encuestas a nivel de calificación, dados los puntajes asignados a las preguntas realizadas, mostrarían que las prioridades misionales de las entidades ejecutoras y los ByS que hacen parte de la oferta institucional asociada al OPSPR guardan un buen nivel de coherencia para el caso de las agencias ADR y ANT; ratificando que, en materia de funciones misionales y competencias, estas dos entidades se reconocen relacionadas de manera directa al contexto de la política de OPSPR, en sus dos componentes principales. Caso contrario ocurriría con las demás entidades técnicas que ejecutan procesos misionales. Llama la atención el caso de Finagro y el Banco Agrario, cuya calificación en general es señalada como buena (B), lo que, parecería indicar que reconocen con suficiencia el marco de la política de OPSPR y que han apropiado los lineamientos y orientaciones para armonizar la oferta institucional que tienen a cargo.

De acuerdo con los resultados generales de la encuesta en cuanto al conocimiento de productos estratégicos y resultados en el marco de los lineamientos de la política de OPSPR, que indicaría la existencia de un contexto que facilita la armonización de la oferta institucional de las entidades, parecería que aquellas que ejecutan o apoyan procesos misionales que conceptualmente aparecen ligados a los componentes de OPSPR (ANT/ADR), reconocen inicialmente mayor coherencia entre prioridades estratégicas, oferta institucional y resultados de la política de OPSPR; sin embargo, esto también puede ser atribuido al diseño de la arquitectura institucional del sector que asignan las competencias y funciones específicas en estas materias.

No obstante, los resultados agregados de la encuesta para esta temática, también evidencian falta de adopción del esquema estratégico y operativo de la Resolución 128 de 2017, lo que finalmente parece derivar en la falta de armonización de los mecanismos de participación y territorialización previstos para materializar la entrega de productos y dar cumplimiento a los resultados específicos de la política de OPSPR. Esto denotaría dificultades en la implementación de la política, probablemente atribuibles a debilidades en las orientaciones para fortalecer la gestión de las entidades en materia de OPSPR.

La revisión de la oferta institucional de las entidades ejecutoras, los productos y metas incluidos en el plan estratégico del sector y la verificación de avances permiten evidenciar que, independientemente de la percepción de los funcionarios encuestados, en general se encuentra congruencia programática y que buena parte de las debilidades en el reconocimiento del marco específico de operación de la política parecen estar vinculadas a la falta de formulación y formalización del plan de acción, instrumento que debería mejorar la armonización en cuanto a la definición de productos y resultados, y la proyección de metas e indicadores de la política de OPSPR para su integración

explícita a las estrategias que constituyen los planes de acción de las entidades y al plan estratégico del MADR.

4. Estructura organizacional

Análisis de la oferta. La política de OPSPR plantea el desarrollo de mecanismos explícitos que: 1. articulen la estructura institucional del sector con los mecanismos planeados para una gestión más armónica de la política en los territorios rurales que fortalezcan la planificación; 2. fomenten la articulación de los diferentes niveles de gobierno, instancias y actores, para alinear la oferta institucional con necesidades territoriales en materia de OPSPR; 3. logren la sincronización de agendas para alinear planes y proyectos mediante la suscripción de pactos territoriales entre actores públicos y privados con apoyo de entidades del sector, y coordinar esfuerzos y recursos para adelantar las actividades y obtener los productos consignados en el plan de acción de la POPSPR.

Se resalta que, a instancias de la falta de formalización del plan de acción de la política, no se evidencia armonización de los esquemas de planeación de las entidades del sector, que planifican sus acciones de entrega de bienes y servicios en ejercicio de sus funciones misionales, desarrollando procesos y procedimientos propios, pero no bajo mecanismos que integren esfuerzos para mejorar la efectividad en el cumplimiento de las metas del sector en materia de OPSPR. A este respecto, vale la pena mencionar que hay entidades como el ICA y la Aunap que no reconocen sus procesos claramente integrados a las prioridades de la política.

Buena parte de la oferta se concreta en la formulación y gestión de instrumentos de planificación para ordenar intervenciones y realizar inversiones relacionadas con los productos misionales de cada una de las entidades, que apoyan la formulación de manera independiente (PIDAR, PIDARET, POP, POSP, PDEA).

Análisis de la demanda. A pesar que dada la calificación asignada en las encuestas por parte de las entidades a las preguntas de esta sección, pareciera que el 50 % de ellas conocen y aplica los mecanismos de participación de la Resolución 128 de 2017, mediante las preguntas de control adicionales se corrobora que, en estricto, ninguna de estas reconoce claramente el esquema de competencias y responsabilidades asociado o derivado del marco de los lineamientos de la política y específicamente de la estructura de la Resolución 128 de 2017. Adicionalmente a la falta de reconocimiento de algunas acciones institucionales como parte de los productos y resultados de la política de OPSPR, en general, tampoco se evidencia que se hayan desarrollado o

adoptado los nuevos mecanismos propuestos en la resolución para la implementación de la política sectorial.

El promedio general de calificación dado por las entidades a esta temática y, específicamente, en lo que se refiere al esquema de competencias y responsabilidades de la política, es de 3 (escala que señala la existencia de problemas), puntuación que estaría indicando que en los diferentes niveles institucionales no se han aprehendido ni apropiado los lineamientos generales, lo que podría originar la baja participación en los procesos de implementación de la política de OPSPR. Se infiere que el bajo desarrollo de aspectos fundamentales de la Resolución 128 de 2017, como es la formalización del plan de acción y su respectiva socialización, puede haber ocasionado baja incidencia de la política en los procesos de planificación estratégica y operativa de las entidades, reduciendo la visibilidad de su aporte al desempeño del sector.

Ni en la consulta realizada a las entidades del sector, ni en el contexto general de la implementación de la política que fue revisado se da relevancia a los esquemas de participación y organización planteados en la Resolución 128 de 2017, lo que podría estar ratificando un débil rol de las entidades frente a la política de OPSPR, lo que se sustenta, además, en que reconocen parcialmente o no reconocen la vinculación expresa a los componentes de OSP y OP, y no se muestra articulación operativa para el desarrollo de los procesos misionales para la entrega de bienes y servicios que constituyen la oferta institucional.

En cuanto a la generación de sinergias, el esquema organizacional de la política de OPSPR no contiene lineamientos expresos y claros que contribuyan al fortalecimiento de escenarios de coordinación institucional (intra e inter) para orientar y facilitar la implementación de los procesos misionales. La mayoría de las entidades parecen reconocer parcialmente la existencia del marco de coordinación de la política que debería orientar el quehacer institucional; pero, en general y de acuerdo con el estado de la implementación de la política, no es evidente la armonización de la gestión institucional en materia de OPSPR en el sector ni con los demás sectores. Como se ha mencionado, la Aunap, el ICA y la URT, que corresponden al 30 % de las entidades encuestadas, incluso no reconocen claramente su contribución a los resultados y metas de los dos componentes de la política de OPSPR.

5. Dirección evaluación y control

Análisis de la oferta. Se destaca la importancia de las estrategias de gestión de la información y el conocimiento como soporte de la política de OPSPR y el direccionamiento

que en este aspecto se identifica en el PES del MADR, que incluye, como uno de sus objetivos, el impulso a la transformación digital del sector agropecuario rural; y que, de acuerdo con el ministerio, contempla la gestión de la información como eje fundamental a través del SNUIRA, que se viene desarrollando con el apoyo técnico de la UPRA, y que se espera articule la información del sector, incluyendo la relacionada con la política OPSPR.

Tomando en consideración las respuestas dadas por las áreas de planeación de las entidades consultadas, en particular a las preguntas 5, y 6, relacionadas con los procesos de presupuestación y seguimiento específico a los componentes de OPSPR, y a las preguntas 12 y 14, relativas a las estrategias de gestión de la información y el conocimiento, y a las acciones de seguimiento, se encuentra que en estas dependencias de cinco entidades, el 100 % de las respuestas obtenidas de las áreas con competencia sobre estas temáticas, califican estos aspectos con problemas o serias deficiencias (P/SD: puntajes entre 1 y 3), lo que estaría indicando que no se dispone de un estado del arte claro respecto de los procesos que cada una de ellas ejecuta relacionados con la política de OPSPR, al no reconocer estas acciones específicas asociadas a sus planes institucionales, formulados en el marco de la política sectorial.



De otra parte, cabe resaltar que la política de OPSPR señala dentro de los productos estratégicos relacionados con la gestión del conocimiento y la información, los siguientes: el PETI Sectorial 2017-2027 y el PETI institucional 2020-2023; el desarrollo, implementación y articulación de sistemas de información de soporte para la toma de decisiones, en el marco del PETI; la política de gestión de conocimiento para el OPSPR; los planes institucionales para la implementación de la política de gestión de conocimiento del OPSPR; la estrategia de comunicación del sector asociada a las necesidades de OPSPR; los informes departamentales para retroalimentación para la agenda de CTei del PECTIA; y los informes subsectoriales o de cadenas productivas para la retroalimentación de la agenda CTel del PECTIA.

Sin embargo, se reconoce la necesidad de contar con el plan de acción para que este amplio espectro de instrumentos, administrados y gestionados por un gran número de instancias y entidades (incluso de otros sectores), incorpore expresamente en sus desarrollos los lineamientos de la política de OPSPR, para identificar requerimientos y armonizar líneas de acción y estrategias. En materia de gestión de la información se resaltan los esfuerzos del sector para articular la información para la toma de decisiones, y específicamente en cuanto a los desarrollos para consolidar el SNUIRA. Análisis de la demanda. Tener en promedio para todas las entidades una calificación apenas cercana a 3 indicaría que, en general, no se reconoce la importancia de las estrategias de gestión de la información y el conocimiento, como soporte previsto en el diseño de la política para fortalecer los procesos de planificación y fomentar la articulación y coordinación de la oferta institucional.

La falta de reconocimiento de la relevancia de esta estrategia por parte de las entidades ejecutoras finalmente incide en la posibilidad de llevar a cabo procesos de planificación más articulados y coordinar mecanismos de operación. Los puntajes asignados a esta temática, que muestran un alto porcentaje (63 %) de las entidades que consideran que existen serias deficiencias o problemas, indicarían la necesidad de hacer más robustos los esquemas de participación intrasectorial, dando relevancia al rol que deben desempeñar en los procesos de planificación, focalización y territorialización de la política en materia de OPSPR, lo que se concretaría en la formulación, adopción e implementación del plan de acción.

Desde el rol específico de soporte que desempeñan Agrosavia, Finagro y Banco Agrario, estas entidades alcanzan a calificar como bien (4) la articulación con las estrategias de gestión de la información y el conocimiento; se infiere que esto se debe a que, entre sus procesos y productos, se recurre a la gestión del conocimiento y la información

como soporte básico para el direccionamiento y el ajuste permanente de la oferta institucional que les compete dentro del sector.

En cuanto a los mecanismos de mejora, las entidades califican 3 (problemas) como puntaje general de la participación de las entidades del sector en los procesos de análisis de resultados o evaluación de la política de OPSPR, las acciones de coordinación y seguimiento, y el redireccionamiento o la retroalimentación. En general, las entidades ejecutoras no se identifican ejerciendo un rol claro en las acciones de seguimiento. Se asume que la falta de escenarios para impulsar una planificación coordinada para articular la oferta institucional, genera también debilidad en la participación de acciones para el seguimiento y monitoreo de avances en la ejecución de la política.

Los resultados indican que entre las entidades ejecutoras no se reconoce la existencia del mecanismo de seguimiento: estas tampoco conciben su participación en la instancia de gobierno de la política.

La calificación promedio de todas las entidades respecto de la participación en la estrategia de seguimiento y en el direccionamiento estratégico de la política, puntúa apenas en 2,4, (serias deficiencias) lo que indicaría que las entidades del sector no tienen claro su rol en esta materia, como podría evidenciarse en el precario reconocimiento de los lineamientos de OPSPR para la planificación y gestión de los procesos misionales, y dificulta la identificación del aporte que productos y resultados hacen al cumplimiento de los objetivos de la política. La falta de activación de mecanismos para el direccionamiento del OPSPR en las entidades, también estaría retrasando la participación de estas en las acciones de seguimiento a productos estratégicos, y al cumplimiento de objetivos y resultados de la política.



3. Resultados de la evaluación



3.1 Consideraciones generales

La evaluación se llevó a cabo considerando áreas, temas y subtemas según el diseño establecido. A partir de la valoración realizada y las recomendaciones propuestas para cada tema, se elaboran conclusiones y recomendaciones generales que recogen los resultados de los análisis realizados en la Sección 2 de este documento (Visión general de la política; Eficacia y eficiencia de la política; y Calidad) que consolida todos los análisis previos.

Para estructurar la evaluación, se utiliza como referente principal la batería de preguntas formuladas compuesta por 14 preguntas principales y un total de 63 subpreguntas que sirvieron como apoyo para centrar los análisis y guiaron el desarrollo de los documentos. Los juicios de valor de la evaluación se emiten apelando a los análisis documentados sobre el estado de la política; por tanto, las respuestas contenidas en los formatos de la Ficha Informe de Evaluación se refieren a contenidos organizados por áreas de evaluación, en la Sección I de este documento: "Visión general de la política de OPSPR".

Tabla 25. Esquema de organización de resultados de la evaluación

Proceso de la política	Área de evaluación	Tema de evaluación	Subtema
Direccionamiento estratégico	Diseño de la política	Diseño estratégico	Calidad
			Orientación de la política
Planificación del ordenamiento territorial agropecuario	Insumos	Disponibilidad y uso de recursos	Disponibilidad
			Sostenibilidad
Planificación del ordenamiento territorial agropecuario	Resultados	A nivel de programas y objetivos	Capacidad de ejecución
			A nivel de metas y productos
Implementación Estratégica	Estructura organizacional	Esquema institucional	Pertinencia y calidad de la Oferta institucional
			Relacionamiento con el territorio
Seguimiento y evaluación	Direccionamiento, Evaluación y Control	Calidad de las actividades para el direccionamiento	Cobertura
			Calidad
			Oportunidad
		Seguimiento	
Seguimiento y evaluación	Direccionamiento, Evaluación y Control	Calidad de las actividades para el direccionamiento	Claridad de roles
			Coordinación
Seguimiento y evaluación	Direccionamiento, Evaluación y Control	Seguimiento	Articulación
			Sistemas de Información

3.2 Instrumento para la evaluación de la política

La evaluación final se realiza apoyándose en juicios de valor que se emiten como parte de las respuestas a las preguntas orientadoras y que se construyen a partir de los análisis completos contenidos en el documento, agregados de acuerdo con los temas de evaluación que fueron establecidos en la fase de diseño.

La valoración de las preguntas se hace en un rango de 1 a 4; y con los juicios valorativos se asigna un puntaje al contenido y alcance de las respuestas generales, de la siguiente manera: Serias deficiencias (1), Presenta problemas (2), Bien (3), Muy bien (4).

Las respuestas se valoran y sustentan en los análisis contenidos en la primera sección de este documento, que contiene los avances identificados en las acciones de la política desde el 2017 al primer trimestre de 2021 y la síntesis de la información recabada mediante la aplicación de las encuestas y las entrevistas realizadas a los actores relevantes del sector complementando la información disponible para los análisis, la elaboración de conclusiones y recomendaciones. y para la identificación preliminar de necesidades de mejora. Propuesta de modelo de instrumento para la evaluación final.

Pregunta 1 ¿Se articulan los objetivos de la política de OPSPR con los objetivos de la institucionalidad sectorial encargada de la ejecución?		Puntaje a la pregunta
Tema: Diseño estratégico		Subtema: Calidad
Subpreguntas		
Subpreguntas: ¿Los objetivos de la política de OPSPR están asociados a los objetivos estratégicos del sector? ¿Los planes estratégicos sectoriales incorporan explícitamente los objetivos de la política de OPSPR?		
Referencia a la sección, descripción: Ítems 3.1.1 a 3.1.7		
Respuestas a las preguntas:		
Recomendaciones:		

A continuación, se presenta el detalle de los resultados del diligenciamiento de los instrumentos para la evaluación, que, a partir de la información disponible, se organizan de acuerdo con los procesos de la política y los temas y áreas de evaluación correspondientes definidos en el diseño, de acuerdo con la estructura señalada en la tabla 25.

3.3 Resultados

Proceso: Direccionamiento estratégico

ÁREA DE EVALUACIÓN: Diseño de la política - Tema de evaluación: Diseño estratégico

Pregunta 1. ¿Se articulan los objetivos de la POPSPR con los objetivos de la institucionalidad sectorial encargada de la ejecución?		Puntaje a la pregunta: 3
Tema: Diseño estratégico	Subtema: Calidad	
Subpreguntas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Los objetivos de la POPSPR están asociados a los objetivos estratégicos del sector? ▪ ¿Los planes estratégicos sectoriales incorporan explícitamente los objetivos de la POPSPR? ▪ ¿Los procesos y los productos de la oferta institucional son congruentes con los objetivos que persigue la POPSPR? ▪ ¿La oferta institucional responde a las necesidades de la POPSPR? 		
<p>Referencia a la sección, descripción Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.1.1 Justificación de la política, 2.1.2 Normatividad en la que se enmarca la política, 2.1.3 Sinergias con otras políticas, 2.1.4 Objetivos de la POPSPR, 2.1.6 Modelo conceptual de la POPSPR, 2.1.7 Cadena de valor o de resultados de la POPSPR, 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento de planeación.</p>		
<p>Respuestas a las preguntas: Entre los referentes más relevantes que dan contexto a la formulación de la política de OPSPR, se encuentran las bases y los lineamientos de los PND, el marco estratégico y operativo de la reforma rural integral, y, específicamente, del PMI, el PES y los planes de acción institucional del MADR, los planes de competitividad de los departamentos, las recomendaciones de la OCDE y las estrategias generales y específicas priorizadas en la Misión para la transformación del campo (DNP, 2016), entre otros.</p> <p>Los objetivos de la política buscan que el direccionamiento de la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural contribuya al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. Para ello, propone desarrollar estrategias en dos dimensiones: el ordenamiento social de la propiedad, para atender temas como el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad rural, y el ordenamiento productivo para el adecuado aprovechamiento del potencial productivo de los territorios rurales.</p> <p>Así mismo, frente a estos objetivos, en las funciones de las entidades del sector, se verifica el carácter instrumental de sus procesos y de la oferta institucional que, evidentemente, están armonizados con los objetivos estratégicos de los tres componentes del PES vigente (Desarrollo agropecuario y agroindustrial, Desarrollo rural e Institucionalidad moderna y tecnificada), y del Plan estratégico institucional del MADR (Desarrollo rural, Productividad + rentabilidad = competitividad, Institucionalidad moderna y tecnificada). Esto, dado que los productos/indicadores del PES y sus respectivas metas, conforman el Plan operativo del sector agropecuario y desarrollo rural que enmarcan la gestión y resultados para dar cumplimiento a su misionalidad.</p> <p>La política fue expedida en un periodo coyuntural, en el que la normatividad se venía ajustando para dar cumplimiento a las recomendaciones de la OCDE y para preparar el escenario institucional necesario para implementar el acuerdo de paz, y se prevenía el desarrollo de mecanismos de articulación y coordinación que habrían facilitado la integración efectiva de los procesos de ordenamiento productivo y ordenamiento social de la propiedad para armonizar así, las intervenciones derivadas de los procesos misionales para la gestión estratégica de la política; sin embargo, para esto se requería la completa armonización de los procesos de planificación, que, para el caso del OPSPR, demandaba contar con el instrumento estratégico definido como un plan de acción, que pudiera ser incorporado para hacer parte de la hoja de ruta del sector, formalizada mediante la formulación del PES.</p>		

La falta de formalización oportuna del plan de acción no promovió la completa armonización de los productos, los resultados y los mecanismos de operación de la política de OPSPR con los contextos nacional y sectorial que, en el marco del PND y la RRI, orientaron la ejecución de los procesos misionales y definieron las características de los bienes y servicios de la oferta institucional de las entidades del sector. Pese a que, con la Resolución 128 de 2017 se cuenta con un marco normativo específico, no se ha dado pleno desarrollo a sus dimensiones técnica, instrumental y operativa, que debió apoyarse en la formulación del plan de acción, lo que tampoco fomentó la apropiación de los lineamientos de la política para orientar la planificación y gestión de los procesos misionales de las entidades del sector.

A la fecha, no se encontró evidencia sobre la formalización o adopción del plan de acción de la política, pero se verifica la existencia de un documento de propuesta de plan elaborado en 2018, que desarrolla una estructura que en general mantiene coherencia estratégica y programática frente a las prioridades y los énfasis de política sectorial y nacional, particularmente en cuanto a la atención de las problemáticas vigentes asociadas al OPSPR. Parte de la congruencia entre los objetivos de la política y los propósitos del sector se encuentra expresada en esta propuesta, al buscar posicionar la gestión del MADR como orientador de las entidades adscritas y vinculadas, para que, adecuadamente integradas, se logre instrumentalizar y operativizar los objetivos de la política en un contexto de coordinación multisectorial y territorial con participación del sector privado y los productores rurales.

En concreto, la política de OPSPR, se ejecuta a través de acciones misionales de varias entidades del sector, se materializa en numerosos proyectos de inversión y se caracteriza porque, en su escenario de formulación y de implementación, se desarrolló de manera simultánea una vasta normatividad y nuevas regulaciones asociadas a temas estratégicos de carácter sectorial e intersectorial, como son la reforma institucional que modificó parte de la estructura de las entidades ejecutoras, la expedición del marco de la RRI que definió nuevos mecanismos de intervención, y las orientaciones estratégicas de un nuevo PND (2018-2022), entre otros aspectos relevantes. La puesta en marcha de este nuevo y cambiante escenario para la implementación de la política a nivel nacional, aunado a la falta de una clara ruta para la gestión de acciones y recursos que impulsara el cumplimiento de metas y objetivos de la política de OPSPR, no permitió que este marco de referencia específico se integrara de manera más explícita y precisa en la planificación de la política sectorial para orientar la oferta institucional, y de los mecanismos de intervención de las entidades ejecutoras. Esto parece haber limitado el claro reconocimiento de esta política como parte de los énfasis estratégicos y programáticos del sector.

En este contexto, el direccionamiento de la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia le otorga un énfasis específico y le da relevancia a las estrategias de articulación y coordinación institucional, como elementos centrales de la política de OPSPR que, en general, no son reconocidas por las entidades del sector como parte de los lineamientos que deben orientar los objetivos misionales y los procesos, así como los mecanismos de operación bajo los que se entrega la oferta institucional en los distintos niveles de intervención.

La coherencia a nivel de objetivos no es plena; pese a que, en la estructura del PES, se pueden identificar tres ejes o pilares, dos de los cuales pueden considerarse homólogos a los dos grandes componentes de la política, (el OP/Desarrollo Agropecuario y Agroindustrial y el OSP/Desarrollo Rural); en cuanto a la descripción de los objetivos estratégicos y las acciones que plantean, se encuentran diferencias con el alcance que proponen los lineamientos de la política de OPSPR en aspectos como: la relevancia de un enfoque más dirigido al ordenamiento territorial agropecuario, la atención de conflictos de uso del suelo, la consolidación de una base de conocimiento e información para la toma de decisiones, y el fortalecimiento de la institucionalidad; y gobernanza territorial para fortalecer la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural.

En este contexto y dado que el PES es el referente básico para formular los planes institucionales y los de acción de las entidades del sector; no es posible identificar en estos instrumentos de planificación, y como parte de la oferta institucional, algunos de los productos y resultados esperados definidos en los lineamientos de la política. Esto parece evidenciar que el marco de planificación del sector no ha sido completamente unificado para la gestión y la operación de las entidades, en cuanto a la incorporación de algunos elementos que dan el alcance específico a la política de OPSPR, de acuerdo con lo contenido en la Resolución 128 de 2017.

A pesar de que la oferta institucional responde en alguna medida a los requerimientos de la política, la relevancia de estrategias específicas para articular y direccionar los esfuerzos y los recursos institucionales para el OPSPR no son reconocidas claramente al no estar incorporadas como parte de los fundamentos del PES que orienta las acciones de las entidades del sector.

Así, es posible verificar que la hoja de ruta del sector para orientar la planificación y gestión de las entidades del sector, principalmente conformada por el PES y los planes de acción institucional articulados de este, podrían tener limitaciones para dar cuenta de algunos énfasis fundamentales de la política de OPSPR.

Recomendaciones

Actualizar el contexto integral de la política de OPSPR, con énfasis en aspectos normativos, institucionales y operativos, y frente a los marcos de referencia vigentes para el sector agricultura y de desarrollo rural, con el fin de mejorar la articulación con los objetivos estratégicos del sector.

Verificar los principales énfasis y prioridades de interés en materia de OPSPR para determinar el alcance de eventuales ajustes a los lineamientos de la política, en cuanto a las estrategias, instrumentos y mecanismos dispuestos en la Resolución 128 de 2017.

Realizar un análisis técnico y jurídico de la Resolución 128 de 2017, y verificar la viabilidad y pertinencia de llevar a cabo modificaciones a este acto administrativo, por cuanto, a la fecha, se encontró que no fue adoptado un plan de acción, ni se desarrollaron los mecanismos específicos para la implementación. El eventual replanteamiento del acto administrativo debería garantizar que se mejore la alineación de objetivos de la política con el sector definiendo una ruta de articulación que dé relevancia a estrategias que buscan la integración de la planificación y la coordinación institucional recurriendo, en lo posible, a los instrumentos sectoriales existentes, como es el caso del PES y los planes estratégicos y de acción de las entidades.

La actualización de los lineamientos de la política de OPSPR debe considerar los avances y los resultados en la ejecución del PES, próximo a terminar su vigencia, de manera que, los escenarios prospectivos del OPSPR (corto, mediano y largo plazo) se hagan congruentes con las proyecciones del sector y se identifiquen los objetivos, los productos y los resultados que pueden fortalecer la hoja de ruta que orientará la próxima formulación de los instrumentos de planificación.

Definir la pertinencia de formular un plan de acción de carácter estratégico que enfatice en el propósito de direccionar la planificación del sector, para facilitar la integración de los objetivos estratégicos del OPSPR al PES, principalmente en cuanto a la producción y adopción de lineamientos como parte del marco de referencia unificado que debe guiar la planificación de las entidades del sector, para contar con un sustento técnico y operativo más completo para construir orientaciones sectoriales para el nuevo PND.

Proponer en la actualización de los lineamientos, mecanismos para la revisión periódica de los contextos normativos, estratégicos, institucionales y de planificación de la política sectorial que mantengan alineados y vigentes los objetivos de la política, de acuerdo con las prioridades estratégicas del sector en materia de OPSPR.

Pregunta 2 ¿La política facilita la articulación de los escenarios de planificación institucional para la implementación?	Puntaje a la pregunta 2
Tema: Diseño estratégico	Subtema: Orientación de la política
Subpreguntas	
¿Los planes de acción o los planes estratégicos están armonizados con las estrategias y los resultados esperados de la POPSPR? • ¿Las metas y los indicadores de las entidades ejecutoras contribuyen al logro de los resultados de la POPSPR en el corto, mediano y largo plazos? • ¿Existen mecanismos efectivos de concertación para implementar acciones complementarias al OPSPR con programas de otros sectores?	
Referencia a sección, descripción: Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.1.1 Justificación de la política, 2.1.2 Normatividad en la que se enmarca la política, 2.1.3 Sinergias con otras políticas, 2.1.4 Objetivos de la POPSPR, 2.1.6 Modelo conceptual de la POPSPR, 2.5 Resultados, 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento-planeación, 2.7 Calidad de los bienes y servicios.	
Respuestas a las preguntas	
El modelo conceptual de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, cimentado en la GESTUA, se construyó bajo un enfoque prospectivo y propuso una dimensión temporal con la que pretendía abarcar varios periodos de gobierno, con una perspectiva de largo plazo enmarcada en una visión a 2038. La base de los lineamientos de la política proyecta tres escenarios: corto plazo (1 a 4 años), mediano plazo (5 a 10 años) y largo plazo (11 a 20 años); y unos resultados generales para esta misma escala temporal orientados estratégicamente para los siete focos de atención que reflejan la problemática en materia de OPSPR.	

Los énfasis de los resultados, por escenario, convendría que sean así: para el corto plazo, en Sistemas interoperables para la administración y el mercado de tierras, los mercados agropecuarios, los ByS sectoriales, y el marco general para la reconversión productiva; para el mediano plazo, en el marco normativo, la gestión integrada para la información y el conocimiento, la inteligencia y la integración de mercados, y la coordinación y la articulación en y entre las instituciones relacionadas; y, para el largo plazo, en desarrollo sostenible y uso eficiente de los territorios, acceso a la oferta institucional para el desarrollo rural, cadenas de valor, competitividad, información para el seguimiento y evaluación, y coordinación territorial para el uso del suelo.

Con la consolidación de los lineamientos de la política, se definió posteriormente un conjunto de productos y resultados generales sin el mismo nivel de desarrollo para todos los procesos de implementación de la política. Para los procesos de Direccionamiento estratégico, Implementación estratégica y Seguimiento y evaluación fueron definidos siete resultados; y, para el proceso de planificación del uso eficiente del suelo, 30 productos; además de un producto de Seguimiento y evaluación. Lograr buena parte de estos productos y resultados, requiere coordinación institucional para planificar y desarrollar el soporte técnico y estratégico para la operación.

Estos antecedentes enmarcan un contexto en el que no se definieron de manera completa y formal los productos de la política; por lo tanto, no se contó con referentes precisos y claros para avanzar en la construcción de un plan de acción y de instrumentos de seguimiento, y, con ello, contribuir al fortalecimiento del marco de referencia del Plan Estratégico Sectorial, y en la orientación a las entidades del sector para armonizar objetivos, productos, metas y resultados.

Lo que evidencia dificultades en la articulación de los escenarios de planificación institucional para la completa armonización de estrategias y objetivos para la implementación de la política sectorial. Aunque, desde las funciones específicas de las entidades del sector, se pueden determinar acciones generales que se adelantan en materia de OPSPR, y se identifica la existencia de productos intermedios que pueden apuntar al cumplimiento de los objetivos y productos estratégicos determinados en los lineamientos de la política de OPSPR.

La falta de validación y formalización del plan de acción por parte del Comité técnico para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política, conforme a lo dispuesto en la Resolución 128 de 2017, implicó un cuello de botella para materializar parte de los propósitos de la política y, específicamente, en cuanto a contar con un instrumento que, armonizado con la planificación del sector, se constituyera en la ruta para orientar y direccionar la planificación y gestión de las entidades del sector en materia del OPSPR. No contar con el mecanismo de gestión para integrar acciones, tiempos y recursos para implementar la política, probablemente también ha limitado la identificación de nuevos requerimientos en materia del OPSPR para llevar a cabo una planificación sectorial más armónica y el desarrollo de orientaciones explícitas para la articulación intersectorial para el OPSPR.

Desde los planes de acción de las entidades del sector¹, no parece evidente la integración para la entrega de la oferta institucional, las entidades definen sus procesos misionales de conformidad con las competencias y funciones específicas y, en esa medida, aportan a los objetivos y productos definidos en el PES. A partir de la existencia del marco de referencia general del PES, se infiere complementariedad entre estos instrumentos de planificación en su dimensión conceptual y estratégica que abarca las temáticas en materia de OPSPR; pero, a la vez, sugiere la existencia de múltiples escenarios para la priorización y la focalización de intervenciones. La armonización de estos escenarios institucionales es parte de los objetivos de la política de OPSPR, que buscan facilitar la planificación y la gestión de los procesos misionales, y que, según la Resolución 128 de 2017, se viabilizaría a partir del plan de acción, como principal instrumento articulador.

No obstante que pueden identificarse acciones institucionales que contribuyen al desarrollo de las estrategias generales definidas para la política, se evidencian dificultades para encontrar información consolidada sobre avances concretos, retroalimentación de los procesos misionales y mejoras en el desempeño institucional para lograr los resultados esperados de la POPSPR.

Sin la armonización total de los énfasis de la política de OPSPR, como parte de la hoja de ruta sectorial formulada en el PES, las actividades misionales son llevadas a cabo sin responder expresamente a orientaciones y lineamientos de esta política. La inexistencia del plan de acción parece mostrar debilidades en el direccionamiento de la política de OPSPR que también se verían reflejadas en la

1. Se revisaron planes de acción de las agencias ANT y ADR correspondientes a las vigencias 2019, 2020 y 2021, como ejecutores de procesos misionales asociados a la política de OPSPR, y el plan de acción institucional de la UPRA 2020.

ausencia de seguimiento y evaluación, por falta de referentes específicos para fortalecer la coordinación, la congruencia y la eficacia de la planificación general del sector.

En el contexto del PES, como instrumento que direcciona la planificación de las entidades y que consolida las principales estrategias que orientan el sector para cada periodo de gobierno bajo una visión de corto plazo (4 años), parece necesario integrar de manera más explícita los lineamientos de la política de OPSPR, sus productos y sus resultados esperados. Además, sugiere la pertinencia de complementar los objetivos, las estrategias, los productos y las metas, considerando todos los eslabones de la cadena de valor de la política, lo que implica tomar en cuenta los procesos de direccionamiento estratégico, implementación estratégica y seguimiento y evaluación. Integrar los referentes de la política de OPSPR también le aportaría a la planificación del sector una visión de más largo plazo a 2038.

En los lineamientos de la política se identifican elementos que pueden ser incorporados en la planificación del sector complementando las orientaciones para la gestión de intervenciones institucionales relacionadas con el OPSPR, redundando en el mejoramiento de la articulación de los ejercicios de planificación institucional y dando mayor integralidad al direccionamiento estratégico para fortalecer la estructura y el alcance del PES, como instrumento de referencia y marco técnico de la planificación del sector. Esta falta de integración de lineamientos de OPSPR al PES no ha favorecido el posicionamiento de los objetivos de la política a nivel institucional, la adopción de mecanismos y la adaptación de los instrumentos que le son propios.

Recomendaciones

Analizar la pertinencia y la viabilidad de retomar la formulación de un plan de acción de carácter estratégico para la política o definir el mecanismo más idóneo que deba ser implementado para articular los lineamientos de OPSPR a la estructura del PES, tal que facilite la integración y armonización de metas, estrategias, agendas, instrumentos, sistemas de información y de seguimiento, en la planificación y la gestión de las entidades del sector. Como parte de este análisis, determinar si la figura del Comité técnico para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política, debe ser impulsada; ya que, el plan de acción debía ser validado y formalizado a instancias de este comité.

Avanzar en el análisis de la estructura, del estado de ejecución y de los resultados del PES, como instrumento articulador del sector, determinando temáticas que en materia de OPSPR pueden complementar su contenido y su alcance, con el fin de mejorar la integración de los lineamientos de la política y su actualización a los instrumentos de planificación del sector. Acordar referentes estratégicos para los nuevos procesos de planificación sectorial y nacional 2022.

Actualizar los lineamientos de la política en cuanto a los escenarios prospectivos que la orientan, las estrategias, los productos, los resultados y las metas, y frente a las prioridades y los énfasis de la política sectorial vigente incluyendo los ámbitos territorial y subsectorial, de manera que, desde una visión que privilegie su carácter estratégico, facilite su incorporación a los instrumentos de planificación del sector, fomente la coordinación de escenarios de priorización y focalización de intervenciones en materia de OPSPR y fortalezca la línea base para el seguimiento de la política.

Pregunta 3 ¿Los objetivos y las estrategias de los procesos misionales acogen el marco normativo de la POPSPR?	Puntaje a la pregunta 2
Tema: Diseño estratégico	Subtema: Orientación de la política
Subpreguntas	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Se incorporan la normatividad y los lineamientos de la POPSPR en la planificación y la ejecución de los procesos misionales de las entidades ejecutoras? ▪ ¿El marco normativo y operativo de la POPSPR hace parte de las orientaciones que se imparten al sector para la planificación y la ejecución de los procesos misionales (ejecutores)? 	
Referencia a sección, descripción: Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.1.1 Justificación de la política, 2.1.2 Normatividad en la que se enmarca la política, 2.1.3 Sinergias con otras políticas, 2.5.1 Institucionalización y consolidación de la política, 2.7 Calidad de los bienes o servicios.	

Respuestas a las preguntas

El contexto de análisis para determinar si la normatividad y los lineamientos de la política han sido incorporados, recurre a dos aspectos relevantes: el contexto normativo de la política en la formulación y en la implementación, y el reconocimiento que de este contexto hace la institucionalidad del sector; esto, desde la percepción de cómo se llevan a cabo los procedimientos en las entidades ejecutoras. Para ello, se acotan los siguientes aspectos relevantes:

i) El modelo conceptual que hace parte de la base de los lineamientos de la política adoptados por la Resolución 128 de 2017 determina que la dimensión temporal de la política está definida para que abarque varios periodos de gobierno, con una perspectiva de largo plazo, estableciéndose la visión a 2038.

ii) El documento de Política del OPSPR (Resolución 128 de 2017 del MADR) resalta, como principales antecedentes del marco político de los lineamientos, el PND 2014-2018, el Acuerdo de paz, las Recomendaciones de la OCDE en materia agropecuaria y los ODS para Colombia; sin embargo, enmarcar la resolución que da las bases a la política, en la estructura, directrices y orientaciones específicas del PND, parece reñir en la práctica con la perspectiva de largo plazo.

iii) La formulación de la política y la expedición de la Resolución 128 de 2017 que la adopta se llevan a cabo en un escenario en el que no se había desarrollado el marco para la implementación del punto número 1 del acuerdo de paz (RRI). El documento CONPES 3932/18 desarrolla las directrices para el plan marco de implementación (PMI) que impacta directamente el quehacer de todas las entidades del sector.

iv) El marco inicial de la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano (CONPES 3859 de 2016) cambió y fue reemplazado en 2019 mediante el documento CONPES 3958; modificó, parcialmente, el contexto de formulación de la política en cuanto a la definición de procedimientos y la asignación de roles y responsabilidades institucionales en materia de ordenamiento social de la propiedad.

v) A partir de 2017, se ha expedido un nutrido marco normativo relacionado con el OPSPR, dentro del que se resalta el decreto Ley 902 de 2017, que modifica el marco operativo del OSP, y del que deriva una serie de reglamentaciones, incluso expedidas en la vigencia 2021, que incluyen la modificación de procedimientos internos de los ejecutores de la política, entre otros aspectos.

vi) Entre el 2018 y el 2021 se han formulado numerosos documentos Conpes que atañen al sector, y que dan línea de política en relación con temáticas como el crecimiento verde, la actividad forestal, la reconversión productiva, el desempeño ambiental, la infraestructura logística, la gobernanza del territorio, la consolidación de alternativas productivas sostenibles, la estabilización de la frontera agrícola nacional, y la reactivación económica en el ámbito del desarrollo agropecuario, entre otros lineamientos relevantes asociados con el OPSPR.

Se concluye que la coyuntura del contexto de formulación de la política, los cambios institucionales y la nueva reglamentación que ajusta el direccionamiento de la política pública, por ejemplo la definición de prioridades y orientaciones del PND encaminadas a la ejecución de acciones para la implementación del acuerdo de paz han generado cambios, no solo de carácter estratégico, sino funcional y operativo, a la política pública, que en general no han favorecido las condiciones para fortalecer la coordinación institucional en la implementación de la política de OPSPR.

Llama la atención que el PES del MADR, "Campo con Progreso: Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural 2019-2022", que definió los lineamientos y las acciones del cuatrienio 2019-2022 para las entidades del sector, fue formulado con posterioridad a la expedición de la Resolución 128 de 2017, y que este no se armonizó de manera explícita, con el contexto estratégico y operativo previsto en la Resolución 128 de 2017 bajo el que se formuló la POPSPR.

Probablemente no haber avanzado en la formulación del Plan de Acción de la política OPSPR, avalado por el Comité técnico de implementación, evaluación y seguimiento, no facilitó su articulación expresa con el PES; ya que, al disponer de acciones, productos y resultados, y proyecciones de corto, mediano y largo plazos, se habría contado con referentes precisos para orientar los procesos y los procedimientos misionales, que son homologados o incorporados en formulación del PES. Esto sin duda habría aportado a la armonización de la planificación sectorial, y, por tanto, a la implementación de las estrategias específicas de la política.

Los cambios normativos que se han dado en el sector desde la expedición de la Resolución 128 de 2017 configuran un escenario que demanda la actualización de la política para impulsar su implementación y destaca la necesidad de definir el contenido y el alcance del instrumento de gestión que en la resolución se plantea como un plan de acción. Para que el marco normativo y operativo de la POPSPR haga parte de las orientaciones que se imparten al sector para la planificación y ejecución de los procesos misionales, la actualización de este aspecto demanda verificar los nuevos énfasis y orientaciones que deben incorporarse a la política pública asociada al OPSPR conciliando las prioridades estratégicas del sector para el mediano y largo plazo.

Aunque este continuo cambio del marco normativo y estratégico parece no haber facilitado el desarrollo de estrategias efectivas para garantizar la apropiación institucional de los lineamientos de la política, existiría la oportunidad de definir un instrumento de gestión, sea el plan de acción u otro mecanismo, diseñado bajo parámetros que permitan su revisión y actualización periódica, y la armonización permanentemente con el plan estratégico del sector. A este respecto, la Resolución 128 de 2017 señala que este instrumento debe definir los medios y las estrategias para cumplir con los objetivos de la política, que orienten la construcción de procedimientos e instrumentos; por lo que, su contribución puede ser importante para construir los objetivos estratégicos del nuevo PND y del plan estratégico sectorial.

En cuanto al reconocimiento que hacen las entidades del sector del marco estratégico y reglamentario del OPSPR para direccionar los procesos misionales de las entidades ejecutoras, los resultados de la encuesta de satisfacción indican que la calificación en general, parece señalar que hay un buen reconocimiento del marco normativo y estratégico; sin embargo, el caso puntual de la calificación otorgada por la AUNAP y el ICA, entidades que asumen competencias relacionadas con la formulación de la política del sector agropecuario, que apenas se aproxima a 2 (serias deficiencias), estaría evidenciando la existencia de divergencias o posibles fallas en las orientaciones. Además de los lineamientos consignados en la Resolución 128 de 2017 y el documento ejecutivo de la política publicado en la página web de la UPRA, no se evidenciaron otras directrices impartidas por el sector para implementar la política de OPSPR.

Se encuentra incorporación parcial del marco normativo y operativo en los planes de acción y procesos misionales de las entidades ejecutoras, lo que estaría evidenciando retraso en la apropiación y reconocimiento de la política.

La utilización de algunos productos técnicos generados por la UPRA es identificada por las entidades como articulación con la política de OPSPR y parte de los procedimientos progresivamente se han incorporado a la Resolución 128 de 2017 en el marco regulatorio de sus procesos; sin embargo, las caracterizaciones de los procedimientos aún no se encuentran completamente armonizadas. Esto estaría corroborando un lento avance en la apropiación del marco normativo de la política.

Recomendaciones

Revisar y actualizar el marco normativo y regulatorio vigente para la política y el sector identificando nuevas prioridades sectoriales, validando escenarios prospectivos y las estrategias definidas para la planificación y gestión del OPSPR, con el fin de determinar los eventuales cambios, ajustes o complementos que deben hacerse a los lineamientos de la política.

A partir de este análisis, será necesario determinar si el marco regulatorio específico de la política, la Resolución 128 de 2017, debe ser modificada y, con ello, establecer cuál debe ser el instrumento de carácter estratégico del sector que asegure el cumplimiento de la visión y de los lineamientos de la política de OPSPR, dado que el instrumento creado para su implementación, el plan de acción de la política, nunca fue adoptado.

En caso que se determine como necesario replantear la pertinencia y la utilidad de los instrumentos y los mecanismos propuestos en la resolución, como medios efectivos para implementar la política de OPSPR, definir cuáles son los más idóneos recurriendo, en primera instancia, a la verificación de los que son desarrollados actualmente por el sector y que pueden ser una vía expedita para articular estos lineamientos específicos con las orientaciones y el direccionamiento general de la política sectorial.

Bajo el marco normativo vigente, analizar el alcance de las intervenciones institucionales en materia de OPSPR contempladas en el PES; actualizar y proyectar los escenarios de mediano y largo plazos, para construir lineamientos específicos y orientaciones en la formulación de los nuevos planes estratégicos y planes de acción de las entidades del sector.

Pasados más de cuatro años desde la expedición del marco regulatorio específico de la política, identificar las temáticas que siguen pendientes de desarrollo y dar impulso a la reglamentación que resulte necesaria para poner en marcha los mecanismos de implementación de la política de OPSPR; se incluye el análisis de las estrategias específicas planteadas para el OPSPR, frente a las desarrolladas actualmente por las entidades ejecutoras en sus procesos misionales para la entrega de la oferta institucional.

Una vez sean llevadas a cabo las actualizaciones necesarias, generar escenarios para la socialización del marco normativo de la política que fomenten su incorporación como parte de las bases de los ejercicios de planificación sectorial (planes estratégicos, planes de acción o planes operativos), y proponer lineamientos que faciliten la armonización de los procesos misionales y mejoren el desempeño institucional fortaleciendo sinergias para la revisión periódica y participativa del marco integral de la política con apoyo de instancias de nivel territorial.

Proceso: Direccionamiento Estratégico

ÁREA DE EVALUACIÓN: Insumos - Tema de evaluación: Disponibilidad y uso de recursos

Pregunta 1 ¿La política cuenta con procesos específicos para la estimación de presupuestos y requerimientos financieros?	Puntaje a la pregunta 2
Tema: Disponibilidad y uso de recursos	Subtema: Disponibilidad
Subpreguntas	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La política cuenta con un presupuesto específico o es posible identificar el presupuesto que contribuye a la ejecución de la POPSPR? ▪ ¿Se tiene conocimiento detallado de todos los costos directos e indirectos indispensables para el cumplimiento de las metas planteadas? ▪ ¿Existen directrices para identificar y reportar la información presupuestal relativa a la POPSPR? 	
<p>Referencia a sección, descripción: Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.4 Insumos. 2.4.1 Antecedentes presupuestales y fuentes de financiación, 2.4.2 Uso y distribución de los recursos, 2.4.3 Estructura de costos, 2.7 Calidad de los bienes o servicios.</p>	
<p>Respuestas a las preguntas: El presupuesto es herramienta fundamental para ejecutar la política pública que materializa los propósitos del Estado y es ejecutado a través de las entidades encargadas. Hay dos formas de intervención del Gobierno: con la ejecución directa de presupuestos y mediante la expedición de regulaciones.</p> <p>Dada la naturaleza de la política de OPSPR, esta no implica el desarrollo de una institucionalidad y procesos misionales propios, sino que se apoya en la distribución de funciones y la arquitectura institucional del sector, de acuerdo con el carácter transversal de los componentes del OPSPR. El presupuesto de la política hace parte de los proyectos de inversión de las entidades del sector, de acuerdo con sus competencias, por lo que, en estricto, no cuenta con un presupuesto específico, ni con procesos para definir y programar requerimientos financieros particulares.</p> <p>En la medida en que el presupuesto de la política agrega recursos de las diferentes entidades, la trazabilidad de los mecanismos que se utilizan para determinar el costo específico de los componentes de la política remite a los procesos de presupuestación que hacen las entidades para los componentes asociados a ella. Tales costos incluyen destinaciones presupuestales de cada entidad, orientados a financiar personal, espacios, tecnología y equipos que se destinan a su misionalidad, para cada uno de los proyectos de inversión. Con la información disponible en el SPI del DNP, es posible identificar los proyectos de inversión asociados al OPSPR y los destinados al funcionamiento de las entidades, pero, además de estas aproximaciones, la política no cuenta con información específica sobre costeo, presupuestación o requerimientos financieros para su implementación.</p>	

Los lineamientos definen que el “Plan financiero de la política de OPSPR”; es uno de los resultados esperados del proceso de direccionamiento estratégico, por lo que se puede interpretar que existe cierto grado de incongruencia entre el estado actual de implementación y este lineamiento, principalmente porque no se terminaron los procesos de planificación previstos en la Resolución 128 de 2017, que se debieron materializar en la formulación y formalización de un plan de acción, que requería la realización de estimaciones y proyecciones presupuestales, de acuerdo con el alcance que se estableciera para dicho instrumento.

El documento de trabajo que desarrolló una propuesta de plan de acción para la política, denominado POTA y formulado en la vigencia 2018, desarrolla este lineamiento mediante la identificación de los proyectos de inversión específicos o asociados a los procesos misionales de las entidades ejecutoras del sector, lo que ratificaría que el plan financiero de la política no podría tener como alcance realizar una presupuestación específica.

Por lo anterior, una eventual revisión de las proyecciones presupuestales de la política, demandaría previamente la validación de prioridades, productos, metas y resultados esperados en materia de OPSPR, enmarcada en el contexto normativo, técnico e institucional de la política sectorial, frente a los proyectos de inversión y los planes de acción de las entidades. Se resalta que, la propuesta de plan de acción formulada en 2018, incluyó proyecciones financieras realizadas a 2038 como horizonte temporal definido en concordancia con la visión de la política, que, de todas maneras, aportaría una connotación de largo plazo a la política sectorial.

No se encuentran evidencias de directrices para realizar algún tipo de concertación específica de presupuestos del sector para la política de OPSPR, por lo que los lineamientos parecen requerir una revisión o actualización para determinar con claridad su alcance.

La distribución histórica del presupuesto del sector, referida a los principales componentes de la política y la misionalidad de las entidades ejecutoras, deja en evidencia las prioridades de la inversión, de lo que se resalta para este análisis, que de acuerdo con los proyectos de inversión registrados en el BPIN, para el periodo 2017-2020, el 81 % de la inversión se puede ver vinculada a los programas sectoriales que, por su naturaleza, convergen con los objetivos del OPSPR. Sin embargo, bajo la denominación de ordenamiento social y uso productivo del territorio solo puede reconocerse un presupuesto que corresponde al 13 % del total asignado. Esto puede estar indicando la necesidad de homologar, incluso desde el PES, los conceptos que definen los componentes principales de la política de OPSPR para armonizar y dar completa coherencia a los objetivos y facilitar la articulación de los procesos estratégicos bajo un esquema claro de complementación e integración de acciones y presupuestos, para cumplir las metas y los resultados establecidos por el sector.

Se constata en la información disponible en el SPI, que, bajo la categoría de Ordenamiento social y uso productivo del territorio rural, se gestionan los proyectos de inversión relacionados con el ordenamiento social de la propiedad¹, en los que participan la ANT, el MADR y la UPRA. En cuanto al componente de ordenamiento productivo, este se ejecuta bajo siete categorías presupuestales, que vinculan proyectos de inversión de las entidades: MADR, ADR, ANT, AUNAP y el ICA.

En síntesis, dada la naturaleza de esta política, no se ha establecido el alcance del plan financiero propuesto en los lineamientos; tampoco se cuenta con mecanismos pertinentes para definir y monitorear presupuestos dirigidos a sus diferentes componentes. En razón a que en los distintos instrumentos de planificación que reflejan la ejecución de los procesos misionales se definen distintos productos y resultados, es difícil el seguimiento a los productos específicos propuestos en los lineamientos de la política; lo que sugiere debilidad en las orientaciones que se imparten desde la política de OPSPR para armonizar los procesos de planificación y gestión del sector.

El estado de implementación de la política estaría mostrando que no se cuenta con insumos para el adecuado dimensionamiento financiero o, eventualmente, para apoyar la distribución de los presupuestos del sector debido, en parte, a que no se concluyeron los procesos de planificación que se materializarían en la definición de un instrumento estratégico de gestión (propuesto en la Resolución 128 de 2017 como un plan de acción) que debía describir los medios para alcanzar los objetivos de la política y facilitar la articulación y el direccionamiento de esfuerzos y recursos.

1. Dotación de tierras, Planes de ordenamiento social de la propiedad, formalización y regularización.

Recomendaciones:

Determinar la necesidad de actualizar o ajustar los lineamientos de la política en cuanto a la pertinencia de contar con un plan financiero, lo que implicaría la necesaria definición de indicadores y la realización de acciones de seguimiento presupuestal específico a la política de OPSPR. Tener en consideración que la política no implica el desarrollo paralelo de nuevos procesos y procedimientos, ya que su énfasis estratégico está dirigido a la coordinación y la articulación de esfuerzos para lograr el cumplimiento de los objetivos.

En caso de que no se determine como necesario definir un procedimiento para realizar seguimiento a los recursos asignados a los proyectos de inversión relacionados con el OPSPR, proponer elementos que fortalezcan la línea base que da soporte al seguimiento que el MADR debe realizar a estos recursos.

En el marco de los proyectos de inversión gestionados por el MADR y las entidades del sector, determinar lineamientos claros para la presupuestación financiera y el seguimiento de los componentes de la política.

Estudiar la conveniencia de establecer mecanismos para validar priorizaciones sectoriales en materia de OPSPR que garanticen la armonización estratégica y presupuestal de las intervenciones, y permitan generar orientaciones para la distribución presupuestal adecuada del sector.

Determinar la necesidad y la pertinencia de proponer mecanismos que faciliten la gestión de información presupuestal de la política integrados a los sistemas de seguimiento a resultados de las entidades del sector.

Pregunta 2

¿La política cuenta con mecanismos para la revisión y el seguimiento presupuestal y financiero?

**Puntaje a la pregunta
2**

Tema: Disponibilidad y uso de recursos

Subtema: Capacidad de ejecución y sostenibilidad

Subpreguntas

- ¿Los recursos asignados a los componentes de OPSPR permiten cumplir sus objetivos y metas?
- ¿Se ejecuta la totalidad del presupuesto asociado a la política?
- ¿La política define criterios para el seguimiento a la ejecución presupuestal y la rendición de cuentas?
- ¿Se integra la información presupuestal de la OPSPR a los mecanismos de seguimiento del sector?

Referencia a sección, descripción:

Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.4 Insumos. 2.4.1 Antecedentes presupuestales y fuentes de financiación, 2.4.2 Uso y distribución de los recursos, 2.4.3 Estructura de costos, 2.7 Calidad de los bienes o servicios.

Respuestas a las preguntas:

Para aproximarse a la capacidad de ejecución, el desempeño del sector ofrece información de carácter general que indica que el compromiso de recursos es en promedio del 94 % para el periodo 2010-2020.

Entre los años 2017 y 2020, de acuerdo con información del BPIN del DNP, hubo pocas variaciones en el número de proyectos de inversión para el sector. Siendo relevante señalar que el MADR sigue ejecutando el mayor número de proyectos frente a las demás entidades. Para ese mismo periodo, se evidencia un cambio en la distribución de la inversión al interior del sector, con una importante reducción de la participación del MADR en el presupuesto total del sector que apalanca los proyectos de inversión.

De acuerdo con los indicadores del seguimiento a proyectos de inversión (SPI) del DNP, para el periodo 2017-2021, los indicadores de desempeño de casi todas las entidades del sector evidencian un comportamiento divergente entre el avance financiero, el avance físico y el avance de gestión. Al desagregar el análisis, se encuentra que el avance financiero está por debajo de los porcentajes de desempeño físico y de gestión, lo cual puede sugerir una sobreestimación de los recursos, una subestimación de las metas o indicar la poca relevancia de los indicadores seleccionados para el periodo 2017-2021. Situación que puede indicar falta de solidez de la información disponible para intentar emprender acciones de seguimiento a la política de OPSPR, bajo la estructura metodológica actual que ofrece la información del SPI.

En general, la información disponible muestra un nivel de participación del sector agropecuario en el periodo 2017-2021 que no supera el 5 % del valor total de las inversiones, con un aparente bajo nivel de eficacia en la aplicación de las inversiones; y sugiere la necesidad de revisión de los procedimientos y las acciones de seguimiento, en razón a la falta de pertinencia que parece evidenciarse en la identificación de indicadores y a que, a partir de la fuente de información disponible (SPI), no es posible obtener conclusiones claras sobre el desempeño de las entidades y de los procesos misionales como base para la toma de decisiones.

No se encuentran documentadas ni se reconocen directrices para identificar y reportar información presupuestal relativa a la POPSPR, por lo que una medición específica para este tema tampoco podría haberse integrado a los mecanismos de seguimiento del sector.

Recomendaciones:

Revisar los esquemas de seguimiento presupuestal de los componentes de OPSPR que desarrolla el MADR y las demás entidades del sector verificando la pertinencia de los indicadores para asegurar congruencia estratégica y operativa con los productos de la política y su articulación al PES.

Definir la necesidad de un sistema de monitoreo, control y seguimiento específico, que se sustente en la identificación de productos, metas e indicadores claros y pertinentes, y en la construcción de una línea base armonizada y coherente, que integre información sobre resultados de los procesos misionales y apoye el seguimiento físico y financiero específico de los componentes de OSP y OP.

Revisar los procesos de seguimiento al desempeño y los resultados del sector, en escenarios que convoquen a todas las entidades, generar acuerdos para la gestión de la información y el conocimiento, y garantizar información para retroalimentación y mejora continua de la política sectorial y en particular la referida al OPSPR.

Proceso: Planificación del Uso Eficiente del Suelo

ÁREA DE EVALUACIÓN: Manejo operativo - Tema de evaluación: Diseño y eficiencia de actividades misionales

Pregunta 1 ¿La política orienta el desarrollo de los instrumentos para la planeación operativa y la ejecución de los procesos misionales?		Puntaje a la pregunta 2
Tema: Diseño y eficiencia de Actividades misionales	Subtema: Pertinencia y calidad de la oferta institucional	
Subpreguntas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿El plan estratégico sectorial permite cumplir con los productos y resultados definidos en la política de OPSPR? ▪ ¿Los productos específicos definidos en la POPSPR son alcanzables con las competencias de las entidades del sector? ▪ ¿El Plan de acción de la política de OPSPR incluye productos y metas claras para los ejecutores y escenarios de corto, mediano y largo plazos? ▪ ¿Los instrumentos de planificación de la política son revisados periódicamente para actualización o ajuste del marco operativo de implementación? ▪ ¿El marco instrumental y operativo de la política de OPSPR facilita la ejecución de los procesos misionales y el logro de sus resultados? 		
Referencia a sección, descripción: Ítems 2.1 Diseño de la política, 2.3 Manejo operativo, 2.3.1 Análisis de actividades operativas, 2.3.2 Actividades de apoyo, 2.7 Calidad de los bienes o servicios.		

Respuestas a las preguntas:

El plan estratégico del sector agricultura y desarrollo rural (2019-2022) está orientado básicamente al cumplimiento de objetivos, indicadores y metas del PND 2018-2022. En el marco del PES y nominalmente, el ordenamiento productivo y social de la tierra hace parte del pilar de desarrollo rural y de las acciones que pueden sumar para la competitividad.

En la estructura institucional del sector, los productos del OPSPR hacen parte de los procesos misionales, sin embargo, se evidencia que entro de los objetivos estratégicos del PES, al OPSPR no se le da una dimensión integradora, ya que, en el plan se da un alcance restringido al componente de ordenamiento social de la propiedad, y específicamente en términos del fortalecimiento de la gestión de información para el ordenamiento social de propiedad en el territorio rural. En el caso del ordenamiento productivo, el PES propone una serie de objetivos estratégicos que buscan dinamizar variables clave, asociadas al mejoramiento de la productividad, competitividad y rentabilidad de la producción, lo que estaría indicando que en el plan, estas acciones no se consideran claramente como parte de un solo componente, que pueda ser agregado bajo la misma categoría de ordenamiento productivo (OP).

La planificación del sector responde entonces, a las orientaciones estratégicas y objetivos generales propuestos en el PND, para este caso del periodo 2018-2022, relacionada principalmente con la línea E: Campo con progreso, del pacto por el emprendimiento y la productividad, donde se verificar la falta de posicionamiento de la política de OPSPR, dado que en las directrices generales que son impartidas y que guían la planificación y gestión de las entidades del sector, no se encuentran reflejados sus lineamientos específicos.

Dado o anterior, no se encuentran completamente armonizados los marcos de referencia para la planificación de las entidades del sector, y en consecuencia, tampoco los esquemas de operación que deben responder a un direccionamiento estratégico concreto desde el PES, para articular los compromisos del sector a los objetivos del OPSPR, y fomentar su reconocimiento en los procesos misionales, como parte de la estructura técnica que orienta el sector. No se han adoptado los lineamientos de la política para la puesta en marcha de mecanismos e instancias de coordinación, articulación y operación, de acuerdo con lo dispuesto en la resolución 128 de 2017.

Al no disponer de un plan de acción u otro mecanismo de gestión para la política, no se encuentra desarrollada una propuesta clara y precisa para el marco operativo, instrumental y de competencias, que oriente el desempeño de los ejecutores en cuanto a las actividades misionales relacionadas con el OPSPR, por lo que estas son llevadas a cabo por las entidades del sector, en el marco de sus funciones y competencias, sin atender orientaciones específicas que permitan dar cumplimiento a lo establecido en el marco regulatorio señalado en la resolución 128 de 2017.

A pesar que se cuenta con una propuesta de plan de acción, formulado participativamente por entidades del sector, este no ha sido adoptado ni socializado, para conocimiento y apropiación por parte de las entidades del sector, lo que puede haber impedido contar con un referente para orientar el desarrollo de los instrumentos para la planeación operativa y la ejecución de los procesos misionales de las entidades del sector en relación con el OPSPR, esto, dado que en el PES tampoco se pueden encontrar estos referentes completos.

Bajo este contexto, no es posible verificar el cumplimiento de los productos y resultados definidos en los lineamientos de la política de OPSPR, y determinar si estos son alcanzables con las competencias asignadas a las entidades del sector.

No se evidencia la existencia de orientaciones relacionadas con la socialización del rol general que las instancias comprometidas con la política deben asumir frente a los productos estratégicos y a las estrategias de participación y territorialización de la política de OPSPR, lo que se considera básico para lograr su integración a los procedimientos e instrumentos, y que, a través de los planes institucionales, sumen a las estrategias de operación de la política sectorial.

Por lo anterior, la política de OPSPR parece mostrar limitaciones para orientar de manera explícita el desarrollo de instrumentos de planeación operativa y ejecución de los procesos misionales; lo que se refleja en una deficiente armonización entre los instrumentos existentes para desarrollar las estrategias de operación de los ejecutores y los previstos explícitamente en la resolución 128 de 2017 que adopta los lineamientos de la política.

Se infiere la existencia de algún grado de complementariedad entre los instrumentos de planificación del sector, dada la naturaleza del PES, particularmente en su dimensión conceptual y estratégica, que abarca temáticas en materia de OPSPR, pero a la vez se verificarían divergencias en el desarrollo de mecanismos de operación, que mostrarían la falta de armonización de instrumentos, y la generación de múltiples escenarios para la priorización y focalización de intervenciones institucionales.

Recomendaciones:

Avanzar en la revisión y actualización del contexto del OPSPR, incluyendo las estrategias y mecanismos de operación planteados en la Resolución 128 de 2017 para implementar los lineamientos de la política, con el fin de validar la pertinencia y conveniencia de llevar a cabo su completo desarrollo. Derivado de este análisis y en concordancia con el marco normativo e institucional vigente, determinar la necesidad de modificar la resolución en cuanto a las estrategias de territorialización y participación para la planificación del OPSPR; lo que contribuirá a definir el alcance del instrumento estratégico que eventualmente sea considerado para la gestión e implementación de los lineamientos de la política.

En la revisión de la figura del plan de acción propuesta por la Resolución 128 de 2017 y para decidir sobre su eventual formulación, se sugiere llevar a cabo un análisis de las condiciones que deben existir para garantizar su articulación a los procesos e instrumentos de planificación del sector, y la viabilidad de proponer su relacionamiento o vinculación con la planificación de otros sectores; dado que, en la resolución, se definió que el plan de acción debía surgir de un proceso participativo de planificación multisectorial que asegurara el cumplimiento de la visión y los lineamientos de la política.

Para el análisis de la conveniencia de desarrollar un instrumento que pueda ser integrado al PES, se considera necesario hacer énfasis en su carácter estratégico, dar relevancia al fortalecimiento de las orientaciones para el direccionamiento del sector y privilegiar acciones para la armonización de las intervenciones en materia de OPSPR. Las estrategias y líneas de acción relacionadas con los mecanismos de operación podrían tener soporte en las experiencias y los desarrollos exitosos de las entidades ejecutoras del sector.

Desarrollar orientaciones sectoriales que faciliten la actualización del marco operativo para la ejecución de procesos misionales en materia de OPSPR, como parte de los insumos y del marco operativo de referencia de los nuevos procesos de planificación sectorial: los lineamientos deben precisar aspectos como las competencias de los distintos actores, la definición de prioridades y estrategias de largo plazo, la identificación y proyección de metas e indicadores, los mecanismos de coordinación y las acciones de seguimiento y revisión periódica.

Vincular en estos procesos a los actores del territorio que, según los lineamientos de la política, asumen un rol en la estructura institucional de soporte en la implementación o como beneficiarios.

Proceso: Planificación del Uso Eficiente del Suelo

ÁREA DE EVALUACIÓN: Resultados - Tema de evaluación: A nivel de programas y objetivos

Pregunta 1		Puntaje a la pregunta
¿Los productos y resultados de los procesos misionales son congruentes con los definidos en la POPSPR?		3
Tema: A nivel de programas y objetivos	Subtema: Cobertura, calidad y oportunidad	
Subpreguntas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La oferta institucional (ByS) del sector responde a los productos y resultados esperados en la política de OPSPR para el corto, mediano y largo plazos? ▪ ¿Las prioridades estratégicas del sector son congruentes con los objetivos y productos definidos para la ejecución de la política de OPSPR? 		
Referencia a sección, descripción: Ítem 2.5 Resultados, 2.5.1 Institucionalización y consolidación de la POPSPR, 2.5.2 Cumplimiento de las metas del Plan de Acción de la POPSPR, 2.5.3 Cuellos de botella cadena de entrega de la política de OPSPR, 2.7 Calidad de los ByS.		

Respuestas a las preguntas:

Dado el estado de implementación de la política de OPSPR, para la verificación de resultados, se recurre al relacionamiento de dos elementos, los objetivos y los productos, ya que, si no se desarrollan los productos, los resultados no darán cumplimiento a los objetivos. Las entidades del sector cumplen con las funciones asignadas en la normatividad vigente, lo que abarca competencias específicas en materia de OPSPR; que se incluyen en sus planes de acción, de acuerdo con las prioridades sectoriales que determinan actividades, objetivos, productos y metas.

La revisión general del estado de implementación de la política evidencia que las entidades del sector no reciben un direccionamiento específico para abordar la oferta institucional en materia de OPSPR bajo los lineamientos construidos para esta política; lo que parece ser parte de las razones por las que en el diseño de estrategias, objetivos y metas de los planes de acción, los productos y los resultados definidos en los lineamientos no han sido incorporados o son contemplados con un alcance diferente aportando parcialmente al cumplimiento de los objetivos de la política.

Lo anterior también se evidencia en la falta de integración explícita de los lineamientos de OPSPR con el PES, lo que finalmente ratifica la existencia de debilidades en el direccionamiento estratégico de la política de OPSPR que se expresa, entre otros aspectos, en la falta de plena congruencia entre los productos y los resultados de los procesos misionales y los definidos en los lineamientos de la política. El objetivo del plan de acción, planteado en la Resolución 128 de 2017 como instrumento estratégico para la gestión de la política, asociado con la definición de un mecanismo y una ruta para coordinar y articular las orientaciones para el OPSPR, en el marco del direccionamiento general del sector, evidentemente debía garantizar no solo congruencia entre los productos y metas que conforman la oferta institucional, sino también el fomento de sinergias para mejorar los resultados generales de las políticas del sector.

En el marco de los instrumentos de planificación de la política sectorial y con base en informes de gestión de las entidades, es posible aproximarse a la identificación de algunos de los productos expresamente determinados en los lineamientos de la política, así como acciones cuyo resultado se podría catalogar como subproductos, derivados de la ejecución de los procesos misionales, que de alguna manera estarían contribuyendo al cumplimiento de los productos estratégicos y objetivos del OPSPR. Sin embargo, esta aproximación que permitiría considerar que existe un cierto grado de congruencia entre los productos entregados por las entidades y los requeridos para dar cumplimiento a los lineamientos de la política de OPSPR, no arroja información contundente.

No se dispone de proyecciones de corto, mediano y largo plazos; por tanto, los posibles avances identificados pueden corresponder a acciones que no necesariamente apuntan al logro de los productos estratégicos y los resultados esperados de la política de OPSPR, ya que se hace imposible constatar el nivel de cumplimiento ante la ausencia de parámetros asociados con metas claras. En el marco de lo dispuesto en la Resolución 128 de 2017, estas proyecciones debieron hacer parte de los contenidos que estructurarán un plan de acción para la política.

Sin estos referentes, los informes de gestión de las entidades del sector, consolidados en informes periódicos del MADR, se constituyen en la fuente de información más aproximada para tratar de identificar resultados de la política de OPSPR, ya que incluyen el balance de la ejecución de los programas y proyectos a cargo de las entidades del sector. Estos informes responden a la estructura organizativa de las áreas técnicas del Ministerio (objetivos, funciones y competencias de sus dependencias) y a las orientaciones del PND, que conforma el marco de formulación los planes estratégicos y los planes de acción, en los que se identifican algunos productos homólogos a los definidos en los lineamientos de la política, sin poder avanzar tampoco en su valoración.

La política incorpora productos que hacen parte de las acciones misionales y las competencias de entidades del sector, y define una serie de productos y resultados armonizados de forma más directa con sus objetivos; estos se identifican básicamente en los procesos de direccionamiento estratégico, implementación y seguimiento y evaluación, y es a partir de ellos que se esperaría orientar la planificación y la gestión del OPSPR. La mayor parte de los productos y resultados de estos procesos no están referenciados en los instrumentos de planificación del sector.

Se encuentra que las entidades ejecutoras no parecen reconocer el alcance de la política y el rol que desempeñan los actores institucionales frente a los resultados esperados; esto se verifica en el hecho que hay entidades como la URT, el ICA y la AUNAP (30 % de las entidades consultadas), que no reconocen su quehacer misional como parte del contexto de la política de OPSPR y, en general, tampoco identifican la importancia y la trascendencia de algunas acciones fundamentales para la política; en especial, aquellas dirigidas a la producción de un marco robusto de orientaciones, lineamientos y directrices que deben ser adoptadas al formular los planes de acción y los planes operativos, lo que constituye parte de los resultados esperados para fortalecer el desempeño de las entidades ejecutoras del sector.

La falta de una parametrización y programación clara de metas, que debió hacer parte de los insumos para estructurar un plan de acción articulado al PES, hace difícil determinar avances concretos en la implementación de los lineamientos de la política y parece haber incidido en las dificultades para la completa armonización de la oferta institucional del sector en materia de OPSPR y para lograr una clara definición de roles y así asumir las competencias que atañen a cada entidad para el cumplimiento de los objetivos de la política de OPSPR.

Recomendaciones:

En la revisión y actualización de los lineamientos de la política, proponer una estructura que privilegie las acciones relacionadas con el proceso de direccionamiento estratégico, lo que implicará revisar y, eventualmente, replantear la definición y el alcance de los productos y los resultados propuestos en los lineamientos de la política, de manera que sea posible establecer metas más precisas y armonizadas con el objetivo central de la política, para su incorporación al PES sectorial.

Definir el instrumento estratégico para la gestión de la política que garantice coherencia con la política sectorial vigente; particularmente, en aspectos como: armonización conceptual, coherencia estratégica, coordinación operativa, disponibilidad de insumos y soporte técnico facilitando la orientación de las entidades del sector a través del PES para fortalecer la gestión de los procesos y procedimientos vinculados con los componentes del OPSPR. Una vez realizados los análisis técnicos y estudiadas las propuestas relacionadas con estos aspectos, determinar la viabilidad de realizar modificaciones a la Resolución 128 de 2017 para ajustar el marco normativo de la política.

Ajustar el dimensionamiento de los productos y resultados esperados, así como la proyección de metas de la política precisando el rol de todos los actores institucionales y asignando responsabilidades claras a cada entidad en el cumplimiento de los objetivos de la política, de modo que se garantice mantener la debida coherencia entre la propuesta de implementación y los esquemas de operación dispuestos por las entidades para la ejecución de los procesos misionales en desarrollo de la política sectorial.

Revisar la pertinencia de los mecanismos de territorialización definidos en la Resolución 128 de 2017 determinando cómo deben ser desarrollados o fortalecidos; y definir orientaciones y lineamientos que garanticen su implementación.

Los ajustes que se propongan al instrumento de gestión, en razón a la aparente falta de pertinencia de lo planteado en la resolución, dada su falta de aplicación, deben garantizar plena coherencia a nivel de la definición de productos, metas, resultados; y en la propuesta de operación, para su vinculación a los instrumentos de planificación y, eventualmente, para adoptar los mecanismos de operación existentes que son aplicados exitosamente por las entidades del sector.

Proceso: Planificación del ordenamiento territorial agropecuario

ÁREA DE EVALUACIÓN: Resultados - Tema de evaluación: A nivel de metas y productos

Pregunta 2 • ¿Se evidencia la contribución de los productos de la política de OPSPR al cumplimiento de los resultados y objetivos estratégicos del sector?		Puntaje a la pregunta 2
Tema: A nivel de metas y productos	Subtema: Cobertura, calidad y Oportunidad	
Subpreguntas <ul style="list-style-type: none"> • ¿La política cuenta con información consolidada sobre avances en resultados esperados y productos estratégicos? ¿Se evidencian las contribuciones a las metas del sector? • ¿Se hace monitoreo a la apropiación de lineamientos de la POPSPR o se han definido acciones para mejorar el direccionamiento y la orientación? • ¿Tiene la política por lo menos un indicador de eficiencia, con línea de base, metas y cronograma definidos? 		
Referencia a sección, descripción: Ítem 2.5 Resultados, 2.5.1 Institucionalización y consolidación de la POPSPR, 2.5.2 Cumplimiento de las metas del Plan de acción de la POPSPR, 2.5.3 Cuellos de botella en la cadena de entrega de la política de OPSPR, 2.7 Calidad de los ByS.		

Respuestas a las preguntas:

En el marco de la Resolución 128 de 2017, que adopta los lineamientos de la política de OPSPR, el plan de acción es el instrumento a través del cual se asegura el cumplimiento de la visión y los lineamientos de la política, y tiene como objetivo articular y direccionar los esfuerzos y recursos institucionales para la operacionalización de la política.

De acuerdo con este diseño, la falta de un plan de acción comprometería el cumplimiento de este alcance, debido a que, sin este instrumento, que debe definir los mecanismos para articular los esfuerzos y recursos de las entidades comprometidas en la ejecución de la política, no se cuenta con una hoja de ruta para valorar avances en los resultados y en el cumplimiento de objetivos.

Dado el estado de implementación de la política de OPSPR, esta evaluación no tiene, como parte de su alcance, la medición de productos, metas o resultados; sin embargo, al revisar de manera general avances en cuanto a los resultados esperados o productos estratégicos de la política y con corte al primer trimestre de esta vigencia (Informes de seguimiento plan de acción institucional 2020 y 2021 enero/marzo del MADR), se encuentra que, con respecto al proceso de Planificación del uso eficiente del suelo, específicamente en el Eje estructural de Administración y gestión de tierras rurales, es posible identificar avances en algunos productos como es el caso de la formulación de los planes municipales de OPSPR, la expedición de la Resolución 261 de 2018 que define la frontera agrícola, el marco de ordenamiento y constitución de las ZIDRES y el plan de ordenamiento productivo de la cadena del arroz, Resolución 077 de 2021, como parte de los productos definidos para este eje de la política.

Sin embargo, para productos como el Sistema Nacional de Administración y Gestión de Tierras Rurales (SNAGTR), el Sistema transacciones predios u otros productos asociados al Eje estructural de Planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural, como son: el Plan nacional de reconversión productiva, la Estrategia nacional de gestión y manejo de semilla, el Plan maestro nacional de infraestructura pública rural, o la Estrategia de capacitación, uso y disposición de agroquímicos, entre otros, no se encuentran aún referentes específicos y formales que indiquen avances concretos, de acuerdo con los informes consultados.

Respecto a los demás procesos y en cuanto a los resultados esperados del Direccionamiento estratégico, la Implementación estratégica y el Seguimiento y evaluación, prácticamente no se encuentra documentada información; lo que no hace posible verificar avances o estimar la eventual contribución que se hace desde ellos a las metas y los objetivos del sector. Cabe recordar que la congruencia parcial de objetivos, estrategias y productos con el PES es lo que no hace posible identificar en los instrumentos de planificación del sector, productos y resultados definidos en los lineamientos de la política de OPSPR.

Específicamente en cuanto a los lineamientos de OPSPR, definidos como uno de los resultados del proceso de direccionamiento estratégico, no se encuentra evidencia formal sobre la apropiación por parte de los actores. A pesar de ello, en la revisión de la información disponible, se encuentra que, en los casos específicos de la ANT y la ADR, las agencias vienen adoptando algunos lineamientos, entre los que se pueden mencionar: Lineamientos y criterios para el otorgamiento del subsidio integral de acceso a tierra (SIAT) (Resolución 239 de 2021), Lineamientos y criterios técnicos para la contraprestación económica de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y sujetos de formalización a título oneroso que trata el Decreto Ley 902 de 2017, Lineamientos para el diseño, implementación y administración del observatorio de tierras rurales de la ANT (Resolución 383 de 2019), lineamientos de política del plan de ordenamiento productivo de la cadena láctea, lineamientos de política para la cadena de arroz 2019-2038 y resultados de estudios técnicos elaborados por la UPRA, como son: Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019, Metodología para el cálculo de la unidad agrícola familiar por unidades físicas homogéneas a escala municipal 2021, Regularización de la propiedad rural y acceso a tierras 2021, Identificación de áreas potenciales: informe técnico. Zona de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres): municipio de Puerto López (Meta), «Metodología para la estimación de áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres) 2018, que brindan orientaciones en materia de ordenamiento de la propiedad y uso productivo del suelo, y que se empieza a incorporar en sus procedimientos, el marco normativo y reglamentario relacionado con el OPSPR.

Sin embargo, en general, las dependencias de las entidades ejecutoras que fueron consultadas en la evaluación no reconocen claramente qué parte de los productos y resultados logrados con el desarrollo de sus procesos misionales contribuyen a los objetivos de la política de OPSPR.

También se evidencia retraso en la institucionalización y consolidación de la política, debido a la falta de apropiación del contexto de planeación y de operación para el OPSPR, por parte de las entidades del sector. La falta de un relacionamiento más directo entre los productos definidos en el Plan estratégico MADR (con metas 2019-2022) y los productos estratégicos de la política limita la determinación de contribuciones a las metas del sector y la consolidación de referentes para una línea base que sustente la verificación puntual de avances y acciones de monitoreo.

No se dispone de información consolidada sobre avances, en cuanto a resultados esperados y productos estratégicos del proceso de seguimiento y evaluación que fueron definidos para la política. En este sentido, no se cuenta con un sistema de información específico o una estrategia que permita articular presupuestos y realizar seguimiento a productos y metas de la política, o que agregue esa información a nivel de las entidades relacionadas con la implementación.

En materia de indicadores, metas o línea de base, se dispone de dos documentos de trabajo no formalizados aún que fueron desarrollados para avanzar en la implementación de los lineamientos de la política; el primero es la matriz de resultados: "Metas e indicadores", contenida en la propuesta de plan de acción (POTA) no adoptado; y el segundo, una propuesta de seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural elaborado por la UPRA, que tiene como propósito específico diseñar un instrumento e indicadores para el Seguimiento y la evaluación de la POPSPR; sin embargo, estas propuestas no concluyeron su desarrollo técnico, por lo que tampoco fueron adoptadas.

En particular y para el tema de resultados, la propuesta de seguimiento avanza en la identificación de indicadores y en el diseño de un esquema para el análisis de resultados que busca medir los logros en la gestión de la política de OPSPR bajo un contexto de medición de resultados para el sector. Para esto, el instrumento de seguimiento propone un esquema de evaluación a partir de preguntas orientadoras para obtener información y 132 indicadores dirigidos a tres ámbitos: diseño, ejecución y resultados, en virtud de los que se reorganizan gran parte de los productos definidos en la propuesta de plan de acción (POTA) del 2018 y se incluyen nuevos.

En estos intentos por avanzar en el diseño de un esquema de evaluación y seguimiento para la política, se encuentran diferencias importantes en la definición y el alcance de los productos, entre los lineamientos de la política, la propuesta del plan de acción (POTA) y los definidos en el instrumento propuesto para el seguimiento y la evaluación. Esto corrobora la existencia de un escenario que debe ser conciliado para contar con una única propuesta de productos y resultados, sin la cual no será posible la articulación con los procesos de formulación del PES, ni contar con un mecanismo para identificar y valorar contribuciones de la política de OPSPR al cumplimiento de los objetivos estratégicos del sector.

Recomendaciones:

Proponer escenarios para la actualización integral de los lineamientos de la política de OPSPR, con la participación del MADR y su oficina de planeación, con el fin de avanzar en la conformación de un contexto técnico, operativo y reglamentario ajustado que facilite la definición de un instrumento estratégico de gestión que impulse la implementación de la política y el cumplimiento de su objetivo.

Acordar, con base en los lineamientos ajustados, cuales son las prioridades estratégicas que derivan de la actualización del contexto integral de la política como parte de los parámetros básicos para el diseño del instrumento de gestión necesario para implementar la política.

Revisar la definición y pertinencia de productos y resultados esperados, propuestos en los lineamientos de la política de OPSPR para los procesos de implementación de la política, enfatizando en el direccionamiento, la implementación estratégica y el seguimiento y la evaluación, como aspectos que son decisivos en la actualización de su diseño y que pueden determinar las alternativas para su incorporación coherente a la estructura del PES.

En el marco de los ajustes a los lineamientos de la política de OPSPR, proponer la revisión y actualización de la cadena de valor, de manera que se valide la incorporación de nuevos énfasis y prioridades, de acuerdo con los desarrollos normativos y regulaciones vigentes, se homologuen componentes técnicos, estrategias y líneas acción, de acuerdo con los referentes de la planificación sectorial, se redefinan los productos, las metas y los resultados, se articulen los mecanismos de operación fortaleciendo los esquemas para la territorialización de la política y se facilite la participación multinivel de los actores relevantes.

Proceso: Implementación estratégica

ÁREA DE EVALUACIÓN: Estructura organizacional - Tema de evaluación: Esquema institucional

Pregunta 1. ¿La política cuenta con un esquema claro de competencias y responsabilidades para la implementación en los diferentes niveles institucionales y territoriales?		Puntaje a la pregunta 3
Tema: Esquema institucional	Subtema: Claridad de roles y coordinación	
Subpreguntas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿La política define claramente el ámbito de competencias y responsabilidades de los actores? ▪ ¿La estructura de organización interna para el gobierno de la política realiza reuniones periódicas y produce informes? ▪ ¿Los mecanismos de coordinación de la política son adecuados para impulsar la implementación? ▪ ¿Las entidades del sector reconocen su rol en los procesos de implementación de la política? ▪ ¿La estrategia de participación específica de la política ha sido socializada a los actores vinculados? 		
Referencia a sección, descripción: Ítems 2.2 Estructura organizacional, 2.2.1 Principales elementos del diseño organizacional, 2.2.2 Esquema global de operación, 2.2.3 Estructura organizacional interna, 2.2.4 Canales de información interna y externa de la POPSPR, 2.2.5 Mecanismos de coordinación, 2.7. Calidad de los ByS.		
Respuestas a las preguntas: A nivel general, el esquema de competencias y responsabilidades para la implementación en los diferentes niveles institucionales y territoriales de la política de OPSPR se enmarca en la estructura institucional del sector, que define dos niveles de competencias. La formulación, coordinación y evaluación de las políticas públicas agropecuarias en cabeza del MADR, con apoyo técnico de la UPRA y un importante número de entidades ejecutoras adscritas y vinculadas (establecimientos públicos, unidades administrativas especiales, agencias estatales de naturaleza especial, entidades sin personería jurídica y entidades vinculadas) a cargo de la ejecución de los diversos programas y proyectos sectoriales.		
La Resolución 128 de 2017, como parte de las principales orientaciones y directrices, define los elementos que conformarían el diseño organizacional de la política de OPSPR, y plantea tres (3) grandes estrategias: Territorialización, Participación y Seguimiento y evaluación; bajo este esquema, se esperaba la articulación de directrices y orientaciones a nivel nacional y la coordinación de actores y esfuerzos en el territorio para implementar el OPSPR.		
Las estrategias de territorialización y participación buscan coordinar acciones, en escenarios de concertación con los diferentes actores involucrados y aproximar la oferta de servicios del MADR, y de sus entidades adscritas y vinculadas a las demandas existentes en el territorio en torno al OPSPR, promoviendo la articulación de acciones de OPSPR, a los instrumentos de gestión y planificación del territorio en diferentes niveles. Con este esquema, la política persigue articulación entre los lineamientos de la política del MADR, y los planes y programas nacionales, departamentales y municipales relacionados con el OPSPR.		
Se encuentra que la política, sobre principios de racionalidad y pertinencia, define la estrategia de participación para la implementación, apoyada en los mecanismos e instancias de participación y concertación existentes, sin excluir la posibilidad de crear nuevos, y que al recurrir a instancias y mecanismos ya creados para el sector como el Sistema Nacional Regional del Sector Agropecuario, Pesquero, Forestal Comercial y de Desarrollo Rural (SNRA), a cargo del MADR, se fomentaría el fortalecimiento de los procesos de planificación y ejecución de la política sectorial y de desarrollo rural. Así mismo al reconocer la importancia de activar los roles que desempeñan otras instancias como son los CMDR, el CONSEA, el CONSA, el CNAA, entre otros, muestra una clara orientación para avanzar en la integración de las instancias de nivel territorial reforzando expresamente su rol para la toma de decisiones en materia del OPSPR.		

Pese a la intencionalidad de encontrar en la estructura institucional de nivel nacional y territorial el apoyo básico para implementar la política, que además hace parte del contexto normativo y regulatorio vigente reconocido por parte de las entidades ejecutoras, la falta de un mayor desarrollo y de socialización de los esquemas de articulación y coordinación específicos para la operación de las entidades hace que el ámbito de competencias y responsabilidades para el OPSPR no sea reconocido claramente por parte de todos los actores en las distintas fases del proceso. No reconocer de forma precisa los roles que deben desempeñar en materia de OPSPR limita la participación de los distintos actores en la implementación de la política.

El diseño organizacional de la política estableció dos instancias de coordinación: un Comité técnico para la Implementación, y el Seguimiento y evaluación, conformado por el nivel directivo de las entidades del sector; y una Secretaría técnica: ejercida por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR. A la fecha ninguna de estas dos instancias está operando.

La política le asigna al Comité técnico un papel específico dentro de la formulación, la implementación y la evaluación de la política pública; pero, no se ha definido técnica ni reglamentariamente un alcance claro para cada una de estas funciones. Se encuentran debilidades en el esquema global de operación de la política, en razón a que el Comité técnico no cuenta con reglamento, directrices para su funcionamiento, agendas o informes de reuniones periódicas; por lo que tampoco se ha avanzado en la realización de revisiones periódicas de la política. Las entidades del sector no reconocen su participación en el Comité técnico y no se encontraron evidencias del desarrollo de acciones para su impulso y puesta en marcha. La propuesta de plan de acción de la política (POTA) avanza en el desarrollo de un marco de gestión y operación que define seis grupos de actores: i) Instancias rectoras y reguladoras del POTA (actores para la gestión y tomadores de decisión, información), ii) Entidades responsables y corresponsables de la ejecución del POTA (actores para la gestión, tomadores de decisiones, información), iii) Organizaciones sociales y del sector privado (concertación, iniciativa, consultivos, información), iv) Organismos de control, instancias de control político, social y medios de comunicación (Reguladores), v) Entes territoriales y otros entes públicos (Tomadores de decisiones, Consulta), y vi) Gestores y participantes en el seguimiento y evaluación del POTA.

Esta propuesta, que contribuye a la identificación más detallada de actores involucrados, da relevancia al nivel territorial, identifica instancias que complementan el escenario de implementación y seguimiento de la política, y da pautas para definir roles y responsabilidades; sin embargo, su desarrollo fue incompleto.

A pesar de que no se construyó la ruta de articulación para que instancias y actores conformaran un esquema sólido de operación que apoyara la planificación y la gestión del OPSPR, se encuentra que se aportan elementos novedosos al esquema desarrollado actualmente para la ejecución de la política sectorial. Sin embargo, es en un plan de acción donde podría haberse concretado un mecanismo de impulso a las estrategias de participación y en la orientación de acciones para la territorialización de la política.

La no activación de las instancias de dirección y gobierno de la política puede indicar la necesidad de revisar su pertinencia, en virtud de su composición y alcance frente a la estructura institucional del sector.

Recomendaciones:

Determinar los ajustes que deben ser realizados a los lineamientos y la resolución con el fin de evitar, en lo posible, la creación de nuevas instancias que operen de forma exclusiva para esta política; para lo cual, se podrían integrar aquellas que, dentro de los procesos misionales para la entrega de la oferta institucional relacionada con el OPSPR, tienen un alcance homólogo y operan con éxito como parte de los mecanismos de intervención vigentes.

Desarrollar como parte de la actualización de los lineamientos el alcance de los roles de los actores vinculados a la política, asociado a una ruta de articulación precisa para orientar la formulación de planes estratégicos y planes de acción institucional, previa definición clara de líneas de acción, productos y objetivos proyectados en el horizonte temporal de la política. Estos desarrollos deben hacer parte del plan de acción o del instrumento estratégico que sea definido para la articulación con el PES.

Revisar la estructura organizacional interna de la política, particularmente en cuanto rol del comité técnico para la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política, y de la secretaría técnica, responsables de su debida puesta en marcha; ya que, a la fecha, no han ejercido ninguna acción frente a la implementación. Finalmente, definir su pertinencia.

Analizar alternativas para articular las instancias de gobierno de la política de OPSPR con otras figuras; como es el caso del Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, que, dada su naturaleza y funciones, es competente para formular lineamientos generales de política, coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, por medio de la creación de un Comité técnico como está previsto en el Acuerdo 001 de 2018. Esta articulación debería fortalecer los lineamientos para orientar la planificación del sector.

Proceso: Implementación estratégica

ÁREA DE EVALUACIÓN: Estructura organizacional - Tema de evaluación: Relacionamiento con el territorio

Pregunta 2 ¿La política tiene previstos mecanismos claros de coordinación institucional sectorial e intersectorial para la implementación?		Puntaje a la pregunta 2
Tema: Relacionamiento con el territorio	Subtema: Articulación	
Subpreguntas		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿El marco de articulación y coordinación de la resolución 128 de 2017 facilita la ejecución de los procesos misionales asociados a la política de OPSPR? ▪ ¿Se evidencia articulación interinstitucional para promover el fortalecimiento multinivel de la POPSPR? ▪ ¿El esquema institucional de la política favorece la generación de sinergias de carácter intra e intersectorial para su cabal implementación? ▪ ¿La política define mecanismos efectivos de concertación para implementar acciones complementarias con programas de otros sectores? 		
<p>Referencia a sección, descripción: Ítems 2.2 Estructura organizacional, 2.2.1 Principales elementos del diseño organizacional, 2.2.2 Esquema global de operación, 2.2.3 Estructura organizacional interna, 2.2.4 Canales de información interna y externa de la POPSPR, 2.2.5 Mecanismos de coordinación, 2.7 Calidad de los ByS.</p>		
<p>Respuestas a las preguntas:</p> <p>La Resolución 128 de 2017 promueve acciones para la territorialización, mediante la conformación de grupos de liderazgo de carácter nacional y territorial, que, como instancia nueva dentro de la institucionalidad del sector, tendría la finalidad de alinear los esfuerzos de la oferta institucional con las necesidades territoriales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Sin embargo, esta función tan determinante para articular los espacios de participación no se ha desarrollado.</p> <p>Así mismo, la resolución dispone la constitución de pactos territoriales entre actores públicos y privados, con el fin de coordinar y sincronizar agendas y centrar esfuerzos y recursos financieros para cumplir el plan de acción. De acuerdo con este marco de referencia, las entidades del sector fomentarían la suscripción de pactos territoriales para alinear los planes estratégicos con el plan de acción de la Política de OPSPR. No contar con un instrumento estratégico para la gestión de la política como el plan de acción señalado en la Resolución 128 de 2017 significó no desarrollar la ruta de articulación interinstitucional multinivel (nacional, sectorial y territorial) prevista para llevar a cabo las intervenciones en materia de OPSPR.</p> <p>No se evidencia la existencia de orientaciones, marcos de operación o protocolos para celebrar estos pactos que serían vitales para la planificación y la ejecución de los procesos misionales, y la generación de sinergias para mejorar los resultados.</p> <p>No se han desarrollado lineamientos y orientaciones para que los ejecutores articulen los espacios de participación en el ámbito nacional y territorial para el desarrollo de procesos misionales asociados al ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.</p> <p>Las nuevas figuras previstas en la resolución no han sido formalizadas, reguladas o adoptadas para fortalecer escenarios territoriales para la planificación y gestión articulada de la política; así mismo las instancias existentes no han apropiado un rol específico frente al OPSPR.</p> <p>La política de OPSPR define esquemas de coordinación y articulación sectorial, principalmente a través del Comité técnico de implementación, seguimiento y evaluación, integrado por la mayor parte de las entidades del sector; pero, su falta de operatividad no ha contribuido en la coordinación y articulación intersectorial que, en virtud de los desarrollos normativos recientes del sector, resultan decisivos para implementar planes y programas de la política; tal es el caso de los procesos asociados a la RRI y las acciones derivadas del marco del Decreto Ley 902 de 2017, que viene orientando las intervenciones generales asociadas con el OSP.</p>		

En este contexto, no se evidencian orientaciones o lineamientos específicos que se encaminen a la articulación de las entidades que participan, dentro y fuera del sector, para implementa y hacer seguimiento de la política.

La política OPSPR no cuenta con una estrategia de comunicaciones particular, que sirva como herramienta para fortalecer escenarios de coordinación institucional y permita dar visibilidad a las acciones para implementar o para dar a conocer logros en materia de avances o resultados.

Respecto de los mecanismos de coordinación institucional sectorial e intersectorial para la implementación, se resalta que la propuesta del plan de acción de la política (POTA) incluyó una serie de criterios técnicos para focalizar y priorizar intervenciones en materia de OPSPR.

La focalización es considerada en el POTA como un mecanismo para optimizar la asignación de recursos a través de la planificación de las inversiones públicas para orientar esfuerzos en las regiones y los grupos de población que tienen prioridad en las políticas públicas. Propone una combinación de criterios territoriales y poblacionales para reconocer oportunidades para la concurrencia de esfuerzos y promover colaboración por parte del MADR y sus entidades adscritas y vinculadas, así como con entidades de otros sectores del nivel nacional y con entidades territoriales.

Esta propuesta para focalizar el plan de acción de la política no se ha validado o aprobado; en la actualización de los lineamientos y la eventual formulación de un plan de acción, es parte de los insumos disponibles, así como para los análisis frente a eventuales modificaciones de los lineamientos y la resolución, de acuerdo con la viabilidad que sea dada a su aplicabilidad como parte del marco de las estrategias de territorialización de la política.

Recomendaciones:

Proponer y poner a consideración, un mecanismo efectivo que facilite la interlocución permanente y la retroalimentación entre los actores vinculados, o una instancia de carácter específicamente técnico que asuma funciones de apoyo a la implementación, el seguimiento y la evaluación de la política.

Analizar la estrategia de focalización propuesta en el plan de acción (POTA), validar el interés sectorial para la implementación; y, si es el caso, completar su desarrollo integrada a los procesos misionales como parte de la actualización de los lineamientos de la política; en virtud de los objetivos estratégicos del PES vigente que plantea, entre sus productos, el desarrollo de estrategias y acciones para focalizar poblaciones e instrumentos.

Proceso: Seguimiento y evaluación

ÁREA DE EVALUACIÓN: Evaluación y control (direccionamiento) - Tema de evaluación: Calidad de las actividades para el direccionamiento

Pregunta 1. ¿La política define estrategias o procedimientos de gestión de la información y del conocimiento que promuevan su institucionalización?

Puntaje a la pregunta: 2

Tema: Calidad de las actividades para el direccionamiento

Subtema: Gestión del conocimiento

Subpreguntas

- ¿Se dispone de mecanismos para la gestión de la información y del conocimiento de la política de OPSPR que faciliten la articulación y la coordinación con otras políticas a nivel nacional y territorial?
- ¿La política cuenta con estrategias para divulgar avances y seguimiento?
- ¿Las decisiones de la política se dan a conocer oportunamente a los distintos actores por medio de canales formales de comunicación?
- ¿La política de OPSPR, dispone de sistema de información (línea base, metas e indicadores) que facilite la planificación de la gestión de los ejecutores?

Referencia a sección, descripción:

Ítems 2.2.4 Canales de información interna y externa de la POPSPR, 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento-Planeación, 2.6.2 Seguimiento y control, 2.7 Calidad de los ByS.

Respuestas a las preguntas:

Existe, para la política sectorial, un contexto estratégico y normativo que favorece el diseño de una estrategia de gestión del conocimiento y la información, que debe abarcar las temáticas de OPSPR.

En materia de sistemas de información y a partir de directrices del MADR, se empiezan a mostrar resultados con la unificación y la consolidación de sistemas de información en cabeza de la UPRA. Sin embargo, los desarrollos alcanzados no integran aún todas las necesidades del sector.

Actualmente se encuentran múltiples frentes de trabajo relacionados con sistemas de información, que buscan mejorar la disponibilidad de y accesibilidad a datos para la construcción de escenarios de planificación y la toma de decisiones en el sector. Sin embargo, a nivel de la política de OPSPR, no se cuenta con la definición formal de productos o de orientaciones para una estrategia específica de gestión de la información y el conocimiento, por lo que no parece posible incorporar a estos sistemas, los resultados de la ejecución de estrategias y líneas de acción que debieron formularse en un plan de acción para dar cuenta del cumplimiento a los lineamientos y objetivos de esta política. No se evidencia un mecanismo para divulgación de avances sobre productos y resultados de la política, ni se reconocen fuentes oficiales de información estandarizada que sean soporte de acciones específicas de seguimiento.

Tampoco se cuenta con una estrategia particular de comunicación para la política de OPSPR que permita dar a conocer su marco normativo y estratégico, además de avances en metas e impactos, no se evidencian acciones para la divulgación de información, retroalimentación, seguimiento y evaluación; lo cual, probablemente se asocia a la falta de relevancia que se da en los instrumentos de planificación sectorial respecto de estrategias específicas y productos de la política.

No obstante, en las propuestas relativamente recientes para la gestión del conocimiento y la información del sector, que incluyen productos relacionados con el OPSPR, se encuentran algunos avances; como es el caso del Observatorio de Tierras Rurales, el Sistema de Administración de Tierras, el Sistema Nacional Unificado Información Rural y Agropecuaria, e incluso el SIPRA, que son parte del soporte requerido para adelantar procesos y procedimientos asociados al OPSPR. Sin embargo, no se reconocen mecanismos que vinculen estos avances con acciones específicas de seguimiento de la política.

Con estas estrategias, se busca generar conocimiento para gestionar las políticas públicas utilizando una serie de recursos tecnológicos y herramientas para la toma de decisiones al formular planes y programas en todos los niveles territoriales abarcando los ámbitos de lo público y lo privado. Se destacan esfuerzos de la UPRA para unificar datos que incluyen el componente de OPSPR, mediante la integración de plataformas de información para lograr mayor eficiencia en la gestión de la información, bajo la tutela del MADR.

En general, no se reconocen, para la política, estrategias para mejorar los procesos de comunicación interna y externa entre los actores y beneficiarios de la política; pero se cuenta con importantes aportes de la UPRA para implementar herramientas que facilitan el flujo de información relativa al cumplimiento de su rol en materia de OPSPR. Para lo que la entidad ha diseñado canales específicos y dispone de amplia documentación de la política en repositorios que permiten la consulta general.

Sin embargo, no es posible reconocer fácilmente una ruta específica que agregue todo el contexto estratégico, normativo y operativo de la política, y los avances en su implementación.

Recomendaciones:

Como parte de la actualización de los lineamientos de la política, definir el alcance de una estrategia específica o de las acciones requeridas para gestionar el conocimiento y la información del OPSPR, en función de los avances y del fortalecimiento que ha tenido esta temática en el sector en el último cuatrienio en el marco de las orientaciones estratégicas impartidas por el MADR para este objetivo.

Avanzar en el desarrollo del SNUIRA y los demás sistemas de información avalados por el MADR garantizando que sea posible identificar los componentes del OPSPR como base para impulsar y mejorar los procesos de comunicación interna y externa sobre la política y sobre sus resultados.

Culminar los procesos de integración de la información como una estrategia sectorial que apoye la toma de decisiones en los distintos niveles institucionales de carácter nacional y territorial.

Adicionalmente desarrollar los mecanismos que permitan poner a disposición los resultados en el marco de la política de OPSPR articulados con los procedimientos generales que establece el MADR.

Pregunta 2:

¿Los mecanismos de dirección y gobierno de la política muestran una gestión eficiente que fortalece su liderazgo en el sector?

Puntaje a la pregunta

1

Tema: Calidad de las actividades para el direccionamiento

Subtema: Mecanismos para el mejoramiento

Subpreguntas

- Las instancias de coordinación y direccionamiento de la política operan de manera regular de acuerdo con lo establecido en la Resolución 128 de 2017?
- Se han desarrollado acciones de mejora a partir de la revisión del cumplimiento de metas y el logro de resultados de la POPSPR?
- ¿La política adelanta acciones periódicas y sistemáticas para revisar y replantear las metas de acuerdo a los cambios del entorno?
- ¿Se han desarrollado acciones de monitoreo, análisis de resultados o evaluación de la política de OPSPR?

Referencia a sección, descripción:

Ítems: 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento - Planeación, 2.6.2 Seguimiento y Control, 2.7 Calidad de los Bienes y Servicios

Respuestas a las preguntas:

No se cuenta con línea base, metas e indicadores. Por tanto, las entidades ejecutoras de la política no disponen de referentes para generar información relacionada con el seguimiento y control de los componentes de la política.

El Comité técnico de implementación, seguimiento y evaluación no es operativo; por lo que como instancia de dirección, coordinación y seguimiento de la política no ha desarrollado acciones de seguimiento a metas o resultados. No se cuenta con un sistema de monitoreo y seguimiento para articular resultados de las acciones realizadas; no se consolida información sobre logros en la implementación de la política y no se evidencian actividades para retroalimentar los procesos y generar acciones de mejora.

Las propuestas de plan de acción y del instrumento e indicadores de SyE de la POPSPR, formuladas en el 2018 para dar impulso a la implementación de la política, no fueron terminadas, validadas y adoptadas. La revisión de estas propuestas pone en evidencia que no guardan completa congruencia en cuanto al alcance estratégico, la estructura temática y la definición de los productos, las metas, los indicadores, los resultados y los impactos esperados.

Respecto de las instancias de coordinación y direccionamiento de la política, no se evidencia su reconocimiento por parte de las entidades ejecutoras; quienes, no identifican su participación y rol en el contexto de la planificación y gestión de los procesos misionales, ni en el Comité técnico de implementación seguimiento y evaluación.

No se encuentra evidencia o documentación de actividades para la revisión periódica, retroalimentación o puesta en marcha de acciones de mejora para la política de OPSPR, competencia de las instancias de coordinación y dirección definidas en la Resolución 128 de 2017.

Recomendaciones:

Es indispensable definir si se activarán y reglamentarán los mecanismos de dirección y gobierno de la política, en primera instancia, asociados al funcionamiento del comité técnico de implementación seguimiento y evaluación y a la secretaría técnica.

Si los análisis integrales para la actualización de los lineamientos de la política indican que la falta de desarrollo de las disposiciones contenidas en la resolución implica llevar a cabo su modificación, se deberá proponer la figura que eventualmente deba asumir las competencias de dicho comité o los mecanismos que lo reemplacen.

Pregunta 3: ¿Se reconocen mecanismos operativos para el direccionamiento, control, seguimiento y evaluación a la implementación de la POPSPR?		Puntaje a la pregunta: 1
Tema: Calidad de las actividades para el direccionamiento	Subtema: Control	
Subpreguntas <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Las entidades del sector conocen el rol específico que desempeñan en las instancias de dirección y seguimiento de la POPSPR? ▪ ¿Los mecanismos de seguimiento existentes facilitan el monitoreo y el seguimiento de la POPSPR? ▪ ¿Las instancias de dirección de la política desarrollan acciones de seguimiento a indicadores y resultados de la POPSPR? ▪ ¿Las instancias de dirección de la política han realizado revisiones y recomendaciones para su implementación? 		
Referencia a sección, descripción: Ítems 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento - Planeación, 2.6.2 Seguimiento y Control, 2.7 Calidad de los Bienes y Servicios		
Respuestas a las preguntas: Dada la falta de convocatoria y actividad del comité técnico de implementación seguimiento y evaluación, la figura no es reconocida por las entidades como instancia de coordinación, dirección y seguimiento de la política. No se evidencia avance en la reglamentación de esta instancia para la definición de funciones, o acciones para la socialización de roles o el seguimiento.		
No se evidencian acciones para socializar el contexto de competencias y responsabilidades institucionales frente a los procesos de OPSPR, que orienten de manera clara los procesos de implementación, control y seguimiento.		
De acuerdo con lo previsto en la resolución 128 de 2017, el comité técnico de implementación seguimiento y evaluación, es la instancia que debe desarrollar de manera prioritaria, las acciones de control y seguimiento, dada su inactividad, no se cuenta con revisiones periódicas, informes o recomendaciones para el control a la implementación de la política.		
Cabe resaltar que, la secretaría técnica, en cabeza del MADR, tampoco ha asumido el rol que le corresponde para dar impulso a la implementación y el seguimiento.		
A partir de la propuesta de plan de acción de la política (POTA), la UPRA, avanzó en el documento de trabajo denominado "Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural – Propuesta de instrumento e indicadores de SyE de la POPSPR" (UPRA, 2018), que propone el desarrollo de un instrumento para analizar el progreso de la gestión, el logro de los objetivos de política, identificar los problemas mediante un sistema de alertas tempranas para adoptar medidas correctivas y determinar cuándo se requiere de una evaluación a profundidad. Sin embargo, la falta de formalización y adopción de un instrumento estratégico para la gestión de la política, limitó el completo desarrollo y concertación de esta propuesta que pretendía el desarrollo de una herramienta específica para centralizar y oficializar la información de avances en la implementación de la Política de OPSPR.		
Avanzar en la construcción de un instrumento para el seguimiento y evaluación, dependerá de la validación, actualización, ajuste o reformulación de los lineamientos de la política, principalmente del alcance que se dé a la definición de los productos, metas e indicadores.		
Existen documentos de trabajo no formalizados que incluyen referentes construidos en escenarios técnicos que constituyen insumos para iniciar procesos de análisis y actualizar los lineamientos en cuanto a la necesidad y pertinencia de desarrollar un esquema específico de seguimiento y evaluación para la política.		

Recomendaciones:

De acuerdo a los resultados de la actualización del contexto integral de la política, avanzar en la definición precisa de competencias y responsabilidades de los actores vinculados, en particular, frente a los roles que corresponde asumir en el direccionamiento, el control y el seguimiento de la política.

En el marco de la actualización de los lineamientos, establecer la necesidad de desarrollar una estrategia específica para el monitoreo, control y seguimiento, de acuerdo con el tipo de instrumento estratégico de gestión que sea definido para la implementación de la política.

Realizar el análisis de los mecanismos institucionales existentes para el seguimiento, y determinar la viabilidad de su adopción para dar cuenta de los resultados y el cumplimiento de los objetivos de la política; lo que facilitaría su integración a los sistemas de información del sector.

Proceso: Seguimiento y evaluación

ÁREA DE EVALUACIÓN: Evaluación y Control (Direccionamiento). Tema de evaluación: Seguimiento

<p>Pregunta 4: ¿El direccionamiento de la POPSPR se soporta en sistemas de información que faciliten el monitoreo y seguimiento de la implementación?</p>		<p>Puntaje a la pregunta: 2</p>
<p>Tema: Seguimiento</p>	<p>Subtema: Sistemas de Información</p>	
<p>Subpreguntas</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Los sistemas de información de las entidades del sector permiten la consulta de los resultados asociados a la política de OPSPR y facilitan el seguimiento y monitoreo de los resultados? ▪ ¿Se ha socializado e incorporado el marco normativo y estratégico de la política de OPSPR para orientar el quehacer institucional del sector? ▪ ¿El plan estratégico sectorial permite el seguimiento al plan de acción de la POPSPR? ▪ ¿Se documenta la toma de decisiones sobre la política por parte de las instancias de dirección? 		
<p>Referencia a sección, descripción: Ítems 2.6 Direccionamiento, evaluación y control, 2.6.1 Direccionamiento - Planeación, 2.6.2 Seguimiento y control, Sección III. Calidad 2.7 Calidad de los bienes y servicios.</p>		
<p>Respuestas a las preguntas:</p> <p>El PES proyecta productos y metas a 2022, lo que en principio muestra un marco estratégico que no se compadecería con el carácter de la política de OPSPR, en cuanto al alcance de su diseño que le definió una visión de mediano y largo plazos a 2038. Es así como el PES incluye, en sus prioridades, algunos objetivos y productos directamente asociados a la política de OPSPR, que, si bien se convierten en parte de las orientaciones para la construcción de los planes de acción institucional, no dan cuenta de todas las estrategias y productos esperados, por lo que no se constituye en fuente de información pertinente para el seguimiento de la política.</p> <p>La incorporación de referentes de la política en los instrumentos de planificación del sector es parcial; lo que, en parte, se debe a la falta de concreción del instrumento estratégico de gestión o plan de acción, como lo denomina la Resolución 128 de 2017, ya que su formulación debió permitir la definición de requerimientos y la articulación de demandas de información con los sistemas existentes, esto, además de aportar al diseño de nuevos desarrollos en esta área, algunos en curso, que indudablemente son el principal soporte para las acciones de monitoreo, control o seguimiento.</p> <p>Reconociendo los esfuerzos que se vienen haciendo para avanzar en la integración de los sistemas de información del sector, el estado de implementación de la política y, en particular, el retraso en la formulación de un instrumento de gestión que desarrollara y facilitara la puesta en marcha de todos los mecanismos propuestos en el marco normativo de la política, parece haber influido en el precario conocimiento de los</p>		

lineamientos de la política y la falta de activación de las instancias de coordinación, dirección y gobierno, generándose un contexto que no favoreció la articulación de los requerimientos de la política de OPSPR a estos sistemas de información y, particularmente, en materia de direccionamiento, en razón a que las bases contenidas en los lineamientos de la política no lograron transformarse en parámetros claros para los instrumentos de planificación. De esta manera, la información sobre avances no se armoniza con los procesos sectoriales de gestión de la información, fundamentales para dar soporte a las acciones de seguimiento a la implementación.

Recomendaciones:

A partir de la actualización de los lineamientos de la política y, en particular, frente a los importantes avances que, en materia de gestión del conocimiento y la información, se vienen dando en el sector, definir los requerimientos de información para el seguimiento a la implementación de la política; de manera que, a partir del instrumento de gestión, puedan ser orientados estos desarrollos.

Definir los requerimientos específicos de información y, en particular, para el monitoreo y el seguimiento a la implementación de la política de OPSPR, con el fin de armonizarlos con las estrategias de gestión del conocimiento y la información que se vienen impulsando (SIPRA, SNUIRA, SAT, SIGRA), y con el fin de lograr su oportuna integración a los sistemas interoperables actualmente en construcción y consolidación, para dar apoyo a la toma de decisiones en materia de políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario y de desarrollo rural.

Definidos los requerimientos de información, proponer, como parte de la estrategia de seguimiento, un procedimiento o un esquema que permita garantizar la producción de análisis e informes periódicos sobre avances en el cumplimiento de metas y resultados de la política, con el fin de realizar el reporte oportuno a las instancias de dirección para la toma de decisiones, y contribuir en las acciones de seguimiento del PES.

3.4 Debilidades y Fortalezas de la política

Una vez realizada la evaluación a los diferentes temas, se recogen de manera general las debilidades que presenta la política y se resaltan las fortalezas con las que esta cuenta para llevar a cabo acciones de mejora para su implementación.

Tabla 26. Debilidades y fortalezas de la política de OPSPR

TEMA	DEBILIDADES	FORTALEZAS
Diseño de política	<p>Falta de formulación y adopción del plan de acción que limita el cumplimiento del propósito de direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia. La formulación de la problemática a atender y el diseño de productos privilegia las acciones misionales y competencias de las entidades del sector, orientadas por el PES, pero este contexto no da relevancia a las estrategias y productos relacionados con el direccionamiento, los mecanismos de implementación, y el seguimiento y la evaluación; aspectos más relevantes a nivel de los objetivos de la política de OPSPR.</p> <p>Define lineamientos relacionados con aspectos operativos de la política sectorial que inducen cierto grado de rigidez para su aplicabilidad.</p>	<p>La política se sustenta en el marco normativo general del sector, bajo el que orienta su enfoque estratégico y las acciones propuestas. Está orientada a resolver problemáticas vigentes y congruentes con el interés estratégico del sector y el país. La resolución que formaliza la política prevé un plan de acción que permitiría actualizaciones y ajustes a los mecanismos de implementación. Mantiene coherencia programática con la política del sector y se apoya en la estructura técnica e institucional que facilitaría la concertación para impulsar la implementación. Define escenario de largo plazo.</p>

TEMA	DEBILIDADES	FORTALEZAS
Estructura organizacional	El retraso en la formalización de un plan de acción, ha limitado la identificación de roles y responsabilidad de las entidades del sector y de las demás instancias involucradas en la gestión de la política, lo que ha afectado su incorporación en la planificación de las entidades.	<p>La política se apoya en una institucionalidad sectorial consolidada con fortaleza técnica, administrativa y recursos financieros, humanos y logísticos. La estructura institucional del sector posee una organización interna reconocida para la ejecución de los procesos misionales que les son propios, que incluyen funciones asociadas al OPSPR.</p> <p>Dada la estructura institucional que ejecuta la política sectorial, las entidades realizan procesos de presupuestación y gestión para la entrega de la oferta institucional, articulados a la planificación general del MADR. Esta oferta incluye productos específicos de la política OPSPR</p>
	Sin una adecuada planificación de acciones, son evidentes las falencias del marco de implementación, seguimiento y evaluación, reduciendo la posibilidad de poner en marcha las estrategias de territorialización y participación, así como la activación de los mecanismos previstos en el marco normativo. Falta desarrollo de acciones explícitas para la articulación intra e inter sectorial.	
	Las instancias articuladoras para la dirección de la política, no responden a un esquema de trabajo en red con los diferentes actores, ni tienen definidas claramente sus funciones.	
Manejo operativo	Débil coordinación de la planeación operativa institucional; no evidencia completa articulación de objetivos, metas, cronogramas y rutas de trabajo concertado.	<p>Los actores institucionales, en cumplimiento de sus procesos misionales y bajo la normatividad aplicable, ejecutan proyectos de inversión y desarrollan productos que contribuyen al OPSPR.</p> <p>La institucionalidad que ejecuta los procesos misionales cuenta con procedimientos operativos, mecanismos estandarizados e instrumentos diseñados para la territorialización de la política, en cumplimiento de los objetivos generales del sector.</p>
	Falta del plan de acción no permite consolidar mecanismos y procesos de planificación institucional para mejorar proyecciones en la entrega de los productos de la política. Las entidades del sector operan para atender competencias en materia de OPSPR, pero no se evidencia la armonización de acciones entre actores que intervienen en la política.	
Insumos	<p>Dado que la política no cuenta con una centralización presupuestal, ni seguimiento o evaluación, tiene limitaciones para establecer análisis de costo-efectividad y costo-eficiencia de los productos que se generan.</p> <p>Sin el referente de un plan de acción, no se puede determinar si el flujo de insumos financieros y no financieros responde a los objetivos estratégicos de la política.</p>	Las entidades del sector orientadas por el PES y con base en proyectos de inversión avalados por el MADR, aportan insumos financieros y no financieros para desarrollar acciones misionales dirigidas a conseguir algunos productos asociados al OPSPR.

TEMA	DEBILIDADES	FORTALEZAS
Resultados	Resultados o avances identificados en la implementación de la política no obedecen a un direccionamiento y una orientación específica en materia de OPSPR, sino al cumplimiento de las funciones misionales de las entidades del sector.	Los instrumentos de planificación de las entidades del sector se armonizan con los productos y resultados determinados en el PES. Las entidades ejecutoras de la política, utilizan rutas y mecanismos desarrollados para la entrega de información sobre el cumplimiento de sus funciones misionales, que podrían dar parte del soporte a las acciones de monitoreo de resultados de la política de OPSPR.
	Sin formalizar el plan de acción, no se cuenta con referentes específicos (metas/ indicadores) que permitan la valoración de avances, resultados o impactos sobre las problemáticas que la política pretende atender.	
Direccionamiento, Evaluación y Control	Sin adoptar un plan de acción, el sistema de información disponible para proyectos de inversión del sector, no permite realizar seguimiento al cumplimiento de la política.	En desarrollo importantes proyectos y estrategias de gestión del conocimiento y de la información para el sector, que pueden ser la base para definir un mecanismo que de alcance a las necesidades de seguimiento a la implementación de la política de OPSPR.
	No existen mecanismos de agregación, análisis y uso de la información dispuesta en los sistemas desarrollados por cada entidad del sector, ni se articula como base para un sistema de seguimiento que permita consultas específicas sobre OPSPR.	
	No hay mecanismos definidos para la gestión del conocimiento de la política; cada entidad del sector se rige por el MIPG de manera particular.	





4. Conclusiones generales y síntesis de recomendaciones



4.1 Juicio evaluativo de los temas analizados

De acuerdo con la metodología de evaluación de E2+ de SINERGIA, basados en los resultados de los análisis previos y en los formatos Fichas de la evaluación, se realizaron y consignaron los juicios valorativos de los temas definidos preliminarmente en el diseño, que se organizan en los temas: diseño de la política, estructura organizacional, manejo operativo, insumos resultados y actividades de direccionamiento, evaluación y control.

Una vez se argumentó y dio respuesta a cada pregunta, se procedió a asignar un puntaje de 1 a 4, donde 1 corresponde a serias deficiencias, 2 se encuentran problemas, 3 la situación está bien y 4, muy bien. Como ya se mencionó, la valoración se soportó en el informe de descripción de la política y en la evidencia encontrada en los análisis realizados con base en la totalidad de la información obtenida.

En la tabla 27 se consigna la síntesis de los puntajes obtenidos del ejercicio evaluativo de cada una de las preguntas de estudio analizadas y, como parte del resultado final de la evaluación, el promedio general de esta valoración.

Tabla 27. Ejercicio evaluativo de los temas analizados. Formato de calificación

Nombre de la política:		Política de OPSPR				
Fecha de evaluación:		2021				
Responsable:		UPRA		Puntaje		
Periodo evaluación		2017-2021	1	2	3	4
En esta sección se realiza un juicio evaluativo fundado en cada uno de los temas que se analizan en los diferentes ámbitos de la evaluación. Para cada una de las áreas de evaluación se ha definido un número limitado de preguntas, las cuales se agregaron en subtemas y temas. Cada pregunta basa su análisis y valoración en la respuesta de las preguntas. Se llevó a cabo un análisis detallado de las razones que justifican la respuesta elegida, basado en las preguntas aportadas.			Serias deficiencias	Problemas	Bien	Muy bien
Tema de evaluación	Subtema de evaluación	Puntaje subtema	Preguntas		Puntaje preguntas	
Área 1: Diseño de la política						
2,5						
Diseño estratégico	Calidad	3	¿Se articulan los objetivos de la política de OPSPR con los objetivos de la institucionalidad sectorial encargada de la ejecución?		3	
	Orientación de política	2	¿La política facilita la articulación de los escenarios de planificación institucional para la implementación?		2	
			¿Los objetivos y las estrategias de los procesos misionales acogen el marco normativo de la política de OPSPR?		2	

Área 2: Estructura organizacional				
2,5				
Esquema institucional	Claridad de roles y coordinación	3	¿La política cuenta con un esquema claro de competencias y responsabilidades para la implementación en los diferentes niveles institucionales y territoriales?	3
Relacionamiento con el territorio	Articulación	2	¿La política tiene previstos mecanismos claros de coordinación institucional sectorial e intersectorial para la implementación?	2
Área 3: Manejo operativo				
2,0				
Diseño y Eficiencia de las Actividades Misionales	Pertinencia y calidad de la oferta institucional	2	¿La política orienta el desarrollo de los instrumentos para la planeación operativa y la ejecución de los procesos misionales?	2
Área 4: Insumos				
2,0				
Disponibilidad y uso de recursos	Disponibilidad	2	¿La política cuenta con proceso específicos para la estimación de presupuestos y requerimientos financieros?	2
	Capacidad de ejecución y sostenibilidad	1	¿La política cuenta con mecanismos para la revisión y el seguimiento presupuestal y financiero?	2
Área 5: Resultados				
2,5				
Resultados a nivel de programas y objetivos	Cobertura, Calidad y oportunidad	3	¿Los productos y resultados de los procesos misionales son congruentes con los definidos para la política de OPSPR?	3
		2	¿Se cuenta con evidencias sobre la apropiación de la política por parte de los actores?	2
Área 6: Direccionamiento, evaluación y control				
1,5				
Calidad de las actividades de Direccionamiento	Gestión del conocimiento	2	¿La política define estrategias o procedimientos de gestión de la información y el conocimiento que promuevan su institucionalización?	2
	Control	1	¿La instancia de dirección operativiza mecanismos de seguimiento, evaluación y control a la implementación?	1
	Mecanismos de mejoramiento	1	¿Los mecanismos de dirección y gobierno de la política muestran una gestión eficiente que fortalece el liderazgo?	1
Seguimiento	Sistemas de información	2	¿Las acciones de direccionamiento contribuyen al seguimiento de la implementación de la política?	2

Fuente: Adaptado de DNP (2012).

Como se puede observar, cinco (5) de los temas se encuentran calificados con PROBLEMAS, esto es diseño de la política, estructura organizacional, manejo operativo, insumos y resultados, y el tema de direccionamiento, evaluación y control presenta SERIAS DEFICIENCIAS. Es notable que ninguna de las temáticas mostró el mayor puntaje, lo que indicaría la necesidad de adelantar acciones para la revisión integral de todos los procesos para el diseño de acciones de mejora.

Organizados por procesos, estos resultados se pueden consolidar de la siguiente manera:

Nombre de la Política:		Política de OPSPR			
Fecha de evaluación:		2021			
Responsable:		UPRA		Puntaje	
Periodo evaluación		2017-2021		1	2
				3	4
En esta sección se realiza un juicio evaluativo fundado en cada uno de los temas que se analizan en los diferentes ámbitos de la evaluación. Para cada una de las áreas de Evaluación se ha definido un número limitado de preguntas, las cuales se agregaron en subtemas y temas. Cada pregunta basa su análisis y valoración en la respuesta de las preguntas. Se llevó a cabo un análisis detallado de las razones que justifican la respuesta elegida, basado en las preguntas aportadas.				Serias deficiencias	Problemas
				Bien	Muy bien
Tema de evaluación	Subtema de evaluación	Puntaje subtema	Preguntas	Puntaje preguntas	
Proceso: Direccionamiento estratégico				2,2	
Área 1: Diseño de la política					
2,5					
Diseño estratégico	Calidad	3	¿Se articulan los objetivos de la política de OPSPR con los objetivos de la institucionalidad sectorial encargada de la ejecución?	3	
	Orientación de política	2	¿La política facilita la articulación de los escenarios de planificación institucional para la implementación?	2	
¿Los objetivos y estrategias de los procesos misionales acogen el marco normativo de la política de OPSPR?			2		
Área 4: Insumos					
1,5					
Disponibilidad y uso de recursos	Disponibilidad	2	¿La política cuenta con proceso específicos para la estimación de presupuestos y requerimientos financieros?	2	
	Capacidad de ejecución y sostenibilidad	1	¿La política cuenta con mecanismos para la revisión y el seguimiento presupuestal y financiero?	2	
Proceso: Planificación del Uso eficiente del suelo				2,3	
Área 3: Manejo operativo					
2,0					
Diseño y Eficiencia de las Actividades Misionales	Pertinencia y calidad de la oferta institucional	2	¿La política orienta el desarrollo de los instrumentos para la planeación operativa y la ejecución de los procesos misionales?	2	

Continúa la tabla en la siguiente página

Área 5: Resultados				
2,5				
Resultados a nivel de programas y objetivos	Cobertura, Calidad y oportunidad	3	¿Los productos y resultados de los procesos misionales son congruentes con los definidos para la política de OPSPR?	3
		2	¿Se cuenta con evidencias sobre la apropiación de la política por parte de los actores?	2
Proceso: Implementación estratégica				2,5
Área 2: Estructura organizacional				
2,5				
Esquema institucional	Claridad de roles y coordinación	3	¿La política cuenta con un esquema claro de competencias y responsabilidades para la implementación en los diferentes niveles institucionales y territoriales?	3
Relacionamiento con el territorio	Articulación	2	¿La política tiene previstos mecanismos claros de coordinación institucional sectorial e intersectorial para la implementación?	2
Proceso: Seguimiento y evaluación				1,5
Calidad de las actividades de Direccionamiento	Gestión del conocimiento	2	¿La política define estrategias o procedimientos de gestión de la información y el conocimiento que promuevan su institucionalización?	2
	Control	1	¿La instancia de dirección operativiza mecanismos de seguimiento, evaluación y control a la implementación?	1
	Mecanismos de mejoramiento	1	¿Los mecanismos de dirección y gobierno de la política muestran una gestión eficiente que fortalece el liderazgo?	1
Seguimiento	Sistemas de información	2	¿Las acciones de direccionamiento contribuyen al seguimiento de la implementación de la política?	2

Fuente: Adaptado de DNP (2014).

Este agregado de los resultados por los procesos de la política sugiere que, para la implementación, se presentan serias deficiencias en el proceso de seguimiento y evaluación; que no sobrepasa un puntaje de 1,5; los demás procesos (Direccionamiento estratégico, Planificación del uso eficiente del suelo e Implementación estratégica, puntúan en general entre 2,0 y 2,5, que evidenciarían la existencia de problemas.

A nivel general, se encuentra que existen múltiples falencias que limitan el desempeño de la política y que comprometen el logro de los objetivos y los resultados esperados con la implementación, muchos de ellos asociados con la falta de formulación y adopción de un instrumento estratégico de gestión que marcara la ruta de articulación

de acciones, esfuerzos y recursos de las entidades del sector, para avanzar en los propósitos de la política.

4.2 Principales conclusiones y recomendaciones generales para orientar las acciones de mejora

4.2.1 Conclusiones respecto del alcance y los objetivos de la evaluación

- De acuerdo con el alcance definido para la evaluación ejecutiva de la política de OPSPR, enfocada en determinar si esta fue apropiada, aprehendida y es relevante en el direccionamiento de la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, los resultados generales muestran la existencia de dificultades en el reconocimiento de los lineamientos y mecanismos para implementar la política, y la ausencia de orientaciones o mecanismos para la incorporación de referentes específicos del OPSPR en la planificación estratégica del sector (PES), que se reflejan en la escasa relevancia que se da a lineamientos, productos y resultados esperados para el OPSPR en los planes de acción y operativos de las entidades del sector.
- La hipótesis planteada en la evaluación, que buscaba corroborar si el direccionamiento de la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural ha sido efectivo desde la expedición de la Resolución 128 de 2017 no se comprueba; dado que, se esperaba que este direccionamiento derivara de los lineamientos de la política y de los mecanismos propuestos en la resolución, lo que no se evidenció, en razón a la precaria apropiación que las entidades del sector han hecho de ellos en sus procesos de planificación y en sus mecanismos de operación para entrega de la oferta institucional.
- De la valoración del estado de implementación de la política de OPSPR, estrictamente bajo el marco de referencia dado por la Resolución 128 de 2017, es posible determinar la necesidad de adelantar acciones de mejora para su desempeño y, particularmente, para buscar incidir en los procesos de planificación de las entidades del sector y, por ende, para orientar la ejecución y el seguimiento y evaluación de las intervenciones asociadas al OPSPR.
- La política preveía el desarrollo de estrategias efectivas de articulación y coordinación para fortalecer la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural; alcance que no se ha logrado, ya que no se cuenta con un instrumento estratégico idóneo o acciones específicas que permitan su articulación expresa a los procesos de planificación sectorial, dando respuesta a una de las preguntas que fundamentaron el alcance de la evaluación.

4.2.2 Recomendaciones generales para acciones de mejora de la política

- Actualización del contexto de la política y lineamientos. Los vastos desarrollos reglamentarios y normativos del sector, muchos de ellos asociados al marco de cumplimiento de los

compromisos de la RRI, y la generación de sendas directrices con nuevos énfasis para la política nacional, derivadas principalmente de documentos Conpes que impactan el sector (se identifican más de 15 documentos Conpes, expedidos entre 2017 y 2021), además de numerosas leyes y decretos específicos y relacionados con los componentes del OPSPR, sugieren la necesaria actualización del contexto de la política y la correspondiente armonización estratégica y operativa.

- Modificaciones a la resolución. Dada la necesidad de actualizar el contexto normativo de la política, que puede incidir en las orientaciones estratégicas, técnicas e institucionales del sector, y ante la falta de aplicación de los mecanismos e instrumentos dispuestos en la Resolución 128 de 2017, expedida hace casi cinco años, parece conveniente analizar de manera integral el contenido de este acto administrativo para definir la pertinencia de llevar a cabo su modificación.
- Proponer este tipo de análisis para la eventual modificación de la resolución se sustenta principalmente en que la evaluación evidenció que el esquema planteado para la gestión de la política no logró articularse como parte de las orientaciones estratégicas explícitas para el sector; no se adoptaron los instrumentos específicos, ni se pusieron en marcha los mecanismos propuestos para la operación, resaltando a este respecto, la falta de funcionamiento de sus propias instancias de dirección, gobierno y de apoyo técnico, esta última en cabeza del MADR.
- Ajuste de énfasis estratégico y diseño. A pesar que en general la política de OPSPR mantiene coherencia estratégica con las prioridades del sector, en el escenario de actualización del contexto sectorial y nacional, y frente al marco en que esta fue formulada, se sugiere revisar los escenarios prospectivos que enmarcan las estrategias para el direccionamiento de la planificación y gestión del OPSPR, ya que como parte de los resultados de la evaluación, se encuentra que los procesos de Direccionamiento estratégico, Implementación y Seguimiento y evaluación de la política deben ser fortalecidos para lograr el cumplimiento de sus objetivos.
- El proceso de planificación del uso eficiente del suelo directamente asociado con las metas de las entidades ejecutoras y, en esa medida, con los productos de los procesos misionales orientados por el PES, parece mostrar mayor desarrollo; sin embargo, esto indicaría que, a pesar de no activarse los mecanismos e instrumentos dispuestos en la resolución para la cabal implementación de la política, las entidades, de acuerdo con sus competencias, avanzan de manera autónoma en el logro de productos identificados para este proceso por la política.
- Por tal razón, al remitirse la política a las metas de las entidades del sector, parece proponer la generación de un escenario paralelo de planificación, en el que no se visualizan claramente los productos específicos o las líneas de acción que aportarían al direccionamiento de la planificación y gestión de las entidades. A esto se suma que la política no avanzó en la definición precisa de los productos de los demás procesos que contienen estrategias que podrían evidenciar los énfasis específicos asociados al OPSPR y el valor agregado a la política sectorial.
- Definición de instrumento estratégico de gestión de la política. Determinar con el MADR si existe interés en desarrollar los mecanismos e instrumentos definidos en la Resolución 128 de 2017, lo que implicaría que no se llevaría a cabo la modificación del marco regulatorio específico de la política. Esta decisión implicaría la formulación y puesta en marcha de

un plan de acción para el que, de cualquier manera, tendría que definirse un alcance y contenido que posibilitara su articulación con la planificación del sector, principalmente con el PES, mediante un contenido estratégico que impulsara acciones dirigidas a fortalecer el direccionamiento estratégico y la armonización de mecanismos de operación como fundamento del proceso de implementación, y facilitara las acciones de seguimiento para contar con información para la toma de decisiones y contribuir en la retroalimentación permanente sobre la ejecución de la política sectorial.

- Racionalización de mecanismos. Llevar a cabo este tipo de modificaciones, mostraría la oportunidad de definir alternativas para articular de manera más efectiva los objetivos de la política con la planificación del sector, particularmente con el PES, y, por consiguiente, lograr su incorporación en la planificación de las entidades del sector. De otra parte, bajo un enfoque de racionalización, parece pertinente llevar a cabo un análisis de los instrumentos y mecanismos existentes en los procesos y procedimientos llevados a cabo actualmente por las entidades del sector, con el fin de determinar la conveniencia de adoptarlos/adaptarlos en el marco de los requerimientos específicos de la política de OPSPR, o establecer la necesidad de desarrollar algunas de las figuras propuestas en la Resolución 128 de 2017. En cualquiera de los dos escenarios, se debe procurar definir estrategias compatibles que fomenten la coordinación y articulación institucional, y que faciliten la territorialización de la política sectorial.
 - Retomar enfoque del UES y el OTA. Como parte de la actualización de los lineamientos, acción previa necesaria para proponer ajustes, complementaciones o modificaciones al marco general de la política de OPSPR, se recomienda tomar en consideración, algunas temáticas como las que se señalan a continuación:
 - Resaltar el propósito del UES; el PES aborda este concepto asociado al ordenamiento de la producción en una dimensión amplia y transversal que incluye temas como: la consolidación de cadenas, competitividad, transformación productiva, la generación de capacidades, la provisión de bienes e, incluso, el ordenamiento social de la propiedad. El concepto de ordenamiento productivo en la política de OPSPR se puede interpretar con un alcance homólogo al que el PES otorga al uso eficiente del suelo.
 - Dado que el sector cuenta con una estructura de planificación, gestión y operación que da cuenta de la mayor parte de los propósitos y objetivos planteados para la política de OPSPR, y que esta política pareció abarcar también la problemática sectorial, la actualización debe garantizar que se defina su propio escenario, alineado institucionalmente, que privilegie acciones para el direccionamiento y fomento de sinergias para el uso eficiente del suelo como principal propósito del OPSPR, lo que demandaría avanzar en revisión y eventual redefinición de productos, metas y resultados.
 - En la revisión del enfoque prioritario de la política, retomar las estrategias encaminadas a fortalecer el rol del sector en la gestión y articulación intersectorial y territorial. De esta manera se podría dar relevancia a las estrategias para el ordenamiento territorial agropecuario y rural (OTA), que, haciendo parte de los lineamientos de la política, podrían ser impulsados para apoyar su reposicionamiento en el sector.
- Orientaciones para nuevos instrumentos de planificación sectorial y nacional. En la actualización de lineamientos, dar mayor relevancia a las estrategias de gestión del conocimiento y de la información, a partir de las cuales la política de OPSPR puede generar

periódicamente insumos, análisis, orientaciones y lineamientos para la formulación y actualización de instrumentos de planificación sectorial y territorial, y proponer un mecanismo específico para la elaboración de proyecciones del marco estratégico del sector, que se constituyan en parte de los insumos técnicos del MADR para los procesos de construcción del PND.

4.3 Propuesta preliminar de un esquema de trabajo para desarrollar un plan global de acciones de mejora

Con base en desarrollos de la función pública (DAFP, s.f.) que podrían ser adaptados y aplicados para esta evaluación, la propuesta para identificar las acciones de mejora podría contener los siguientes elementos:

Objetivo: identificar temáticas y acciones de mejora para la política que permitan a las entidades vinculadas al OPSPR optimizar su gestión y facilitar el cumplimiento de las metas a partir de las recomendaciones.

Dirigida a: MADR, Secretaría técnica, para la implementación y entidades vinculadas.

Supuestos: la propuesta hace parte de la etapa de seguimiento y monitoreo a la implementación de la política de OPSPR y se sustenta en los insumos obtenidos en la evaluación ejecutiva realizada.

Contexto: Necesidad de adelantar procesos de mejora continua a las políticas públicas que se desarrollan en entornos dinámicos y complejos. Los principales insumos derivan de las recomendaciones de la evaluación ejecutiva que atañen a todas las entidades del sector, como instancias ejecutoras directas de las acciones que permiten el cumplimiento de los objetivos de la política de OPSPR, a través de la gestión de sus procesos misionales.

El producto debe ser un plan que ordene, consolide y priorice las acciones para su implementación y seguimiento, bajo un cronograma específico. La formulación del plan debe contar con la participación de las entidades e instancias involucradas, dado que se busca incidir con él en la toma de decisiones y en la generación de escenarios que favorezcan la armonización de la gestión institucional de los procesos misionales relacionados con el OPSPR.

Para construir el plan, las acciones deben priorizarse y programarse, según el

contexto institucional, normativo, operativo y presupuestal de las entidades, entre otros determinantes de su alcance; para ello, podrían adoptarse preliminarmente las siguientes actividades:

1. Clasificar las recomendaciones temáticamente, para lo que se propone recurrir a los cuatro procesos para la implementación de la política, Direccionamiento estratégico, Planificación del uso eficiente del suelo, Implementación estratégica y Seguimiento y evaluación, como categorías para la consolidación de las principales recomendaciones de la evaluación.
2. Formular un objetivo de mejora para cada tema, con el fin de centrar la identificación concreta de acciones y definir un alcance claro y medible.
3. Identificar las acciones de mejora para cada tema.
4. Priorizar las acciones de mejora para cada tema, para dar respuesta a escenarios institucionales complejos con limitaciones de tiempo y recursos. Apelando a conceptos y orientaciones de la función pública para la construcción de planes de acción de mejora¹, se podrían adaptar y utilizar como criterios para priorizar las acciones, los siguientes: dificultad para la implementación, plazo para la implementación, impacto que genera la implementación de la acción.

El modelo de matriz que propone la Función Pública para los planes de mejora, permite asignar puntajes para orientar la priorización, y podría ser adaptada para definir los criterios más adecuados y aplicables a las necesidades de la política y a los resultados de la evaluación, así como las escalas de valoración pertinentes, para generar análisis sencillos que faciliten la rápida formulación del plan de mejora de la política.

A continuación, se presenta el modelo de matriz recomendada por el Departamento Administrativo de la Función Pública:

Criterio		Dificultad en la implementación			
Puntaje		Mucha 1	Bastante 2	Poca 3	Ninguna 4
Acción de mejora 1					
Acción de mejora 2					
Criterio		Tiempo en la implementación			
Puntaje		Largo 1	Medio 2	Corto 3	Inmediato 4
Acción de mejora 1					
Acción de mejora 2					
Criterio		Impacto que genera en la implementación			
Puntaje		Ninguno 1	Poco 2	Bastante 3	Mucho 4
Acción de mejora 1					
Acción de mejora 2					

Fuente: (DAFP, s.f).

1. Parte de los planteamientos propuestos para ejercicios de rendición de cuentas descritos en una actividad denominada "Plan de acciones de mejora" que aporta el DAFP.

5. Bibliografía



- 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. 7 de julio de 2016. <https://bit.ly/3PXApgn>
- ADR. (2021). Informe de Gestión 2020. Bogotá. Obtenido de <https://bit.ly/3wTOE62>
- ANT. (2020). Informe de gestión de la Agencia Nacional de Tierras. Bogotá. (31 de diciembre de 2020). Obtenido de <https://bit.ly/3PKsaNK>
- Constitución Política de Colombia [Const]. 7 de julio de 1991 (Colombia). <https://bit.ly/3MGZcLD>
- CGR. (2019). Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto. <https://bit.ly/3apZdGB>
- Decreto 148 de 2020. [IGAC]. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015. 4 de febrero de 2020.
- Decreto 1983 de 2019 [IGAC]. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015. 31 de octubre de 2019.
- Decreto 2145 de 2017 [MADR]. Por el cual se adopta el Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y se crea el Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan. 20 de diciembre de 2017.
- Decreto Ley N.o 902 de 2017 [Presidencia de la República]. 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. 29 de mayo de 2017.
- DAFP. (s.f). "Actividad 24: Plan de Acciones de Mejora" En: Manual Único de Rendición de Cuentas (versión 2). Obtenido de <https://bit.ly/3zidPCr>
- DNP. (2021) Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral Adoptados; (avance cuantitativo del indicador a 31 de noviembre de 2021). SIIPO 2.0. Obtenido de <https://bit.ly/3NVA1q3>

- DNP. (2020). Documento CONPES 4007 de 2020. Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio. Obtenido de: <https://bit.ly/3yYe2dL>
- DNP. (2019a). Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de valor. Obtenido de <https://bit.ly/3z1KuMk>
- DNP. (2019b). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad". Obtenido de <https://bit.ly/3wTPDDg>
- DNP. (2019c). Documento CONPES 3958: Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. Obtenido de: <https://bit.ly/2McYRpr>
- DNP. (2018a). Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. Obtenido de <https://bit.ly/3sYKbhA>
- DNP. (2018b). Documento CONPES 3932 de 2018. Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Obtenido de: <https://bit.ly/3NBdmiq>
- DNP. (2018c). Documento CONPES 3917. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES). Obtenido de: <https://bit.ly/3sYRC8l>
- DNP. (2018d). Documento CONPES 3926. Política de adecuación de tierras 2018-2038. Obtenido de: <https://bit.ly/3IPHQRQ>
- DNP. (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la Misión para la transformación del campo. Tomo I. Obtenido de <https://bit.ly/3PKsYSM>
- DNP. (2014a). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas SINERGIA. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://bit.ly/3POnLJp>.
- DNP. (2014b). Misión para la Transformación del Campo. Obtenido de <https://bit.ly/3sZ3CGY>

DNP. (2013). Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo. Obtenido de <https://bit.ly/3wP4sYV>

DNP. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. SINERGIA. Bogotá, D.C., Colombia. Obtenido de <https://bit.ly/3wNa2LB>

DNP. (s.f). La calidad de las políticas públicas. Obtenido de <https://bit.ly/38LGC01>

FAO. (2016). 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. Obtenido de: <https://bit.ly/3NBmKTc>

Ley 1955 de 2019. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. "Pacto por Colombia, pacto por la equidad". 25 de mayo de 2019.

Ley 1900 de 2018. Por medio de la cual se establecen criterios de equidad de géneros en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modifica la ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones. 18 de junio de 2018.

Ley 1876 de 2017. Por medio de la cual se crea el sistema nacional de innovación agropecuaria y se dictan otras disposiciones. 29 de diciembre de 2017.

Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". 9 de junio de 2015.

MADR. (Abril de 2021). Informe de Seguimiento Plan de Accion Institucional 2021 Enero-Marzo. Bogotá. Obtenido de <https://bit.ly/3GIWKcb>

MADR. (2020a). Informe de Seguimiento y Evaluacion Plan Estratégico Sectorial 2019-2022, Bogotá (30 de junio 2020). Obtenido de <https://bit.ly/3m63C4d>

MADR. (2020b). Informe de Seguimiento al Plan de Accion Institucional 2020 Enero-Septiembre. Bogotá. Obtenido de <https://bit.ly/3wQA6FA>

MADR. (s.f). Plan Estratégico Institucional 2019-2022. Obtenido de <https://bit.ly/3PN4OGW>.

Naciones Unidas. (2018). Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Obtenido de: <https://bit.ly/3M5pLKx>

Ordóñez, G., Centeno, J., Santander, D., Llanos, O., Sierra, M. y Remolina, J. (2018). La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E2+SGR en Colombia. Revista Ópera, N.o 22. Obtenido de: <https://bit.ly/3PDYFNk>

Resolución 740 de 2017 [ANT]. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. 15 de junio de 2017.

Resolución 915 de 2020 [ANT]. Por la cual se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones. 12 de febrero de 2020.

Resolución 91 de 2020 [MADR]. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo. 24 de abril de 2020.

Resolución 383 de 2019 [MADR]. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para el diseño, la implementación, la administración y el funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales, a cargo de la Agencia Nacional de Tierras. 25 de noviembre de 2019.

Resolución 261 de 2018 [MADR]. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general. 21 de junio de 2018.

Resolución 128 de 2017 [MADR]. 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. 26 de mayo de 2017

Resolución 164 de 2004 [MADR]. Por la cual se modifica la Resolución 00460 del primero de octubre de 1997, con el fin de organizar el Sistema Nacional Regional del sector agropecuario, pesquero, comercial forestal y de desarrollo rural. 30 de marzo de 2004.

UPRA. (2020). Agendas sectoriales departamentales. Obtenido de: <https://bit.ly/3sUTvTx>

UPRA. (2020). Plan de Acción Institucional 2020. Obtenido de: <https://bit.ly/3NytoJQ>

UPRA. (2018a). Gestión del territorio para usos agropecuarios. Bases para la formulación de política pública. Obtenido de: <https://bit.ly/3wSpl5u>

UPRA. (2018b). Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario. UPRA, Bogotá.

UPRA. (2018c). Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Propuesta de instrumento e indicadores de SyE de la POPSPR.

6. Anexos



Anexo 1. Glosario: Alcance de los subtemas de evaluación como categorías de análisis

Área de Evaluación	Tema	Subtema	Alcance
Diseño de la política	Diseño estratégico	Calidad	Claro direccionamiento que genera una estructura de operación pertinente y coherente que articula acciones misionales del sector con objetivos de la política.
		Orientación de la política	Acciones de planificación que garantizan el desempeño institucional articulado y armónico para el cumplimiento de los objetivos de la política.
Insumos	Disponibilidad y uso de recursos	Disponibilidad	Claros criterios de distribución.
		Sostenibilidad	Recursos que permiten obtener los productos propuestos.
		Capacidad de Ejecución	Eficiencia y transparencia en uso de recursos.
Manejo operativo	Diseño y eficiencia Actividades misionales	Pertinencia y calidad de la oferta institucional	Funcionalidad de la estructura operativa que garantiza el desempeño y la oportunidad de los componentes (ByS).
Resultados	Resultados a nivel de programas y objetivos	Calidad	Oferta institucional que cumple con los requisitos de los productos proyectados por la política.
	Resultados a nivel de metas y productos	Oportunidad	Logro de objetivos a través de productos que permiten alcanzar metas de la política.
Estructura organizacional	Esquema institucional	Claridad de Roles	Claro escenario de competencias, participación y toma de decisiones.
	Relacionamiento con el territorio	Coordinación Articulación	Mecanismos para la gestión y concertación multinivel formalizados y operativos.
Direccionamiento, Evaluación y Control	Calidad de las actividades de direccionamiento	Gestión del Conocimiento	Procesos de información y comunicación permanentes y funcionales para la toma de decisiones que obedecen a reglamentos o acuerdos formalmente aprobados.
		Mecanismos de mejoramiento	Análisis de avances y de procesos de monitoreo y evaluación para la retroalimentación.
		Control	Estándares, línea base y responsables de las acciones de monitoreo.
	Seguimiento	Sistemas de Información	Procedimientos para compilación, validación, análisis, interpretación y divulgación sistemática de información estandarizada sobre avances de la política

Anexo 2. Análisis construcción del componente de calidad - Encuesta de satisfacción

Encuesta sobre percepción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural - Resolución 128 de 2017, dirigida a profesionales de áreas operativas de las entidades del sector vinculadas como ejecutores de la política.

Instrumento: Dada la contingencia del Covid 19, se diseñó formato en la herramienta Microsoft Forms y se realizó la aplicación por medios virtuales, previa concertación de agendas.

El instrumento que se presenta a continuación, cuenta con 3 secciones; las dos primeras están relacionadas con la información general del encuestado y el consentimiento informado y expreso que se obtuvo para su diligenciamiento. La sección final corresponde a las preguntas realizadas a los funcionarios de las entidades del sector, sobre la percepción de la política y su implementación.

Encuesta de percepción - Evaluación ejecutiva POPSPR

A continuación, encontrará las preguntas que permiten conocer su percepción respecto a la planeación, ejecución, resultados, seguimiento y evaluación de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural consignados en la Resolución 128 de 2017.

* Obligatorio

Consentimiento informado

Usted está invitado a participar en una encuesta de percepción. Antes de aceptar, por favor lea esta información general, que presenta las condiciones de participación en el proyecto.

A) INFORMACION PARA LOS PARTICIPANTES

1. Objetivo de la encuesta

Esta encuesta hace parte del proceso de recolección de información en la preparación de una evaluación ejecutiva a la POPSPR; busca conocer la percepción sobre la implementación de la política por parte de las entidades ejecutoras, para establecer el estado de adopción de los lineamientos contenidos en la Resolución 128 de 2017 y valorar su incidencia en el direccionamiento de la planificación y gestión institucional.

2. Participación en la encuesta

Su participación consiste en responder las preguntas de la encuesta, valorando cada uno de los enunciados temáticos directamente relacionados con la POPSPR.

3. Ventajas y beneficios

El participante contribuirá en la construcción del componente de calidad para los insumos de la evaluación, que permitirá una mejor comprensión sobre la adopción de los lineamientos de la POPSPR y su incidencia en el direccionamiento de la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en las entidades del sector.

4. Confidencialidad

La información personal que los participantes brinden será confidencial. Ninguna información que permita identificar al participante será publicada. Los datos serán conservados en un lugar seguro.

5. Derecho de retiro

La participación en esta encuesta es totalmente voluntaria y el participante puede en cualquier momento decidir no participar con un simple aviso por correo y sin que deba justificar su decisión.

6. Uso de los resultados

Los resultados obtenidos durante este proceso solo serán empleados como parte de la información que dará soporte a los análisis subjetivos de la evaluación, y para contribuir en la identificación y argumentación de posibles oportunidades de mejora para la gestión integral de la política de OPSPR.

1. Comprendo que puedo tomar mi tiempo para reflexionar antes de dar mi aceptación o no para participar en la encuesta. *

Sí

No

2. Acepto de manera voluntaria participar en este proyecto, aceptación que se da por ratificada y validada con el diligenciamiento del formato de asistencia. *

Sí

No

Información general

3. Entidad *

4. Dependencia *

5. Encuestado (Nombre completo) *

6. Número de documento *

7. Cargo *

8. Fecha *

Formato: d/M/AAAA

9. Correo electrónico *

10. Celular *

Área de evaluación: Diseño de la política

Tema: Diseño Estratégico
Subtema: Calidad

11. Califique de 1 a 6, siendo 1 ninguna articulación y 6 total articulación, de los objetivos de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR) con: *

	1	2	3	4	5	6
Los objetivos misionales de su entidad.	<input type="radio"/>					
Los procesos y productos de la oferta institucional de su entidad.	<input type="radio"/>					

Área de evaluación: Diseño de la política

Tema: Diseño Estratégico
Subtema: Orientación de la política

12. Califique de 1 a 6, siendo 1 ninguna facilidad y 6 total facilidad, el grado en que la POPSPR facilita: *

	1	2	3	4	5	6
Los escenarios de planificación institucional para su implementación.	<input type="radio"/>					
La armonización entre planes de acción y/o los planes operativos con las estrategias y resultados esperados de la POPSPR	<input type="radio"/>					

13. Califique de 1 a 6, siendo 1 ninguna armonización y 6 total armonización, del marco normativo de la POPSPR con: *

	1	2	3	4	5	6
Los objetivos y estrategias de los procesos misionales de su entidad	<input type="radio"/>					
La planificación y ejecución de los procesos misionales de su entidad	<input type="radio"/>					

Área de evaluación: Insumos

Tema: Disponibilidad y uso de recursos
Subtema: Disponibilidad, sostenibilidad y capacidad de ejecución

14. ¿Su entidad desarrolla procesos específicos para estimar presupuestos y requerimientos financieros asociados a componentes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural? *

- Sí
- No

15. ¿La entidad dispone de mecanismos para la revisión y el seguimiento presupuestal y financiero específico de los componentes de la POPSPR? *

- Sí
- No

Área de evaluación: Manejo operativo

Tema: Diseño y eficiencia actividades misionales

Subtema: Pertinencia y calidad de la oferta institucional

16. Califique de 1 a 6 el grado de orientación, siendo 1 ninguna orientación y 6 total orientación, el grado en que la POPSPR orienta:

	1	2	3	4	5	6
El plan de acción institucional, sus productos y resultados.	<input type="radio"/>					
La ejecución de procesos misionales.	<input type="radio"/>					
Los instrumentos y los esquemas de operación.	<input type="radio"/>					

Área de evaluación: Resultados

Tema: Resultados a nivel de programas y objetivos

Subtema: Cobertura, calidad y oportunidad

17. Califique de 1 a 6, siendo 1 ninguna coherencia y 6 total coherencia, el grado en que los productos y resultados de los procesos misionales de la entidad muestran coherencia con los definidos para la POPSPR y específicamente con: *

	1	2	3	4	5	6
La oferta institucional (Bienes y Servicios).	<input type="radio"/>					
Las prioridades misionales de su entidad.	<input type="radio"/>					

Área de evaluación: Resultados

Tema: Resultados a nivel de metas y productos

Subtema: Cobertura, calidad y oportunidad

18. ¿Conoce los lineamientos generales, los resultados esperados de los procesos y los productos estratégicos de la POPSPR? *

- Sí
- No

Área de evaluación: Direccionamiento, Evaluación y Control

Tema: Seguimiento

Subtema: Sistemas de información

25. ¿Los sistemas de información de su entidad contienen información y permiten la consulta específica sobre los procesos misionales y resultados que hacen parte de la POPSPR? *

Sí

No

26. De acuerdo con las repuestas que usted ha dado en relación con el desempeño de la POPSPR, ¿Qué acciones concretas podrían ser abordadas para actualizar el contexto de formulación y diseño, y que acciones adicionales cree podrían mejorar el estado de implementación de las estrategias y los resultados? *

Este contenido no está creado ni respaldado por Microsoft. Los datos que envía se enviarán al propietario del formulario.



Entidades y dependencias que diligenciaron la encuesta

Entidad	Dependencia
ADR	Dirección de adecuación de tierras
Agrosavia	CI Tibaitatá
FINAGRO	DISRA
FINAGRO	Gerencia de planeación
AUNAP	Dirección técnica de administración y fomento
ANT	Dirección de acceso a tierras
ADR	Dirección de comercialización Vicepresidencia de interacción productiva
ICA	Oficina asesora de planeación
AGROSAVIA	CI Tibaitatá
ADR	Dirección de asistencia técnica
ADR	Gerencia de planeación
ADR	Vicepresidencia de interacción productiva
ADR	Dirección de acceso a activos productivos
Banco Agrario de Colombia S.A.	Gerencia nacional de ventas de banca agropecuaria

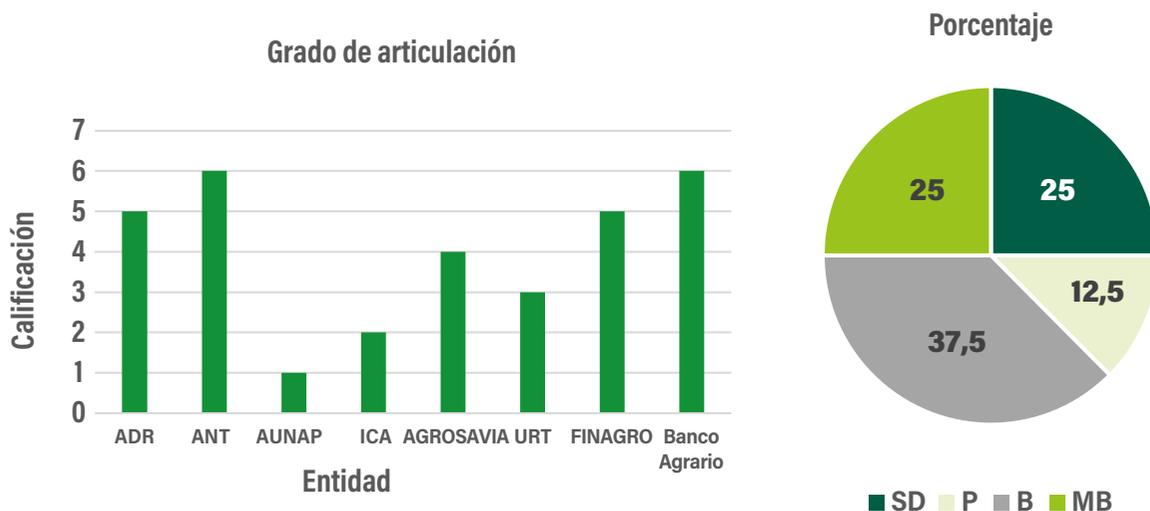
Continúa la tabla en la siguiente página

URT	Oficina asesora de planeación
AGROSAVIA	Investigación
AGROSAVIA	CI La Selva y Eje Cafetero
AGROSAVIA	Centro de investigación CI Libertad
AGROSAVIA	Departamento de producción intensiva sostenible
ANT	Subdirección de planeación operativa
ANT	Oficina de planeación

Análisis de resultados

Área de evaluación Diseño de la política
Tema Diseño estratégico
Subtema Calidad

Pregunta N.º 1 Articulación de los objetivos de la POPSPR con los objetivos misionales y los procesos y productos de la oferta institucional de las entidades.



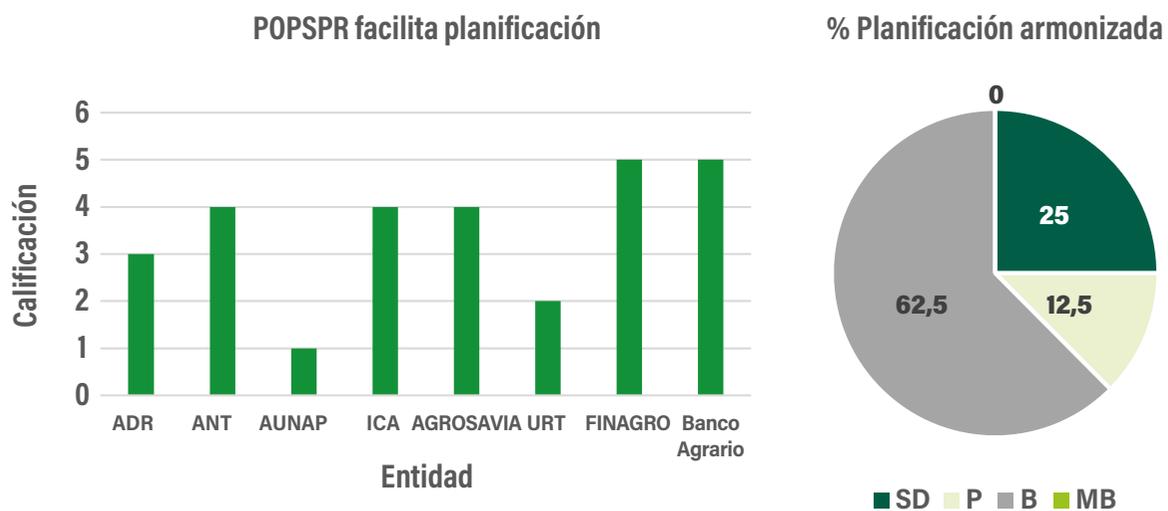
En general, la puntuación a esta pregunta parece sugerir que la oferta institucional se reconoce desarrollada en el marco de los objetivos y el direccionamiento de la planificación de la política. Cerca del 63 % de las entidades encuestadas reconocen entre B y MB la articulación estratégica entre la política y los objetivos, procesos y productos de las entidades.

Desde la percepción de los encuestados, esto parecería indicar que la oferta institucional se desarrolla reconociendo los lineamientos generales de la política en materia de direccionamiento; sin embargo, en el análisis desagregado por entidad, llama la atención que el 25 % de las respuestas están asociadas a un puntaje que

mostraría la existencia de serias deficiencias, para este caso las respuestas del ICA y la AUNAP. El caso de la URT también estaría mostrando la existencia de problemas en la articulación de objetivos.

Área de evaluación Diseño de la política
Tema Diseño estratégico
Subtema Orientación de la política

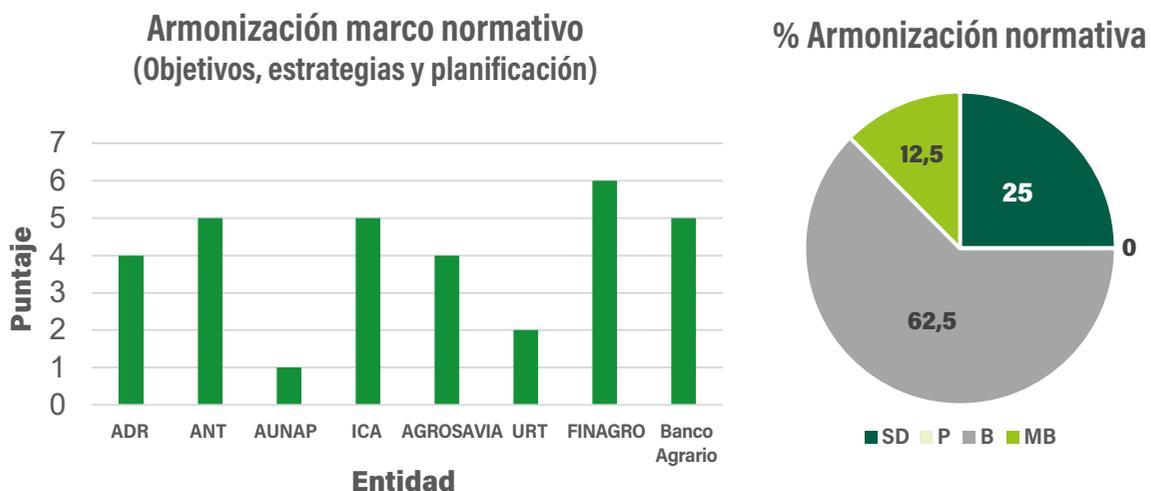
Pregunta N.º 2 La POPSPR facilita los escenarios de planificación institucional para su implementación, y la armonización entre planes de acción o los planes operativos, con las estrategias y resultados esperados de la política.



En el resultado general, el 63 % de las entidades puntúan como bueno (4) el aporte de la política a sus procesos de planificación, valor que parece reconocer la contribución de los lineamientos de OPSPR a los escenarios de planificación institucional. Se resalta que este porcentaje relativamente alto parece estar influenciado por la puntuación de Finagro y Banco Agrario, que, para los dos aspectos de la pregunta, asignaron 5 puntos, lo que significa que reconocen la contribución que hacen los lineamientos de la política en su planificación.

Se verifica que, en conjunto, las entidades que ejecutan procesos asociados al OP (ADR, AUNAP, ICA y Agrosavia), apenas se aproximan a un puntaje de 3 (existencia de problemas), lo que denotaría que los lineamientos de la política de OPSPR no se reconocen plenamente en sus procesos de planificación. El puntaje otorgado por AUNAP y la URT, que está por debajo de los 2 puntos, implicaría que el 25 % de las entidades consultadas considera que existen serias deficiencias en las contribuciones que hace la política de OPSPR a sus procesos de planificación institucional.

Pregunta N.º 3 Armonización del marco normativo de la política de OPSPR con los objetivos, estrategias, planificación y ejecución de los procesos misionales de las entidades.



Los puntajes otorgados a esta pregunta muestran que el 75 % de las entidades responden que existe buena armonización con el marco normativo de la política; sin embargo, sigue apareciendo una gran divergencia en las respuestas de la AUNAP y la URT, asociadas en el primer caso a la percepción de una muy escasa vinculación o asociación de los procesos y las acciones misionales con el marco general de los lineamientos de la política de OPSPR, que incluyen su contexto normativo específico.

Nuevamente la ANT, ejecutor de la política de OSP, muestra un mayor grado de armonización con los lineamientos de la política y, en general, las entidades a cargo del componente de OP, con puntajes menores, estarían mostrando una menor apropiación del contexto normativo del OPSPR.

El 25% de las entidades califican con serias deficiencias la armonización, específicamente las dos entidades que se reconocen menos vinculadas a la política (AUNAP y URT).

En síntesis, para el tema de evaluación relacionado con el diseño estratégico de la política, en cuanto a calidad y a orientación, se encuentra que debido a que claramente el OPSPR es y se percibe como parte del marco general de la política sectorial, las entidades consideran que existe algún grado de armonización con objetivos, planificación y marco normativo de la política, esto a pesar de no reconocer claramente sus lineamientos.

Área de evaluación Insumos
Tema Disponibilidad y uso de recursos
Subtema Disponibilidad, sostenibilidad y capacidad de ejecución

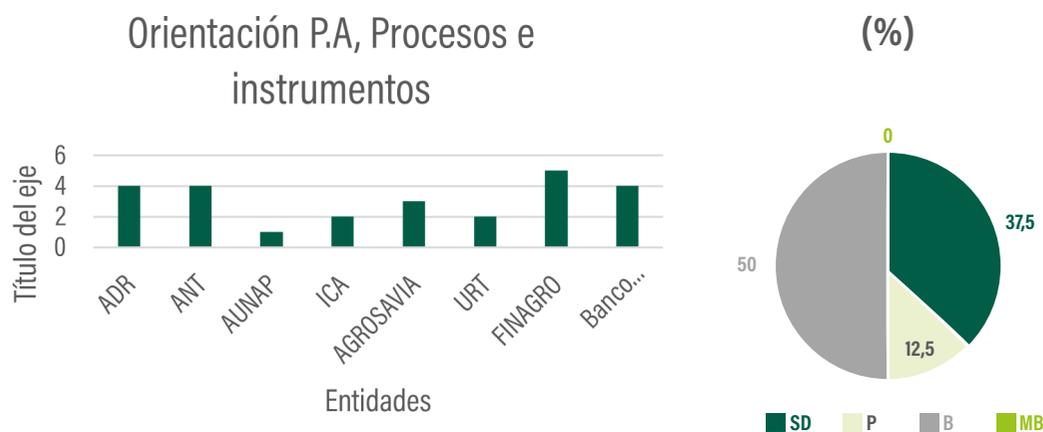
Pregunta N.º 4 Desarrollo de procesos específicos para estimar presupuestos y requerimientos financieros asociados a componentes de OPSPR.

El 87,5 % de las entidades no reconoce la existencia de procesos específicos para estimar presupuestos y requerimientos financieros asociados a componentes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

Dado que la ANT reconoce claramente su rol como ejecutora de la política de OSP, es prácticamente la única entidad que identifica el desarrollo de procesos de presupuestación; pero no en el marco de la política de OPSPR, sino dirigido al cumplimiento de sus funciones misionales en materia de OSP.

Área de evaluación Manejo operativo
Tema Diseño y eficiencia actividades misionales
Subtema Pertinencia y calidad de la oferta institucional

Pregunta N.º 5 La política de OPSPR orienta el plan de acción institucional, sus productos y resultados, la ejecución de procesos misionales y los instrumentos y esquemas de operación.



Esta pregunta intenta verificar cómo se concreta el reconocimiento del marco técnico y legal de la política de OPSPR, a través de la adopción de lineamientos en la formulación de los planes de acción, la definición de productos y resultados, y los instrumentos y esquemas de operación de los procesos misionales.

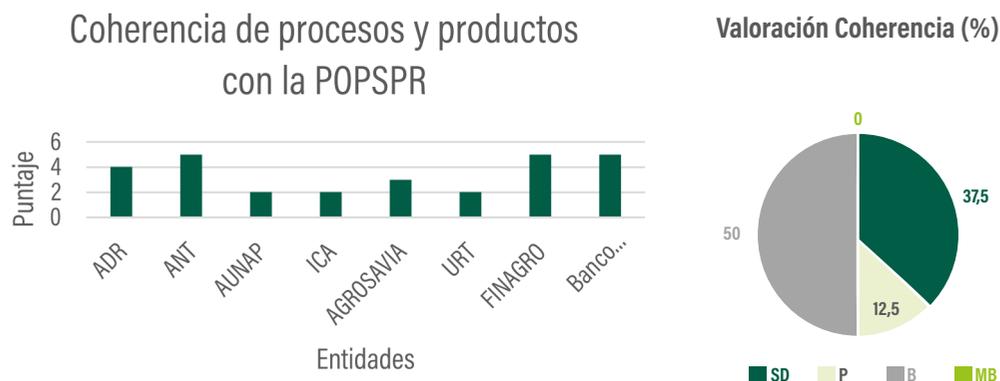
A partir de los resultados de las primeras preguntas de la encuesta, podría inferirse que buena parte de las entidades que ejecutan o apoyan procesos misionales reconocen en alguna medida que estos hacen parte de acciones de OPSPR (ANT/ADR) y, en esa medida, los asumirían orientados por el marco de la política. Sin embargo, también es claro que existen entidades que parecen no reconocer su rol entre los componentes de la política.

Con la respuesta a los aspectos consultados en esta pregunta, se encuentra que el 50 % de las entidades no estarían identificando que el marco específico de política de OPSPR oriente la planificación y la operación de sus procesos misionales. Esto puede significar que, en la práctica, no se ha dado la adopción de los lineamientos de la política, evidenciando de paso algunos limitantes en cuanto al direccionamiento estratégico, probablemente derivados de la falta del plan de acción como instrumento que, por excelencia, para esta política, debe orientar la planificación y gestión de las entidades del sector en materia de OPSPR.

Se sigue verificando un rezago en la articulación con la política, en especial de la AUNAP, el ICA y la ART, indicando que estas tres entidades han estado más desvinculadas de los desarrollos en materia de lineamientos y orientaciones para la gestión del OPSPR. En general, los resultados mostrarían que la ANT y la ADR parecen ser las entidades que reconocen más claramente su rol frente a los dos componentes principales de la política:

Área de evaluación Resultados
Tema Resultados a nivel de programas y objetivos
Subtema Cobertura, calidad y oportunidad

Pregunta N.º 6 Coherencia de los productos y resultados de los procesos misionales con los definidos en la política de OPSPR, y específicamente con la oferta institucional (Bienes y Servicios) y las prioridades misionales de las entidades.



Se ratifica que entidades que ejecutan o apoyan procesos misionales reconocidos como parte del concepto de OPSPR (ANT/ADR, Finagro/Banco Agrario), identifican mayor coherencia de la política a nivel de prioridades y de la oferta institucional relacionada con el OPSPR. Así mismo, se ratificaría que las entidades que dicen no reconocer claramente su rol dentro de los componentes de la política (AUNAP, ICA, URT y Agrosavia), tampoco reconocen coherencia a este nivel.

El porcentaje de entidades que no reconocen la coherencia, que evidentemente otorga el diseño de la estructura institucional del sector y que influye en la definición de productos, y por ende en la determinación de la oferta institucional, claramente orientada por las prioridades del sector y la política, parecería indicar que hace falta la transferencia del esquema estratégico y operativo de la Resolución 128 de 2017, que mediante el plan de acción, refuerce las acciones para orientar la planificación y gestión de las entidades del sector y que efectivamente contribuya al ordenamiento y la integración de la oferta institucional alrededor del OPSPR.

Las respuestas a estas preguntas dividen a las entidades en dos grupos, las que reconocen un buen nivel de armonización de sus procedimientos con la política de OPSPR (50 %) y las que identifican serias deficiencias y problemas en este relacionamiento (50 %).

Área de evaluación	Resultados
Tema	Resultados a nivel de programas y objetivos
Subtema	Cobertura, calidad y oportunidad

Pregunta N.º 7 Conocimiento de lineamientos generales, resultados esperados de los procesos y productos estratégicos de la POPSPR.

Como valor, este porcentaje de 62,5 % de las entidades que declaran conocer los lineamientos y parámetros generales de la política de OPSPR parece preliminarmente compatible con el resultado de las preguntas relacionadas con el reconocimiento que hacen las entidades del marco de la política para el direccionamiento estratégico de las entidades del sector.

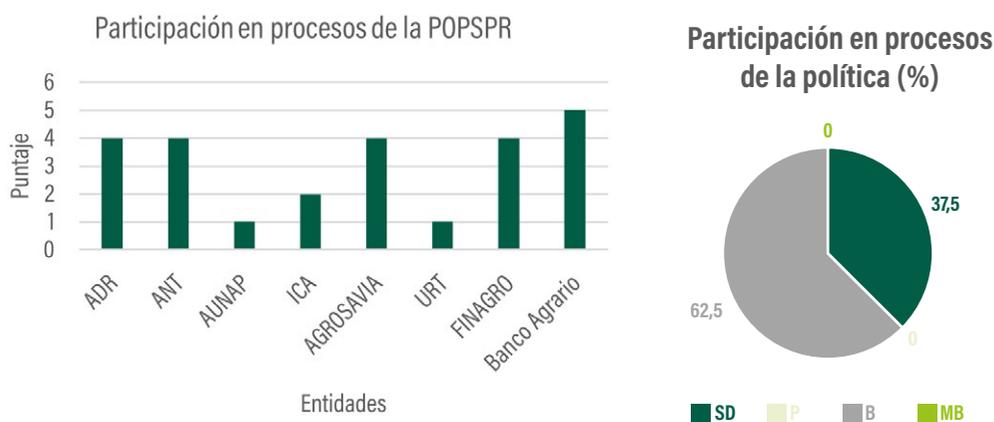
Sin embargo, a nivel de detalle, se encuentra que este resultado no es compatible para el caso de la AUNAP, que según la encuesta no reconoce el marco general de la política, pero dice conocer los lineamientos de la misma, así mismo, el caso del Banco Agrario que, según las respuestas iniciales, reconocería el contexto general de la política, pero en esta pregunta dice no conocer los lineamientos de la misma.

A pesar que en esta respuesta se buscaba constatar que las entidades que dijeron conocer el diseño de la política OPSPR, a nivel general, mostraran correspondencia con la apropiación e incorporación de los lineamientos en los procesos de planificación y gestión, lo que parece evidenciarse es una divergencia en los resultados, que estaría implicando una baja relevancia de esta pregunta para el análisis.

El conocimiento de productos estratégicos y resultados, en el marco de los lineamientos generales de OPSPR así como de los mecanismos e instrumentos planteados en la Resolución 128 de 2017 indicaría que la oferta institucional de las entidades tendría los fundamentos para su armonización con la política; sin embargo, la falta de claridad del contexto por parte de las entidades, estaría connotando la necesidad de enfatizar en acciones de direccionamiento para lograr avanzar en la implementación de la política.

Área de evaluación Estructura organizacional
Tema Esquema institucional
Subtema Claridad de roles y coordinación

Pregunta N.º 8 Conocimiento y aplicación de los mecanismos de participación de la Resolución 128 de 2017 (Artículo 16 - 21); participación en los procesos de implementación de la política, en los esquemas de competencias y responsabilidades en los diferentes niveles institucionales y territoriales enunciados en la política; y en la implementación de la estrategia de seguimiento de la política.



El 50 % de las entidades dicen conocer y aplicar los mecanismos de participación de la política contenidos en la Resolución 128 de 2017 (Artículos 16-21), sin embargo, de acuerdo con los antecedentes revisados y los análisis previos a la evaluación, se determina que la mayor parte de los mecanismos específicos de la política no han sido desarrollados. Esto podría estar indicando desconocimiento del contenido de la resolución y de los lineamientos por parte de las entidades encuestadas.

En general, se mantiene la tendencia inicial de cinco entidades que se reconocen alineadas con los lineamientos generales de la política y tres que no parecen identificar con claridad el componente de OPSPR en la política sectorial que les da marco de referencia para el desarrollo de sus procesos misionales.

El 62,5 % de las entidades dicen estar articuladas y participar en el esquema de competencias y responsabilidades en los diferentes niveles institucionales y territoriales enunciados en la política y en la implementación de estrategias de seguimiento de la misma. En el agregado de todas las entidades, este resultado tampoco es contundente, en razón a que la política define en detalle un esquema de competencias y responsabilidades asociado a la constitución de un comité técnico de implementación, la Secretaría técnica y varias instancias que se proponen para la adecuada territorialización de la política; pero, a la fecha, se han dado precarios o nulos avances o desarrollos para su puesta en marcha.

En síntesis, las respuestas a esta pregunta pueden estar significando que no se ha realizado suficiente socialización del contexto y lineamientos de la política, y que frente a la falta del plan de acción que impulse la puesta en marcha de los mecanismos específicos propuestos para llevar a cabo acciones de OPSPR, no se cuenta con un escenario estratégico y operativo propicio para la articulación de los diferentes mecanismos del sector bajo los cuales las entidades pudieran coordinar la entrega de la oferta institucional.

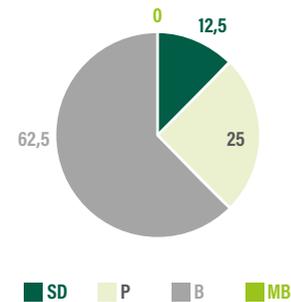
Nuevamente los mejores puntajes son asignados por las entidades que reconocen sus procesos misionales asociados al OPSPR, lo que de alguna manera significaría que consideran articulados los mecanismos a los de la política sectorial, y deja ver la posibilidad de integrarlos más fácilmente. Así mismo se visibiliza la necesidad de llevar a cabo estrategias específicas para mejorar la integración de la AUNAP, el ICA y la URT.

Área de evaluación Estructura organizacional
Tema Relacionamiento con el territorio
Subtema Articulación

Pregunta N.º 9 Reconocimiento de mecanismos de articulación, mediante la manifestación del grado de acuerdo o desacuerdo con los enunciados: 1) La POPSPR tiene previstos mecanismos claros de coordinación institucional sectorial e intersectorial para la implementación, 2) La arquitectura institucional de la política ha contribuido en la generación de sinergias para la implementación de los procesos misionales, 3) El marco de articulación y coordinación de la Resolución 128 de 2017 facilita la ejecución de los procesos misionales asociados al OPSPR.



Marco de coordinación y articulación (%)



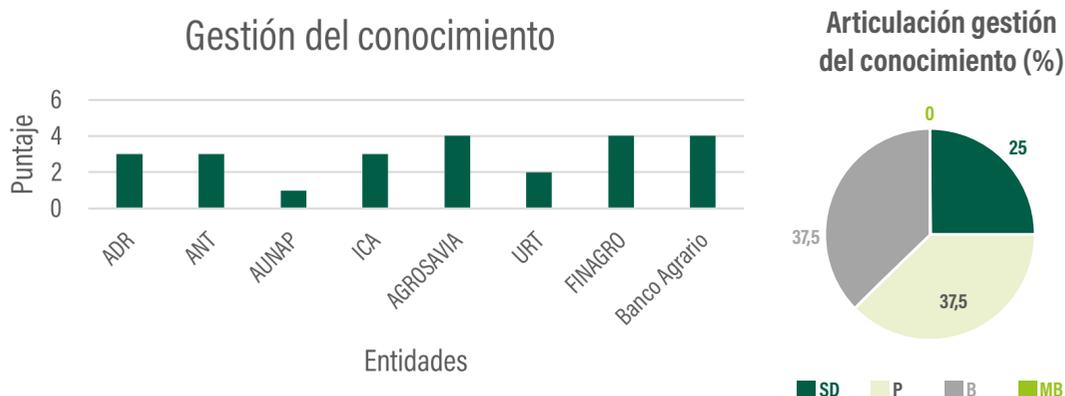
A partir de los resultados obtenidos y teniendo en cuenta el puntaje individual de las entidades encuestadas, se estaría reconociendo que el diseño de la política contempló mecanismos de coordinación institucional, como puede ser la constitución de la figura del Comité técnico de implementación, y que la arquitectura institucional, soporte de toda la política sectorial, ha permitido la ejecución de los procesos misionales; en esa medida, se contaría con esquema que facilita llevar a cabo acciones de OPSPR.

Sin embargo, si se considera la puntuación agregada dada a estos enunciados por todas las entidades, apenas se llega al nivel de 3, lo que también estaría indicando la existencia de problemas derivados del puntaje bajo (entre 1 y 3) dado por el 50 % de las entidades, entre las que se encuentran las que no reconocen claramente el contexto de la política.

La mayoría de las entidades parecen reconocer la existencia de un marco de coordinación para orientar el quehacer institucional; pero, en práctica, esta no se evidencia en la implementación armónica e integrada de la oferta institucional. Esto se ratifica en el rezago de algunas entidades para reconocer que la oferta institucional evidentemente contribuye a los productos y los resultados de alguno de los dos componentes de la POPSPR.

Área de evaluación Direccionamiento, Evaluación y Control
Tema Calidad de las actividades de direccionamiento
Subtema Gestión del conocimiento

Pregunta N.º 10 Articulación de las entidades con las estrategias o procedimientos de gestión de la información y el conocimiento, y los planes institucionales para la gestión del conocimiento, en el marco de la implementación de la POPSPR.



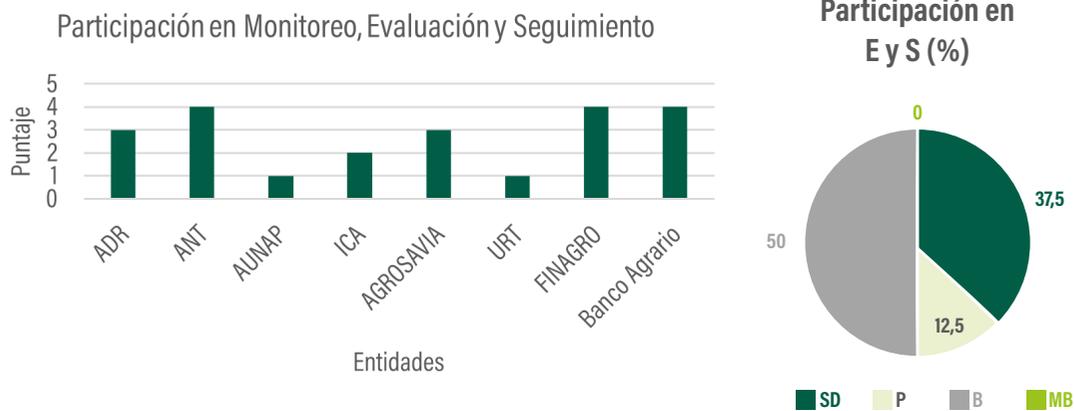
Dada la importancia estratégica del eje estructural de la información y el conocimiento en la POPSPR, como soporte de la planificación y gestión de los procesos misionales, que incide en la posibilidad de articular y coordinar mecanismos de operación, productos y resultados, tener un alto porcentaje de las respuestas (más del 60 %) que indican la existencia de serias deficiencias y problemas, parece evidenciar que las entidades reconocen debilidades en los esquemas institucionales que dan soporte a la entrega armónica y coherente de la oferta institucional, y la necesidad de hacer más robustos los esquemas de participación intrasectorial en las estrategias que faciliten la planificación y gestión de los procesos misionales.

Tener en el agregado de todas las entidades un promedio de calificación de 3 podría estar indicando, en general, que hay dificultades en las entidades del sector para reconocer que las estrategias de gestión de la información y el conocimiento, son el soporte previsto en el diseño de la política para fortalecer los procesos de planificación y fomentar la articulación y coordinación de la oferta institucional.

Dadas las funciones específicas y el rol misional de dar soporte al sector, de Agrosavia, Finagro y Banco Agrario, estas entidades alcanzan a calificar como bien la articulación con las estrategias de gestión de la información y el conocimiento, ya que, dentro sus procesos y productos, deben recurrir a la gestión del conocimiento y la información como apoyo fundamental para la entrega de la oferta institucional que les compete dentro del sector.

Área de evaluación Direccionamiento, Evaluación y Control
Tema Calidad de las actividades de direccionamiento
Subtema Mecanismos de mejoramiento

Pregunta N.º 11 Participación de las entidades en los procesos de análisis de resultados o evaluación, las acciones de coordinación y seguimiento, y las acciones de redireccionamiento y retroalimentación de la política de POPSPR.



50 %, es decir, cuatro de las entidades no se identifican ejerciendo un rol claro en las acciones de seguimiento; de ellas, tres corresponden a las que de manera reiterada y sistemática parecen no hacer reconocimiento de los lineamientos estratégicos y operativos de la política. En el análisis detallado de la información por entidad, llama la atención el caso de la ADR, que califica por debajo de 3 la participación en acciones de monitoreo seguimiento y control, con lo que parece no reconocer que los productos y las metas de la ejecución de sus procesos misionales es parte de la oferta institucional del sector a la que se hace seguimiento y que está asociada al componente de ordenamiento productivo (OP) de la política de OPSPR.

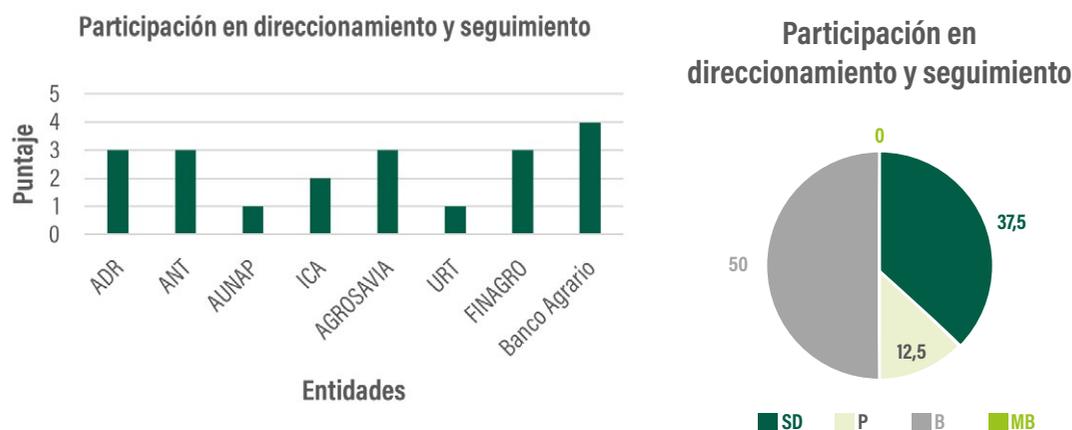
Se asume que la falta del plan de acción que defina el escenario institucional para impulsar la planificación, coordinación y articulación de la oferta institucional, genera también debilidades en la participación en acciones de seguimiento y para el desarrollo de acciones propias de monitoreo de avances en la ejecución de los productos estratégicos y resultados de la política.

No parece que las entidades reconozcan algún tipo de mecanismo de seguimiento de la política y la participación en las instancias de gobierno de esta.

La calificación promedio de todas las entidades apenas se aproxima a 3, lo que parece ratificar que, en general, existen serias deficiencias en la participación de las entidades en acciones de evaluación y retroalimentación para el eventual redireccionamiento.

Área de evaluación Direccionamiento, evaluación y control
Tema Calidad de las actividades de direccionamiento
Subtema Control

Pregunta N.º 12 Participación de las entidades en la definición de mecanismos de seguimiento específicos y el direccionamiento estratégico de la política de OPSPR.



Manteniendo los mismos resultados de la pregunta anterior, 50 %, es decir cuatro de las entidades ejecutoras consideran que la participación en los mecanismos de seguimiento y el direccionamiento de la política tiene serias deficiencias y problemas; por tanto, no parecen reconocerse como parte de los actores que deben acatar el direccionamiento y que son responsables del seguimiento. Es notoria la baja calificación dada por las entidades que no reconocen expresamente los lineamientos estratégicos y operativos de la política.

La falta del plan de acción como mecanismo para el direccionamiento de las entidades en materia de planificación, coordinación y articulación de la oferta institucional estaría generando también debilidades en la participación de acciones de seguimiento de productos estratégicos, cumplimiento de objetivos y resultados de la política.

La calificación promedio de todas las entidades puntúa apenas 2,4, lo que indicaría que las entidades del sector no tienen claro su rol en el direccionamiento y seguimiento de la política, derivando en deficiencias en la armonización de la planificación y la gestión de los procesos misionales, y en el reconocimiento de los productos y resultados como parte de la oferta institucional en materia de OPSPR, lo que dificultaría la identificación del aporte de estos al cumplimiento de los objetivos de la política.

Área de evaluación Direccionamiento, Evaluación y Control
Tema Seguimiento
Subtema Sistemas de Información

Pregunta N.º 13 Sistemas de información y consulta específica sobre los procesos misionales y resultados que hacen parte de la POPSPR.

De acuerdo con las respuestas obtenidas, el 50 % de las entidades contaría con sistemas de información que permiten la consulta específica sobre los procesos misionales y resultados que hacen parte de la política, en la medida que los procesos misionales desarrollan productos asociados a alguno de los componentes del OPSPR. Sin embargo, sin contar con el plan de acción y la definición de referentes precisos en cuanto a productos y resultados, los sistemas de información atenderían solo parcialmente los requerimientos en materia de trazabilidad sobre avances de la política.

En razón a que existen fallas en el reconocimiento del contexto y los lineamientos de la política por parte de las entidades del sector y que no se cuenta con el referente del plan de acción para orientar la implementación, esta pregunta no arroja resultados que aporten mayor claridad a los análisis.

Pregunta N.º 14. Acciones para actualizar el contexto de la política de OPSPR y acciones adicionales para mejorar el estado de implementación de estrategias y resultados.

1. Mejorar mecanismos de articulación para hacer menos compleja la implementación.
2. Establecer espacios de trabajo colectivo para la apropiación de la política a nivel intra e intersectorial.
3. Mejorar el desempeño de la POPSPR a nivel regional a partir del conocimiento de la misma, para materializar avances y resultados concretos.
4. Mejorar los mecanismos de articulación interinstitucional en el nivel regional.
5. Análisis de resultados, actualizar a todos los actores, vincular órganos decisorios (Gobernaciones, Ministerios, Instituciones) para cumplir objetivos del ordenamiento productivo y de propiedad rural.
6. Mayor articulación, trabajo interdisciplinar y trabajo coordinado con otros sectores.



MINISTERIO DE AGRICULTURA
Y DESARROLLO RURAL



Evaluación ejecutiva de la Política de

Ordenamiento Productivo y Social

de la Propiedad Rural

