

RESUMEN EJECUTIVO

NOMBRE DEL PROYECTO: Fortalecimiento de la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y la regularización del mercado de tierras a nivel nacional.

CODIGO BPIN: 2013011000146

FECHA ACTUALIZACIÓN: Enero de 2017

1. Antecedentes y justificación:

El ordenamiento social de la propiedad rural es un conjunto de procesos que involucra temas como la democratización y distribución justa y equitativa de la propiedad de las tierras rurales y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad. Lo anterior con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural. Igualmente involucra la reforma de la estructura social agraria por medio de procedimientos orientados a eliminar y prevenir la concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, a minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas que establezca el Gobierno Nacional. Finalmente busca la mejora del nivel de vida de la población rural y la generación de empleo productivo.

Colombia ha presentado históricamente una alta concentración en la propiedad del suelo rural. Los diferentes esfuerzos estatales en materia de reformas agrarias en el siglo XX, fueron marcados por décadas de conflicto armado y políticas públicas que han favorecido a grandes propietarios. Esta situación ve reflejada en la tendencia creciente de los índices de concentración de la tierra, que para el año 2009 alcanzó un valor del GINI de 0,86, uno de los más altos del mundo.

En el artículo publicado por la Universidad de los Andes sobre la persistencia de la concentración de la tierra en Colombia (Notas de Política No.9 de Agosto de 2011), se hace un recuento histórico de la distribución de la tierra y los conflictos violentos desde la época de la Colonia hasta nuestros días, trayendo a la luz la realidad de las reformas agrarias llevadas a cabo inútilmente.

En la Colonia la distribución de tierras se basó en la asignación de baldíos a las personas que habitaban y trabajaban la tierra, esto sumado a la abolición de los resguardos

indígenas que fue aprovechada por grupos poderosos de la población consolidándose así su dominio regional. Luego tras la independencia el pago de las deudas de guerra y servicios militares se realizó a través de la asignación de baldíos. Esto originó que a finales del siglo XIX las mejores tierras de los valles y altiplanos estuvieran apropiadas pero con un alto grado de informalidad.

Luego el Gobierno promovió la colonización en regiones aisladas del país, para aliviar tensiones entre grandes terratenientes y colonos por la limitada disponibilidad de tierra al interior de la frontera agrícola. La titulación de baldíos no fue acompañada eficientemente con inversión estatal. Luego en 1920, factores económicos valorizaron la tierra e incentivaron la expansión de la producción agrícola, lo cual produjo la expulsión de colonos creando conflictos violentos.

Con el fin de resolver estos conflictos se promulgó la Ley 200 de 1936 cuyo fin era clarificar los títulos de propiedad, reglamentar condiciones más estrictas para la expulsión de arrendatarios, inducir la explotación productiva de la tierra y emprender una reforma agraria; pero esta Ley generó incentivos contrarios porque los arrendatarios empezaron procesos de impugnación de tierras contra los terratenientes y estos intensificaron la expulsión masiva.

Esta reforma produjo tensiones sociales y se produjo desplazamiento de propietarios de tierra, el abandono de predios y las ventas coaccionadas a precios bajos, además, incertidumbre sobre los derechos de propiedad.

Con la Ley 135 de 1961 se decidió poner en marcha un agresivo programa de reforma agraria que tampoco funciono por los obstáculos institucionales y las presiones de grupos de poder. El INCORA se concentró en la asignación de baldíos.

Las políticas públicas orientada a la titulación de baldíos en zonas aisladas y con tierras de mala calidad para la población campesina persistieron en la década de los 70 y 80's, además del surgimiento del narcotráfico llevaron a una mayor concentración de la tierra.

A mediados de los 90's se diseñó una nueva reforma agraria, hoy vigente, mediante la Ley 160 de 1994, la cual se basó en mecanismos de mercado para la transferencia de tierras. Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2007 las acciones del INCODER se centraron en la titulación de baldíos en un 53,4 % y un 5,6% en programas de reforma agraria.

La intensificación del conflicto interno desde finales de los 80's exacerbó la lucha por las tierras, se expandió el control territorial, la extracción de rentas por explotación de recursos naturales, la acumulación de tierras como botín de guerra y la necesidad de

establecer corredores para transporte de armas y drogas ilícitas colocaron la tierra y el territorio en el centro del conflicto armado Colombia. Las estrategias de los grupos armados han desplazado 3,6 millones de campesinos, dejando predios abandonados difíciles de recuperar pues no contaban título de propiedad. Como consecuencia de lo anterior, cerca de dos millones de hectáreas han sido abandonadas o usurpadas, dejando un lucro cesante por la tierra que permanece sin explotar, reduciendo anualmente el crecimiento del PIB agrícola en un 4,3%.

Por otra parte la evolución de los mercados de tierras durante los años 2000 a 2009 se refleja en la estructura de la propiedad que concentra en propietarios grandes y medianos 41,7% y en el número de hectáreas bajo propiedad privada destinadas a la actividad agropecuaria, 39,2 millones, lo cual equivale a un 31,2 % del territorio nacional.

En el año 2000 la alta concentración rural era más frecuente en zonas aisladas, con explotación de recursos naturales, producción diferente a la agrícola y tierras de mala calidad, ubicadas en áreas de colonización por encima de 2000 msnm. Por su parte en el periodo 2003 y 2006 la concentración se profundizó en áreas aisladas, con explotación de recursos naturales y en proceso de colonización. La concentración en áreas aisladas continuaba en el 2010. Los territorios donde persiste la presencia de paramilitares o guerrilla registran índices de concentración más elevados.

Se puede decir que entre los determinantes de la concentración de las tierras se encuentran, la asignación inicial de tierras (Informalidad), los mercados de tierras sin regulación, las deficiencias de las políticas públicas y los diferentes conflictos a lo largo de la historia colombiana.

Estos antecedentes sobre la tenencia y el mercado de tierras en Colombia se pueden circunscribir a dos grandes aspectos: el intento de poner tributos progresivos a la propiedad rural, y la reforma agraria. Ambos procesos han fracasado en movilizar la tierra como factor productivo y en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda. También fracasaron en crear elementos para corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra reflejada en una estructura agraria bimodal (Johnston y Kilby, 1980, Delgado 1984).

Los intentos de reforma agraria que llevan 40 años no han logrado una transformación significativa en la estructura de la propiedad. El funcionamiento del mercado asistido de tierras está condicionado a la disponibilidad de recursos del Estado para otorgar los subsidios a la compra de tierras, por tanto su dinámica es lenta. Paralelo a ello se ha producido una contrarreforma agraria por la compra masiva de tierras de parte de los narcotraficantes y la expulsión de cerca de más de un millón de personas del campo en los últimos 10 años. Esta situación en Colombia se mantiene durante el nuevo siglo, y se

sigue sin resolver los problemas que le genera una estructura de la propiedad y la tenencia marcadamente desigual y bimodal, y un mercado de tierras caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extra-económicos en la posesión y uso de la propiedad (Ibáñez y Muñoz, 2011).

El ordenamiento territorial definido como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Posadas y Font, 1998) plantea como mínimo tres interrogantes ¿qué se va ordenar?, ¿para qué? y ¿cómo? Respondiendo a lo anterior, lo que se pretende ordenar son los usos del suelo, para cumplir objetivos fundamentales como el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, entre otros (CEMAT, 1993), a través de criterios de ordenación social de la propiedad que permitan cumplir con los objetivos planteados.

De acuerdo a lo anterior, la ordenación y planificación del territorio plantea retos a los diferentes sectores, siendo el sector estatal quien deba garantizar a través de los instrumentos de ordenación y planificación del territorio, el cumplimiento de los objetivos trazados en el OT.

En resumen los aspectos centrales del ordenamiento social de la propiedad rural, son los procesos de acceso a la tierra, formalización de la propiedad; la regularización / dinamización de mercados de tierras; la regulación de la inversión extranjera en tierras o en el uso de las tierras rurales; la interrelación catastro y registro (ICARE); la gestión diferencial de la ordenación, las estrategias de articulación de actuaciones institucionales y el ordenamiento territorial de las entidades territoriales.

Las anteriores situaciones en cuanto a los esfuerzos gubernamentales para atender el limitado acceso a la tierra rural y del mercado de tierras rurales en Colombia, evidencian una marcada debilidad en los procesos de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional.

La desigualdad de la distribución de la propiedad se ve reflejada en la tendencia creciente del índice de Gini que pasó de 0.841 a 0.851 entre 1960 y 1984 (cega1985), y para 2009 fue de 0,854 (IGAC).

2. Objetivos

Objetivo General

Fortalecer la definición de criterios, lineamientos e instrumentos para la planificación del ordenamiento social de la propiedad, la regularización del mercado de tierras y el seguimiento de las políticas rurales correspondientes.

Objetivos específicos

- Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Articular la planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.
- Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.

3. Descripción:

El proyecto consiste en la formulación de una serie de lineamientos, criterios e instrumentos que permitan mejorar la planeación, seguimiento y evaluación de instrumentos y políticas públicas relacionadas a los procesos de ordenamiento social de la propiedad y mercado de tierras rurales de manera articulada con otros sectores estatales. Dicho esfuerzo gubernamental se verá reflejado en una mejor distribución de la propiedad rural y en la regularización del mercado de tierras rurales productivas.

Para lograr lo anterior se hace necesario consolidar una línea base de información que permita establecer la condición actual de la concentración de la propiedad, del mercado de tierras rurales y en general del estado del ordenamiento social de la propiedad. Servirá igualmente para la formulación de un plan para el ordenamiento social de la propiedad rural y mercado de tierras a nivel nacional y la evaluación de las políticas en el Ordenamiento Social de la Propiedad. Así mismo para fortalecer la gestión institucional para el ordenamiento social de la propiedad y la regularización del mercado de tierras rurales en el país.

Bajo esta orientación, se propone para el 2016 desarrollar las siguientes actividades enmarcadas en cuatro (4) objetivos así:

4. Actividades a realizar en 2016

Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 1.1: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

De acuerdo con las funciones de la UPRA se pretende mediante esta actividad generar los productos misionales que permitan orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en lo correspondiente al ordenamiento social de la propiedad, específicamente en el componente del acceso a tierras rurales, el cual hace referencia a la garantía del ejercicio del derecho a la tierra a través de las distintas formas de tenencia o apropiación social temporal o permanentes, definidas jurídica o históricamente. Los lineamientos, criterios e instrumentos tendrán como base el análisis del marco legal del acceso a tierras rurales sus limitantes y posibilidades reales de aplicación, en una visión integral del desarrollo rural con enfoque territorial.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

En el desarrollo de esta actividad, se han adicionado actividades a desarrollar por parte de los funcionarios de la Unidad, para atender los siguientes requerimientos que han surgido a partir de la participación en la Mesa Técnica de alistamiento para el Postconflicto y de solicitudes realizadas directamente por la Dirección de ordenamiento social y productivo de la propiedad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Análisis y redefinición de la UAF, Revisión y ajuste a la propuesta de Ley de Formalización, Simplificación de la Guía Técnica de Formalización, Capacitación a los Grupos técnicos de formalización en regiones focalizadas y acompañamiento al INCODER en la aplicación de la sentencia T488 de 2014.

Actividad 1.2: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras

El mercado de tierras en Colombia, concebido ya sea como el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios libres de toda presión externa, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de un predio (UPRA, 2013) o cuando sobre las áreas disponibles es factible llevar a cabo, de manera libre y autónoma, transacciones, respetando los límites normativos relacionados con la equidad y la eficiencia, (IEU UN – UPRA, 2013), requiere proponer procesamientos y cruces de información que permitan analizar, espacializar y representar la información disponible, para poder desarrollar estudios sobre el funcionamiento del mercado de tierras rurales, que se conviertan en insumos para definir CLI (lineamientos, criterios e instrumentos) que permitan orientar su regularización para generar un acceso eficiente y equitativo a las tierras.

La UPRA, pretende mediante esta actividad generar los marcos conceptual, legal e institucional del mercado de tierras y avanzar en el inventario y la descripción de los costos para algunas de las prácticas más frecuentes en el mercado de tierras rurales productivas en Colombia, en el contexto del ordenamiento social de la propiedad OSP.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Adicionalmente, se está desarrollando en conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras y con el apoyo de USAID, un estudio que evalúe la relación entre el mercado de tierras y las causas/efectos del abandono/despojo de tierras rurales en Colombia.

Actividad 1.3: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

La planificación y el ordenamiento territorial rural son procesos que permiten orientar la gestión de un territorio en pro del desarrollo socioeconómico integral, equilibrado y sostenible de las regiones, de la mejora en la calidad de vida, la gestión responsable de recursos naturales y la utilización racional del territorio.

Es así, que ordenamiento territorial, como parte integral del proceso de planificación, es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural y económica de una sociedad, es decir es la expresión física del modelo de desarrollo.

En ese sentido, los lineamientos, criterios e instrumentos desarrollados por la UPRA, pretenden orientar las políticas, estrategias y acciones territoriales, formuladas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, hacia un desarrollo rural integral.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.

Actividad 2.1: Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales.

Teniendo en cuenta que las políticas agropecuarias deben articularse, armonizarse y/o complementarse con las políticas de otros sectores como son el ambiental, infraestructura y el minero energético entre otros, se hace necesaria la definición de acciones que propendan por la convivencia de todos los sectores productivos.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Actividad 2.2: Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Articulación con el sector ambiental en temas relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con el fin de planificar el Ordenamiento Social de la Propiedad y Regularizar el Mercado de Tierras Rurales, promoviendo el acceso progresivo a la tierra y el uso eficiente del suelo.

Para llevar a cabo esta actividad se requiere contar con el apoyo de profesionales que aporten a la generación de productos, así como con los recursos necesarios para adelantar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria, validar o participar en las diferentes reuniones que demande el desarrollo de los productos, esto incluye gastos de desplazamiento y gastos de manutención.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 3.1: Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

Partiendo del concepto que maneja la CEPAL y el DANE, el cual define línea base como un conjunto de información clave que permite apoyar los procesos de planificación, formulación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos a mediano y largo plazo.

La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras pretende generar un proceso de actualización y mantenimiento, donde se consoliden conceptos, información e indicadores que permitan caracterizar la situación inicial de las temáticas definidas en la estructura de línea base.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos.

Actividad 3.2: Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación en temas de OSP.

Para desarrollar los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el Ordenamiento Social de la Propiedad y la Regularización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia, es necesario contar con orientaciones metodológicas que permitan realizar estudios cuyo propósito principal es el fortalecimiento de los procesos de planificación del territorio para usos agropecuarios.

Para tal fin, la UPRA debe diseñar y aplicar instrumentos que le permitan evaluar el impacto y hacer seguimiento a las políticas nacionales vigentes relacionadas con el objeto de la Unidad, en especial las de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional

Actividad 4.1: Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas relacionados con Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Con el fin de consolidar la gestión institucional de la UPRA, se desarrollarán eventos y talleres técnicos y académicos que permitan el intercambio de conocimiento y se realizarán publicaciones a través de diferentes medios impresos y virtuales, en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales y la financiación de gastos que permita la participación en las diferentes reuniones o

talleres para la validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Productos a Obtener 2016

Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 1.1. Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

Producto 1.1.1 Un (1) documento que contenga el análisis de la distribución de la propiedad y de la tenencia de la tierra a nivel nacional y el cálculo del grado de distribución de la propiedad rural a nivel nacional (Vigencia 2016).

Producto 1.1.2 Un (1) documento que contenga lineamientos e instrumentos de redistribución de la propiedad rural: fraccionamiento excesivo de tierras rurales y reestructuración de minifundios.

Producto 1.1.3 Un (1) Documento con el plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural validado con actores.

Producto 1.1.4 Una (1) documento de lineamientos y criterios para programas de acceso a tierras priorizados.

Producto 1.1.5 Un (1) Un documento que contenga lineamientos y criterios para la focalización de políticas de OSP.

Producto 1.1.6 Un (1) Un documento que contenga lineamientos y criterios técnicos en procesos de regularización de la propiedad rural priorizados.

Actividad 1.2. Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras.

Producto 1.2.1 Un (1) Estudio de viabilidad técnica sobre la aplicación de instrumentos fiscales de gestión del suelo y análisis tarifario del impuesto predial rural.

Producto 1.2.2 Un (1) Un documento que contiene la validación de zonificación de precios en zonas priorizadas.

Producto 1.2.3 Un (1) documento con el marco conceptual, legal e institucional de la concentración y extranjerización de las tierras rurales productivas en Colombia.

Actividad 1.3. Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

Producto 1.3.1 Un (1) documento de estrategia territorial para la implementación de la GESTUA.

Producto 1.3.2 Un (1) documento que contenga una caja de herramientas para el componente rural de los POTs.

Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.

Actividad 2.1. Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales

Producto 2.1.1 Un (1) documento que contenga el desarrollo de las acciones de coordinación OSP con las demás instancias gubernamentales y organismos internacionales.

Actividad 2.2. Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Producto 2.2.1 Un (1) documento con lineamientos e instrumentos para la resolución de conflictos sectoriales de la tierra (productivo agropecuario, ambiental, minero, urbano-rural).

Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 3.1. Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

Producto 3.1.1 Un (1) documento de actualización y mantenimiento de la Línea Base de OSP. Vigencia 2016.

Producto 3.1.2 Un (1) documento que contenga el resultado de la evaluación de mecanismos de redistribución de tierras rurales priorizadas.

Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional

Actividad 4.1. Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Producto 4.1.1 Realizar eventos para el desarrollo de productos en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras

Producto 4.1.2 Elaborar publicaciones en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras.

5. Esquema de financiación:

El proyecto "Fortalecimiento de la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y la regularización del mercado de tierras a nivel nacional" tuvo una apropiación inicial de \$ 4.600.000.000, luego según el decreto 2550 del 30 de diciembre de 2015 se realizó una reducción en la apropiación inicial de \$ 46.000.000 para una apropiación final de \$4.554.000.000.

La reducción de la apropiación inicial por objetivos y actividades se muestra a continuación:

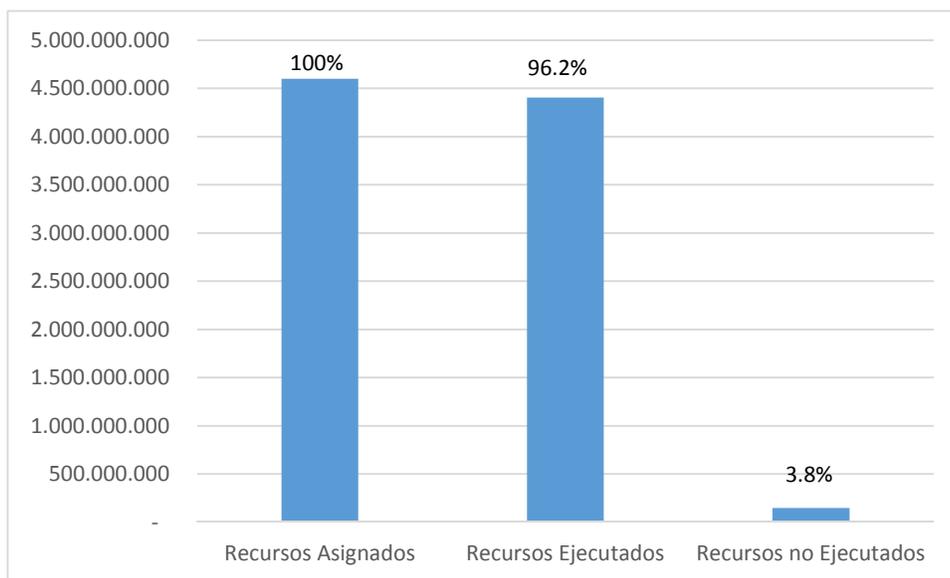
Cuadro 1
Resumen Ejecución Presupuestal 2016

Actividad	Apropiación Inicial	Apropiación Vigente	Obligación	% Cumplimiento
Actividad 1.1	1.471.832.940	1.460.832.940	1.428.697.972	97,1%
Actividad 1.1	1.182.307.000	1.168.307.000	1.145.266.985	96,9%
Actividad 1.1	521.593.000	515.593.000	510.931.429	98,0%
Objetivo 1	3.175.732.940	3.144.732.940	3.084.896.386	97,1%
Actividad 2.1	84.620.000	79.620.000	75.301.486	89,0%
Actividad 2.2	216.790.000	213.790.000	211.995.371	97,8%
Objetivo 2	301.410.000	293.410.000	287.296.857	95,3%
Actividad 3.1	911.480.000	909.480.000	908.447.492	99,7%
Objetivo 3	911.480.000	909.480.000	908.447.492	99,7%
Actividad 1.1	211.377.060	206.377.060	142.783.861	67,5%
Objetivo 4	211.377.060	206.377.060	142.783.861	67,5%
Total	4.600.000.000	4.554.000.000	4.423.424.596	96,2%

Cuadro 2
Recursos Ejecutados

Vigencia	Recursos Asignados	Recursos Ejecutados	Reserva Presupuestal	Recursos no ejecutados	Total
2.016	4.600.000.000	4.423.424.596	46.000.000	130.575.404	4.600.000.000

Grafico 1
Ejecución Presupuestal 2016



6. Logros y Metas

Para el proyecto de inversión de la Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras tenían proyectados los siguientes indicadores:

Indicadores de Producto:

Producto	Indicador	Meta Vigente 2015	Avance a la fecha
Estudios y Diseños Realizados	Número	15	15
Publicaciones Realizadas (manuales, Documentos, Revistas, Etc)	Número	4	7

Indicadores de gestión:

Producto	Indicador	Meta Vigente 2015	Avance a la fecha
Eventos de difusión realizados	Número	5	6

De acuerdo con el análisis del cumplimiento de las metas estratégicas, se destacan los principales logros obtenidos durante el año:

Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 1.1: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

- Se elaboraron dos documentos fruto de las labores del equipo de distribución y tenencia de la tierra y de la interrelación con los demás equipos de trabajo de la UPRA incluyendo la Dirección de Usos y la oficina de Tic's. estos documentos corresponden a los avances, mejoras y ajustes en los desarrollos metodológicos que tiene la UPRA en materia de distribución de la tenencia de la tierra. Para terminar el 2016 ya se cuenta con la versión con corrección de estilo y con avance en la diagramación del Libro de distribución el cual se publicaría en la página web durante el primer trimestre del 2017. Adicionalmente se destaca, que los temas de distribución de la tenencia de la Tierra también son desarrollados en otros dos productos BPIN en donde se trabaja los dos puntos extremos pero complementarios de la distribución, el fraccionamiento y la concentración de tierras. Estos documentos son: i) Propuesta metodológica para la actualización del análisis de la distribución de la propiedad rural y de la tenencia de la tierra en Colombia, ii)

- A partir de los resultados arrojados por el proyecto de distribución de la propiedad para el año 2015, se identifica la necesidad de estudiar los fenómenos extremos de la distribución predial: el fraccionamiento y la concentración. Dado que la Ley 160 de 1994 habla específicamente de “fraccionamiento antieconómico” este es el enfoque que se le da al proyecto.

En la fase de planeación del proyecto y con el objetivo de responder la pregunta de porque el fraccionamiento predial se considera antieconómico; se plantean cuatro hipótesis a validar, que se enfocan en aspectos económicos, productivos, ambientales y de ordenamiento territorial. Las hipótesis son:

- o Hipótesis socio-económica: el fraccionamiento predial está asociado a procesos de tenencia informal de los bienes inmuebles afectando la capacidad económica.
- o Hipótesis económico-productiva: el fraccionamiento predial impacta negativamente la productividad de iniciativas agrícolas, pecuarias, forestales.
- o Hipótesis ambiental: el fraccionamiento predial impone una mayor presión a los recursos naturales no renovables.
- o Hipótesis de ordenamiento territorial: el fraccionamiento predial modifica el modelo de ocupación del territorio.

La validación de estas hipótesis se realizó por medio de la metodología de árbol de problemas y con análisis estadísticos, registrales y catastrales basados en información secundaria. Finalmente se validaron con una salida de campo a algunos municipios del departamento de Boyacá.

- Como resultado del proceso de integración de los esfuerzos que viene adelantando la UPRA y el MADR en un trabajo conjunto con entidades como la ANT, ADR, Aunap, ART, ICA, Corpoica, Finagro, DNP e IGAC, se elaboró el plan nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual desarrolla los lineamientos de la política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad que marca la estructura conceptual y metodológica del Plan Nacional y el Plan de Acción como su parte táctica de la política.
- Debido a la creación de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, entidad encargada en la ejecución de los programas encargados de la política de Ordenamiento Social de Propiedad, se realizó un análisis de sus funciones con el propósito de establecer la forma más adecuada para implementar lineamientos y criterios para la política del ordenamiento social de la propiedad rural.

- Como resultado de lo anterior se elaboró de forma conjunta con la ANT, el proyecto de Acuerdo que reglamentará parcialmente el SIRA, en el cual se aportaron lineamientos y criterios para el programa en reglamentación, hasta tanto el Gobierno Nacional expida el Decreto para reglamentar el artículo 101 de la ley 1753 de 2015. Se apoyó el trámite ante el Consejo Directivo de la ANT, para que finalmente este fuera aprobado y publicado como el Acuerdo 5 del 30 de agosto del 2016.
- Tomando como base la metodología planteada en el documento "Lineamientos y criterios técnicos para la focalización territorial de los procesos de regularización de la propiedad rural", realizado en el 2015 con un ejemplo de aplicación en el programa de Titulación de Baldíos, se construyó el documento "Lineamientos y criterios técnicos para la focalización territorial de la Políticas de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural", por medio del cual se ajustó la metodología para la focalización.

A partir de esta metodología se realizaron mesas con la Agencia Nacional de Tierras, por medio de las cuales se identificaron los componentes, las variables y los criterios de focalización, contruidos con los actores y responsables de cada programa, se realiza una ponderación que permite el análisis matricial, asignando valores cuantitativos para la ecuación de sumatoria lineal representada en un modelo cartográfico.

- Con el propósito de avanzar en la construcción de los instrumentos para los procesos de regularización de la propiedad rural priorizados se elaboraron los siguientes documentos relacionados con los procesos de regularización priorizados:
 - o Elaboración de las Bases conceptuales y metodológicas para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
 - o Lineamientos para la organización del proceso de planificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
 - o Bases para la integración metodológica de los programas de regularización de la propiedad rural
 - o Propuesta inicial de integración del procedimiento de titulación de baldíos al proceso integrado de regularización de la propiedad

Actividad 1.2: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras

- Se desarrolló una propuesta técnica para la aplicación de mecanismos de gestión y financiación del suelo rural agropecuario que contribuya a la formulación de

Lineamientos, Criterios e Instrumentos para el ordenamiento social de la propiedad y el uso eficiente del suelo.

- Durante la vigencia 2016 se elaboró un documento en el que se presentan los resultados de la validación de los aspectos físicos que determinan zonas que potencialmente pueden tener precios de tierra similar; los mecanismos utilizados para integrar la información que incluye entre otros: la identificación de actores y caracterización de actores y redes de información; la revisión, compilación y clasificación, organización, depuración y verificación de la información entregada como resultado de la gestión de información.
- En cumplimiento de su función de monitorear el desempeño de los procesos de mercado de los predios rurales, se avanzó en el diseño y elaboración de las versiones preliminares de 16 infografías departamentales, las cuales sintetizan los análisis realizados con información secundaria para el periodo 2011- 2014 para cada uno de los departamentos.
- Se elaboró un documento con el marco conceptual legal e institucional de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia. Dentro del desarrollo de este documento se cuentan con dos documentos finales, al relacionado con el Marco Conceptual legal e institucional de la concentración y extranjerización de tierras, se le une un documento que trabaja la Unidad Agrícola Familiar visto tanto desde la concentración de tierras como del fraccionamiento antieconómico, adicional este último documento integra perspectivas desde el Ordenamiento Social de la propiedad, el Ordenamiento Productivo y el Ordenamiento Territorial. Por último se destaca que los dos documentos serán publicados en el 2017.

Actividad 1.3: Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

- Se definió y ejecutó la estrategia de acompañamiento técnico a los departamentos en la incorporación del componente rural en los Planes de Desarrollo Territorial, se realizaron reuniones técnicas con los equipo profesionales encargados de elaborar el plan de desarrollo territorial de los departamentos: Antioquia, Atlántico, Casanare, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Magdalena, Huila, Nariño, Tolima, y los municipios de Montería, Puerto Leguizamó y municipios del norte del Cauca. Como resultado del anterior ejercicio se logró:

- o Posicionamiento de la UPRA como instancia rectora de la planificación rural agropecuaria en los ámbitos del DNP y de las entidades territoriales, principalmente con las gobernaciones y las Secretarías de desarrollo rural agropecuario, o similares y las secretarías de planeación departamental.
 - o Difusión y pedagogía sobre los nuevos abordajes de la planificación y gestión del desarrollo rural agropecuario, relacionados con el desarrollo rural con enfoque territorial y la nueva ruralidad y en particular de la gestión territorial agropecuaria (GESTUA) y el ordenamiento productivo agropecuario y social de la propiedad rural.
 - o Difusión y socialización de la Guía UPRA sobre el componente rural agropecuario de los planes, indicando la forma de incorporarlo, atendiendo las particularidades institucionales departamentales.
 - o Se consolidó el diseño estratégico del plan departamental, incluyendo los lineamientos de la Guía UPRA, y siguiendo la metodología del "Kid" para la formulación del plan de desarrollo orientada por el DNP
 - o Recomendaciones sobre el fortalecimiento del sistema institucional rural de los departamentos, comenzando por las Secretarías de agricultura, para que sea posible gestionar e implementar las líneas estratégicas y las acciones que se lograron posicionar con la asesoría de la UPRA.
 - o Incorporación en el PDD el proyecto de POPSP y otros propuestos por la UPRA.
- Se definió que la caja de herramientas sería una guía metodológica para el fortalecimiento del contenido rural de los Planes de ordenamiento territorial. Esta guía se estructuró por módulos de acuerdo a las fases del proceso de formulación del POT. Se tomó como insumo el documento trabajado en 2015 enfocado en la etapa de diagnóstico. Esta guía se construyó conjuntamente con los diferentes equipos técnicos de la UPRA, a través de jornadas de trabajo.

En este sentido, se definió que era necesario escoger un municipio para pilotear la guía, así que se realizó un proceso de selección de municipios del Tolima, ya que este era el departamento con quien ya teníamos un convenio. Se utilizaron 19 variables en la matriz de selección entre ellas: tipo de POT, tipo de revisión, etapa del proceso en que estuviera el municipio, uso del suelo, multifuncionalidad del territorio, vocación agropecuaria y vigencia catastral. De este proceso quedaron preseleccionados Coello, Cunday, Ortega, Prado y Valle de San Juan; en posterior reunión con la gobernación se determinó a través de un análisis contextual que sería Ortega el municipio Piloto.

Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.

Actividad 2.1: Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales

- Se elaboró la Estrategia de Cooperación Internacional de la UPRA, en la cual se identifican las principales líneas de trabajo con la cooperación internacional, así como una primera identificación de los posibles cooperantes que podrían apoyar estas líneas de trabajo así como de manera general el desarrollo de las funciones de UPRA.

De igual manera se adelantado gestiones con la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Agricultura y la Agencia Presidencia de Cooperación Internacional –APC- a fin de trabajar conjuntamente en la búsqueda de recursos de cooperación internacional para la UPRA. Para lo cual se organizara en el último trimestre del año una mesa de cooperantes en la cual se presente la estrategia de cooperación de la entidad y se identifique con los cooperantes mecanismos conjuntos de trabajo.

De otro lado, se adelantaron las gestiones internas para iniciar la formalización del procedimiento de iniciativas de cooperación internacional que busca estandarizar dentro de la entidad los procesos para tramitar proyectos de cooperación internacional así como los acuerdos y demás gestiones relacionadas. De igual manera se avanzó en la generación de un formato de seguimiento para los proyectos de cooperación internacional que permite identificar características del proyecto como objeto, actividades, valor, duración y productos, así como hacer seguimiento a los avances y estado de los proyectos.

Finalmente y en cuanto a iniciativas de cooperación internacional, se firmó un Acuerdo de Voluntades con la Agencia de Cooperación Suiza (COSUDE) y se encuentran en negociación dos iniciativas más una de ellas con el Programa de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la otra con la Unión Europea.

- **Actividad 2.2:** Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

- Se elaboró un documento con lineamientos e instrumentos para la resolución de conflictos sectoriales de la tierra (productivo agropecuario, ambiental, minero, urbano-rural). Este documento se realizó a partir de un primer ejercicio de 2015 para el cual se sostuvieron reuniones con diferentes grupos encargado de la planificación intermedia en los municipios de Valledupar, Pereira, Armenia y Medellín, el documento brinda a las administraciones municipales y distritales, y en general a todos los actores del ordenamiento territorial, una serie de elementos conceptuales, metodológicos y procedimentales, para los procesos de delimitación, formulación, adopción e implementación de las Unidades de Planificación Rural – UPR. Las UPR contribuyen al desarrollo del modelo de ocupación territorial en la escala intermedia, así como en la planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial del suelo rural.

Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.

Actividad 3.1: Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

- El producto de actualización y mantenimiento de la Línea Base de OSP tiene dos componentes, uno, relacionado con la actualización y mantenimiento de la Línea Base de indicadores y otro, relacionado con el apoyo brindado desde el grupo SEPP al seguimiento a los lineamientos, criterios e instrumentos formulados por la DOPYMT, incluyendo un apoyo a la implementación de un bloque de lineamientos, en este caso del grupo Acceso a Tierras, para el Programa Subsidio Integral de Reforma Agraria.

En las jornadas de seguimiento llevadas a cabo en el segundo semestre del año 2016, el grupo SEPP-DOPYMT presentó a los temáticos de la Dirección de Ordenamiento los comentarios metodológicos sobre los reportes de seguimiento elaborados en 2015, y de igual forma, en dichas reuniones se verificaron y realizaron los ajustes correspondientes, así como, se comprobaron los avances en la elaboración de los “nuevos reportes” del 2016.

- Para atender este componente de Evaluación para el año 2015 la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad consideró necesario elegir un mecanismo de redistribución de tierras rurales priorizadas para adelantar una Evaluación de Operaciones y Resultados que permitiera identificar la efectividad de la política pública a ser analizada.

- El mecanismo elegido para ser evaluado fue el de los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios por lo que, luego de adelantarse el concurso de méritos respectivo, se dio inicio a la evaluación siendo la empresa consultora Agricultural Assessment International Corporation - AAIC la seleccionada para adelantar, por el término de 8 meses, el mencionado estudio entregó 5 productos finales:

1. Plan de trabajo que contiene el alcance del proyecto y las actividades a desarrollar, así como el documento de Diagnóstico que contiene el resultado de la revisión de la información secundaria, el cual fue sometido a la revisión y aprobación correspondiente.

2. Elaboración del Diseño de la Metodología de los instrumentos de medición, recolección y de procesamiento para la medición de los procesos especiales y sus efectos.

3. Documento denominado "Revisión, levantamiento y análisis de la información secundaria para la medición de los procesos especiales y sus efectos".

4. Documento de Procesamiento de la información denominado "documento final de análisis de la información secundaria", "Trabajo de campo" y "Archivo digital con la documentación de las Bases de Datos"

5. "Documento de resultados de la evaluación" y "CD que contenga las bases de datos resultantes del estudio de evaluación", y la etapa de elaboración de recomendaciones y plan de transferencia e implementación de recomendaciones – PTIR "Documento de recomendaciones que incluya su plan de transferencia e implementación" y "CD con los archivos relativos a las bases de datos con la debida documentación" y "documento que describa los requerimientos de recurso externo, contribuciones, derechos y descripción de la estructura, así como el contenido general".

Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional

Actividad 4.1: Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas relacionados con Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

- La Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras realizó entre otros, los siguientes eventos para el desarrollo de productos en temas de ordenamiento social de la propiedad y mercado de tierras:
 - o Taller de socialización y retroalimentación de lineamientos de política de ordenamiento productivo y social de la propiedad de la tierra rural.

- o I Jornada internacional en derecho de tierras.
 - o Seminario internacional sobre el impuesto predial a la propiedad inmueble rural como mecanismo de gestión y financiación al territorio rural.
 - o Taller para la construcción conjunta de lineamientos procesos agrarios.
 - o Dialogo Internacional de Expertos sobre Mecanismos de Gestión de Suelo Rural.
 - o Taller lineamientos de planificación rural.
- De igual forma la Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras publicó en la página web de la entidad entre otras las los siguientes documentos:
- o Serie Lineamientos: Contexto Para La Planificación.
 - o Serie Lineamientos: Definición De Modelo Territorial Agropecuario.
 - o Serie Lineamientos: Formulación De Unidades De Planificación Rural (Upr).
 - o Serie Lineamientos: Gestua, La Perspectiva Constitucional.
 - o Serie Lineamientos Anexo 1 Contenidos Componente Rural Pot
 - o Serie Lineamientos: Anexo 2 Análisis De Conflictos De Ordenamiento Territorial y Productivo.
 - o Serie Lineamientos: Anexo 3 Mecanismos De Gestión Y Financiación Del Suelo Rural.

7. Restricciones y limitaciones

Estas son las situaciones y/o acciones que impidieron conseguir o ejecutar parcial las metas estratégicas por parte de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierra:

1. Información agregada, parcialmente desactualizada e incompleta, escala general y con dificultades de acceso.
2. Desconocimiento de las funciones asignadas a la UPRA por parte de otras instituciones por presunto traslape de competencias.
3. Lograr en una forma adecuada la articulación con las diferentes entidades del orden nacional que permitan lograr la alineación de todos los instrumentos que está elaborando la UPRA, especialmente con el MADR – Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo, la Agencia Nacional de Tierras ANT y la Unidad de Restitución de Tierras.
4. Desconocimiento de las diferentes dinámicas y visiones de los grupos sociales en los territorios priorizados que implican un conocimiento muy profundo de la problemática para lograr llegar a los acuerdos que se esperan dentro de las etapas de formulación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad.

5. Restricción de espacio físico, mobiliario, informáticos y de comunicaciones para el desarrollo adecuado del trabajo.
6. La cantidad de personal de planta y contratado es insuficiente para abordar todas las funciones misionales.
7. Restricción presupuestal para validación territorial de los productos.
8. Dificultades en el proceso de contratación para la modalidad de concurso de méritos y recorte presupuestal que afectaron el desarrollo y alcance de algunos productos.

8. Contactos del proyecto

Dora Inés Rey Martínez
Director Técnico
Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras
Unidad de Planificación de Tierras Rurales,
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Calle 28 No. 13 - 09
Bogotá D. C., Colombia
(+57 1) 245 7307 Código postal: (110311)
Ubicación: <http://goo.gl/maps/8dN0c>

9. Biografía y referencias del documento

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018
Decreto 4145 2011
Plan Estratégico Sector Agricultura y Desarrollo Rural