

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 2018

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.

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 generó tensiones sociales y produjo desplazamiento de propietarios de tierra, el abandono de predios y las ventas coaccionadas a precios bajos, así como 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 funcionó por los obstáculos institucionales y las presiones de grupos de poder. El INCORA se concentró en la asignación de baldíos.

Las políticas públicas orientadas 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 que 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 de Colombia. Las estrategias de los grupos armados han desplazado 3,6 millones de campesinos, dejando predios abandonados difíciles de recuperar pues no contaban con título de propiedad. Como consecuencia de lo anterior, cerca de 2 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 el 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 ordenamiento 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, regularización 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 2017

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 de planificar el ordenamiento social de la propiedad rural se requiere contar con un instrumento que defina el horizonte a largo plazo y que direcciona las acciones en forma coordinada y articulada entre las instituciones del sector para contribuir al alcance de los objetivos relacionados con la reducción de la desigualdad en la distribución de la tierra, la inseguridad jurídica en la

tenencia, la ineficiencia del mercado de tierras, el uso ineficiente del suelo, la baja productividad y competitividad de los sistemas productivos agropecuarios (agrícolas, pecuarios, forestales, agroforestales, acuícolas y pesqueros), la ineficiencia de los mercados agropecuarios y los conflictos intersectoriales asociados al uso del suelo rural.

Mediante el cual se articule las acciones del estado para cumplir la visión 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.

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, orientando los mecanismos existentes principalmente a la población rural de escasos recursos, asignándoles tierras recuperadas producto de la realización de procesos agrarios y de llegar a ser insuficientes proceder a mecanismos de compra de predios.

Adicionalmente para las personas que poseen tierra de forma irregular, es necesario que la UPRA genere los lineamientos desde el nivel nacional, para la implementación de una metodología a cargo de la entidad del orden nacional competente, que empodere a los entes territoriales para la formalización de los predios rurales, y con esto generar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

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, así como los compromisos a cumplir en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

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

El mercado de tierras en Colombia, es el conjunto de transacciones o acuerdos, libres de coerción, mediante el cual se realiza el intercambio parcial o total de alguno (s) de los componentes del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) de predios rurales que no han sido objeto de exclusiones legales. (UPRA, 2016).

La regularización del mercado de tierras es el conjunto de intervenciones estatales tendientes a:

Facilitar el acceso y la retención de la tierra a los sujetos beneficiarios de las políticas de tierras rurales.

- Definir las densidades rurales.
- Reducir los costos de transacción del mercado inmobiliario
- Mejorar los ingresos propios de los entes territoriales; y
- Desincentivar el fraccionamiento y la concentración improductiva de la tierra.

Se realiza mediante:

- El fortalecimiento del marco jurídico relativo a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento.
- El reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal tanto del alcance del derecho de propiedad como de otras formas de acceso a la tierra.
- La implementación de instrumentos de gestión territorial para incentivar el uso eficiente del suelo rural agropecuario; y
- El fortalecimiento institucional. (UPRA, 2015).

Y ya que la autorregulación del Mercado de Tierras Rurales es imposible (Merlet, 2014). La UPRA avanza en la definición de lineamientos de política que orienten su regularización. Igualmente en realizar el monitoreo y la proyección de su funcionamiento de su comportamiento.

La UPRA realiza los estudios para los lineamientos y criterios técnicos, que la ANT requiere en el diseño, implementación y administración del Observatorio de Tierras Rurales.

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

Teniendo en cuenta que los planes sectoriales agropecuarios, se concretan a través de planes de desarrollo de las entidades territoriales y de ordenamiento territorial, la Upa ha avanzado en la formulación de lineamientos para el fortalecimiento del componente

rural tanto en los planes de desarrollo departamental como en los planes de ordenamiento territorial.

Igualmente, la UPRA ha propuesto un instrumento tanto para la implementación de la Gestión del territorio para usos agropecuarios, como para la territorialización de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, denominado POPSPR (plan departamental de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural). Para la implementación de este instrumento se han firmado convenios con varios Departamentos, los cuales tiene el objeto de aunar esfuerzos.

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.

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.

Se entiende por línea base el Conjunto de datos e información que describe la situación previa a una intervención para el desarrollo y con la cual es posible hacer seguimiento y monitorear una política, programa o proyecto o efectuar comparaciones relacionadas. (DNP, 2003).

Partiendo de esta definición y atendiendo lo estipulado en el Decreto 4145 de 2011 que señala como uno de los objetos de la UPRA planificar, producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones, la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras pretende generar un proceso de actualización y mantenimiento de la línea base, a través de la consolidación de información e indicadores, que permita conocer la situación actual del ordenamiento territorial, así como de los programas adelantados en el sector para orientar de manera acertada la toma de decisiones.

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 ellos y de acuerdo con las metodologías utilizadas, se validan los lineamientos, criterios e instrumentos generados por la Dirección de Uso eficiente del suelo y Adecuación de Tierras. Estas validaciones se dan a través de reuniones técnicas con actores, talleres académicos nacionales, talleres gremiales nacionales y talleres en territorio.

Esta información, es entregada de manera sistemática a los responsables de los productos para la retroalimentación en la elaboración respectiva de los LCI y Planes; por lo cual se requiere de la financiación para la contratación de los operadores logísticos para el desarrollo de las actividades.

Productos a Obtener 2017

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 Lineamientos para la distribución equitativa de la tenencia de la tierra.

Producto 1.1.2 Formalización del plan de acción del Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, e implementación de su estrategia de territorialización.

Producto 1.1.3 Lineamientos para programas de acceso y regularización de tierras en programas priorizados.

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

Producto 1.2.1 Bases para la regularización del mercado de tierras.

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

Producto 1.3.1 Lineamientos de Ordenamiento Territorial Agropecuario.

Producto 1.3.2 Un documento que contenga la estrategia para la planificación territorial Agropecuaria con los avances en la formulación de 3 planes de nivel regional.

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 Acciones de coordinación de OSP con las demás instancias gubernamentales y organismos internacionales.

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 2017.

Actividad 3.2 Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación.

Producto 3.2.1 Un Documento con la evaluación de la Gobernanza de la Tierra en Colombia.

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.

Producto 4.1.3 Viáticos, gastos de viaje, manutención y transporte (terrestre, aéreo, fluvial, semovientes).

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 \$5.100.000.000, luego según el decreto Decreto 2118 de 2017 se realizó una reducción en la apropiación inicial de \$ 279.438.301 para una apropiación final de \$4.820.561.699.

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

**Cuadro 1
Resumen Ejecución Presupuestal 2017**

Actividad	Apropiación Inicial	Apropiación Vigente	Obligación	% Cumplimiento
Actividad 1.1	2.108.659.000	2.027.220.833	2.027.220.833	100%
Actividad 1.1	668.409.000	668.409.000	668.409.000	100%
Actividad 1.1	1.178.457.000	1.120.799.667	1.120.799.667	100%
Objetivo 1	3.955.525.000	3.816.429.500	3.816.429.500	100%
Actividad 2.1	73.577.000	73.577.000	73.577.000	100%
Objetivo 2	73.577.000	73.577.000	73.577.000	100%
Actividad 3.1	200.200.000	153.595.000	153.595.000	100%
Actividad 3.2	468.608.000	382.534.999	382.534.999	100%

Objetivo 3	668.608.000	536.129.999	536.129.999	100%
Actividad 4.1	402.110.000	394.445.200	386.155.767	98%
Objetivo 4	402.110.000	394.445.200	386.155.767	98%
Total	5.100.000.000	4.820.561.699	4.812.272.266	99.8%

Cuadro 2 Recursos Ejecutados

Vigencia	Recursos Asignados	Recursos Ejecutados	Reserva Presupuestal	Recursos no ejecutados	Total
2.017	4.820.561.699	4.812.272.266	0	8.289.433	4.820.561.699



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 2017	Avance a la fecha
Estudios y Diseños Realizados	Número	9	9
Publicaciones Realizadas (manuales, Documentos, Revistas, Etc)	Número	3	3

Indicadores de gestión:

Producto	Indicador	Meta Vigente 2017	Avance a la fecha
Eventos de difusión realizados	Número	5	14

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 desarrollaron 3 documentos, el primero denominado "Equidad en la distribución de la tierra rural en Colombia", incluye las consideraciones generales para la construcción de la propuesta de definición de equidad y las problemáticas asociadas, orientado a aportar en la definición y evaluación de las políticas relativas a la distribución de la tierra rural en Colombia, el cual fue construido a partir de entrevistas a expertos, el análisis de la información del CNA, cuyos resultados se socializaron en panel de expertos realizado en el mes de septiembre.
- El segundo documento denominado "Análisis de la información del tercer Censo Nacional Agropecuario", en él se trazan consideraciones metodológicas que plantean nuevos indicadores de análisis, y se presentan los resultados del análisis exploratorio de los datos, especialmente relativos a las variables relacionadas con la estructura de distribución de la tierra, categorías de tenencia, tamaños de las unidades productivas agropecuarias, UPA, y los principales usos de la tierra.

- El tercer documento denominado "Propuesta de lineamientos de política pública" presenta seis lineamientos generales, dirigidos a operativizar el concepto de equidad en la distribución de la tierra, incluyendo en cada uno de ellos: problemática, preceptos, criterios, acciones, responsables, y las instrumentos normativos asociados.
- Se realizó la Identificación y gestión de la información del CNA en lo relativo a la variable tenencia declarativa, a partir de lo cual se realizó la adopción de categorías de tenencia concordantes con los desarrollos conceptuales adelantados. Se desarrollaron dos documentos de trabajo; un documento de análisis sobre la relación entre la tenencia de la tierra en territorios étnicos, a partir de los datos de predominancia étnica del CNA y la variable de tenencia declarativa, que incluye información complementaria y un documento de análisis a partir de los resultados del estudio piloto realizado en los municipios Puerto López y Puerto Gaitán en el departamento del Meta, en el cual se integra la información del CNA e información predial a partir del cruce de centroides de las unidades de producción del CNA. Los resultados obtenidos serán insumo desde el componente de distribución y tenencia al proyecto ZIDRES.
- Se elaboró un Documento de trabajo de revisión de instrumentos normativos que limitan la concentración y extranjerización de la propiedad rural en el derecho internacional, algunas de las legislaciones revisadas son: Argentina, Brasil, Bolivia y Ecuador. Se desarrolló un Documento de propuesta de lineamientos de política pública para limitar, prevenir y regular los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras rurales La propuesta de lineamientos esta subdivida en tres ejes: 1) Lineamientos orientados al ordenamiento y regularización de la propiedad; 2) Lineamientos orientados al uso eficiente y sostenible del suelo; 3) Lineamientos orientados al desarrollo rural integral, junto a lo anterior se elaboró una propuesta normativa relacionada, y las fichas de 19 lineamientos propuestos.
- Se realizó una exploración y análisis de las resoluciones 041 y 020 del Incora que tienen los rangos de UAF por Zonas Relativamente Homogéneas y con ello la actualización de la base nacional con las extensiones de UAF. Se diseñó una presentación con 30 datos estadísticos claves sobre la Unidad Agrícola Familiar.
- Se brindó apoyo interinstitucional en escenarios convocados por la ANT en los que se socializaron los avances metodológicos en la reformulación de la UAF realizados por la Universidad Javeriana de Cali.

- Se desarrolló la propuesta de lineamientos requeridos en el decreto 902 de 2017, de competencia de la UPRA correspondiente al Subsidio Integral de Acceso a Tierras y la categorización y contraprestación de los sujetos a título parcialmente gratuito y a título oneroso. De la misma forma se plantearon los lineamientos y criterios para fortalecimiento del plan nacional de clarificación y recuperación y su ruta prioritaria, en apoyo a la mesa interinstitucional para el cumplimiento de la Sentencia T-488 de 2014.
- Se adelantaron las actividades previas para realizar el análisis de la política pública de acceso a tierra, ejecutando las siguientes actividades:
 - o Revisión de la normatividad relacionada con los programas de acceso a tierras, para el respectivo análisis de política pública.
 - o Cadena de valor y cuellos de botella por el componente de insumos, procesos, productos y resultados de la política de acceso a tierras.
- Se ejecutó una estrategia para la revisión, ajuste, y validación de los lineamientos, criterios e instrumentos construidos para el ordenamiento social de la propiedad para las áreas sustraídas de la Reserva Forestal de la Ley segunda de 1959. Dentro de la implementación estrategia, se realizaron ajustes al documento "LCI para el ordenamiento social de la propiedad en las áreas sustraídas de la Reserva Forestal de la Ley 2da de 1959 -RF", de acuerdo con las observaciones surgidas en los escenarios de validación.
- Se realizaron actividades en el marco del proyecto Gobernanza en áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y sus zonas de influencia, implementado a partir del apoyo de Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el cual busca que los habitantes (población campesina y pueblos indígenas) de cinco áreas protegidas (Parques Nacionales Naturales Catatumbo Barí, Cocuy; Sierra Nevada de Santa Marta, La Paya y el Parque Nacional Natural Nevado del Huila) mejoren la gestión de sus territorios aplicando las "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", donde la Unidad de Planificación Agropecuaria -UPRA, es un socio estratégico en la implementación de este proyecto.
- se avanzó en el proceso de formalización del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y la implementación de la estrategia de territorialización. La política nacional de ordenamiento productivo y

social de la propiedad rural fue formalizada a través de la Resolución 000128 de 2017 del MADR.

- Se construyó el documento de la estrategia de territorialización de la política nacional de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el cual contiene el marco de referencia de la política elaborado con base en la teoría de la gestión pública orientada a resultados y el marco de política vigente. Consecuente con la gestión con base en resultado las intervenciones de la política se representaron en una cadena de resultados la cual hace énfasis como bien lo dicen en los resultados esperados y no en los procedimientos. Así la estrategia se basa en cuatro procesos para su implementación: Direccionamiento Estratégico, planeación, implementación estratégica, seguimiento y evaluación.

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

- Se identificaron los componentes de los ejes del mercado de tierras (oferta, demanda, precio) y algunos supuestos normativos, en torno al efecto que podrían tener algunas acciones de política pública, en cada uno de estos; igualmente se presenta el inventario de algunas de las problemas más representativos que enfrenta el mercado de tierras rurales en Colombia y se presentan algunas propuestas de abordaje de los mismos.
- Se continuó con la implementación de la estrategia de integración de información formulada en años anteriores, logrando el aprovechamiento de la información suministrada por diferentes entidades, lo cual se expresa en un cubrimiento de la zonificación de precios de la tierra rural agropecuaria en Colombia a escala 1:100.000 del 7.3% del territorio rural con aptitud para el mercado de tierras.
- Se actualizaron los contenidos de la página web, se liberó el video animado del mercado de tierras, se elaboraron trinos informativos de los aspectos relevantes de la dinámica departamental del mercado de tierras, se revisaron, actualizaron, ajustaron y actualizaron diferentes mapas servidos en el SIPRA interno y en el SIPRA externo.
- Se elaboraron, revisaron, ajustaron y aprobaron 32 infografías departamentales, que ya cuentan con sus respectivas salidas gráficas y han sido enviadas a TIC para su publicación, junto con los Trinos propuestos para su divulgación en medios.

- Se elabora el acto administrativo (Resolución), el cual debe ser posteriormente enviado al MADR para su respectiva revisión y aprobación; los distintos artículos que lo componen, se relacionan con los lineamientos planteados en el documento técnico, al igual que las definiciones y el sustento normativo y jurídico.

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

- Se priorizaron dos áreas del sector agropecuario sobre las cuales se realizaron análisis en cuanto a su relación con el Ordenamiento territorial como han sido las Zonas de Interés de desarrollo rural, económico y Social –ZIDRES- y los distritos de adecuación de tierras –DAT-.
- Se elaboró el documento de Articulación del Plan Departamental Ordenamiento Productivo y Ordenamiento Territorial, que contiene los aspectos relacionados con el desarrollo y Ordenamiento Territorial Agropecuario en la escala nacional, departamental y municipal.
- Se elaboró "Documento de procedimiento para formular Unidades de Planificación Rural - UPR desde la iniciativa pública y privada", con dos Casos FENAVI Y DAT.
- Se abordó la estrategia de financiación de los Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad a partir de la discusión teórica de sobre la reforma del Estado y la capacidad financiera como elemento constitutivo de la capacidad del Estado para el cumplimiento de sus objetivos de política, particularmente los orientados al desarrollo rural agropecuario. Es así como se sugiere analizar la generación de ingresos públicos de las entidades territoriales, especialmente los asociados a gravámenes a la propiedad sobre la tierra como el impuesto predial, la participación en plusvalías y la contribución por valorización; así como la incidencia de instrumentos financieros sectoriales (crédito, ICR, LEC, FAG, etc.), la inversión pública sectorial y la posibilidad de aunar esfuerzos mediante asociación o alianzas público privadas, entre otros medios orientados a la materialización de los acuerdos territoriales que se establezcan en los Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural en sus diferentes momentos.
- Se han adelantado convenios con los departamentos de Tolima, Cesar, Antioquia, Atlántico, Cundinamarca, Quindío, Bolívar, Nariño, Meta, Magdalena, Caquetá, Casanare, Huila, Caldas, Sucre y Boyacá, los cuales presentan diferentes niveles de avance, alcanzando en algunos casos el componente de prospectiva, y en otros están avanzando en el momento de direccionalidad y análisis de problemática. En

la tabla 1 se relacionan el avance de los departamentos dentro del proceso, donde verde es que se considera finalizado el momento y naranja que aún está en desarrollo.

- Se elaboró un documento técnico que contiene la guía metodológica para la formulación de los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural a escala departamental, concertada al interior del equipo de trabajo DUESAT-DOSP. La guía incluye una caja de herramientas con cada uno de los lineamientos para el abordaje de los momentos propuestos.

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 realizó trabajo interinstitucional con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional APC –Colombia y la Oficina de Asuntos Internacionales del MADR en la construcción de la estrategia de cooperación internacional para el sector agropecuario y de desarrollo rural.
- Se adelantaron 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.
- Se destaca que las acciones que se han adelantado en materia de cooperación internacional cuentan con un enfoque que promueva la implementación del acuerdo de paz, apoyando los territorios que han sido víctimas del conflicto armado, buscando disminuir los desequilibrios regionales y promoviendo el uso eficiente del territorio para usos agropecuarios.

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.

- Se realizaron reuniones con cada uno de los grupos temáticos de la DOP&MT en las que se aplicó un instrumento de análisis "entrevista semiestructurada" que tenía por objeto: "Consolidar un proceso de articulación entre el equipo de seguimiento y evaluación y los grupos temáticos de la DOP&MT; para la actualización y mantenimiento de la línea base de indicadores a partir de la priorización estratégica y la articulación intra-sectorial".
- Se participó durante el año 2017 en la formulación del instrumento de seguimiento del Plan Nacional de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, donde el equipo de SEPP concentró sus esfuerzos en dos momentos: El primero relacionado con la validación de cada uno de los Vectores Descriptores del Problema y el segundo momento en la definición de la Cadena de Valor basados en la Resolución 128 de 2017 "Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria".
- Se apoyó a los equipos de Mercado de Tierras y Gestión Territorial en la definición de los lineamientos de seguimiento y evaluación relacionados con el Observatorio de Tierras y la Guía para la elaboración de los Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. En los dos casos, el equipo SEPP, desarrolló el capítulo de seguimiento y evaluación, desde la perspectiva metodológica como la del ciclo de las políticas públicas, siendo incluida la estrategia de seguimiento planteada, en el documento de Observatorio de Tierras. Para la propuesta de seguimiento de los Planes departamentales se espera continuar en el 2018 la labor de consolidación con el equipo temático respectivo.

Actividad 3.2. Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación.

- Se logró la generación de un análisis de contexto respecto a la Gobernanza Territorial en general, el cual se retroalimentó específicamente en lo relacionado con la información de OSP, teniendo como base las cifras y análisis registrados en las fichas de seguimiento de los indicadores de la línea base de la DOP&MT. A partir del desarrollo conceptual, el contexto, las categorías, premisas y ejes temáticos, el grupo construyó una propuesta de instrumento para la recolección de información primaria, con el fin de obtener información estratégica para la Gobernanza Territorial Agropecuaria.
- Se conformó un documento que contiene los resultados y análisis derivados de la información recopilada, el cual, a la fecha, se encuentra en revisión y ajuste.

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 Articulación entre la Agencia de Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Renovación del Territorio y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
 - o Socialización para periodistas, decreto ley de tierras.
 - o Seminario de Ordenamiento Territorial para el Desarrollo, Gobernación de Bolívar.
 - o Foro Debates caribe Agro del Herald.
 - o Maratón de Gobierno en Línea - Sector MinAgricultura.
 - o Panel Nacional: PAISAJE AGROPECUARIO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL.
 - o CEI-COT El ordenamiento territorial desde la perspectiva rural agropecuaria- Lineamientos e instrumentos para su aproximación integral.
 - o Agrofuturo
 - o Expoupra
 - o Contratos Agropecuarios
 - o Caribe Agro
 - o Innovación OP
 - o Gobierno en Línea
 - o RAP
 - o Agronova

- 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 Unidad Agrícola Familiar En El Ordenamiento Jurídico Colombiano.
 - o Gobernanza de la Tierra en Colombia.
 - o Paisaje Agropecuario.

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.

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 de 2011
Plan Estratégico Sector Agricultura y Desarrollo Rural