

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 2015

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. Objetivo: 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.

- Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras.
- Articular la planificación de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras con las demás instancias gubernamentales.

- Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras.
- 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 2014 desarrollar las siguientes actividades enmarcadas en cuatro (4) objetivos así:

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 Criterios, Lineamientos 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 de la UPRA, para orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en lo correspondiente al ordenamiento social de la propiedad 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 criterios, lineamientos 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.

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

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 (criterios, lineamientos 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.

Actividad 1.3. Elaborar los Criterios, Lineamientos 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.

Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social de la 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 Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras 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.

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.

Actividad 3.2. Conceptualizar y administrar el Observatorio de Tierras Rurales en componentes de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Para crear el Observatorio de Tierras Rurales se hace necesario conocer detalladamente la información producida por diferentes entidades como las autoridades catastrales, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro, las entidades Bancarias, las Lonjas de Propiedad Raíz, Inmobiliarias, ICA, INCODER, UMATA, ULATA, ente otras, las cuales se encuentran directamente relacionadas con el mercado de tierras rurales productivas en Colombia.

Igualmente se requiere de desarrollos técnicos y tecnológicos que permitan acopiar, consolidar, estandarizar y procesar la información producida por estas entidades, y analizar y publicar los resultados obtenidos, de tal manera que se conviertan en insumo para el desarrollo de políticas públicas encaminadas al ordenamiento social de la propiedad, el desarrollo rural, regularización del mercado de tierras y la seguridad alimentaria.

Actividad 4.1. Implementar el modelo integrado de planeación y gestión.

El proyecto de fortalecimiento de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras nivel nacional, contribuyó en el desarrollo de uno de los componentes del modelo integrado de planeación y

gestión, teniendo en cuenta que tenía como uno de sus objetivos específicos fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.

En este sentido se cumplió con las responsabilidades de la Unidad en materia institucional Ley 489 de 1998, la ley 872 de 2003 que crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, herramienta que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, el cual debe desarrollarse en forma obligatoria de acuerdo con el Decreto 4110 de 2004 y Decreto 4485 2009 que adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública. Igualmente lo señalado en el Decreto 943 de 2014 MECL, en términos de mantener el cumplimiento de los requisitos allí establecidos para las Entidades Públicas

En desarrollo de esta responsabilidad, tres profesionales adelantaron actividades de apoyo para la implementación del Sistema de Gestión Integrado de Calidad para la Entidad. En este sentido se cumplió la socialización y formalización de los documentos del Sistema. Se adelantó la sensibilización respecto a los beneficios del sistema y como sus procesos. Se hizo el levantamiento de procedimientos nuevos. Se actualizaron procedimientos que requirieron actualización ya adoptados. Se acompañó auditorías al sistema de calidad. Se asistió en el levantamiento de acciones preventivas correctivas y de mejora. Como resultado se obtuvo la implementación del SGI Upra 2014. Se cumplió con el 31% de lo que se tenía programado para el año.

Actividad 4.2. Formulario Único Reporte de avances de la Gestión diligenciado y presentado.

El proyecto de fortalecimiento de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras nivel nacional, en el marco del objetivo de fortalecer la administración, atención, control y organización institucional, contribuyó en el desarrollo de las responsabilidades de la Unidad en el sentido de disponer de la información misional para la atención de los requerimientos del FURAG, en cuanto al desarrollo de la Política de desarrollo administrativo Gestión misional y de gobierno decreto 2482 de 2012.

En desarrollo de esta responsabilidad, una profesional adelantó actividades de apoyo al seguimiento del proyecto en cuanto a la consolidación detallada de información de manera periódica del avance en la ejecución de las actividades y productos referente a los compromisos presupuestales, obligaciones y pagos, frente a la programación realizada en la vigencia 2014 del proyecto en mención. Igualmente se realizó consolidación detallada de información de manera periódica mensual en el cumplimiento de las metas físicas para su reporte al Ministerio de Agricultura y el sistema SPI de DNP en 2014. También se consolidó la información presupuestal base para el seguimiento del plan de acción PAI y diligenciamiento de los sistemas SUIFP y otros sistemas institucionales. Así mismo se apoyó la elaboración de los informes de gestión institucional. Se cumplió con el 100% de lo que se tenía programado para el año.

4. Esquema de financiación:

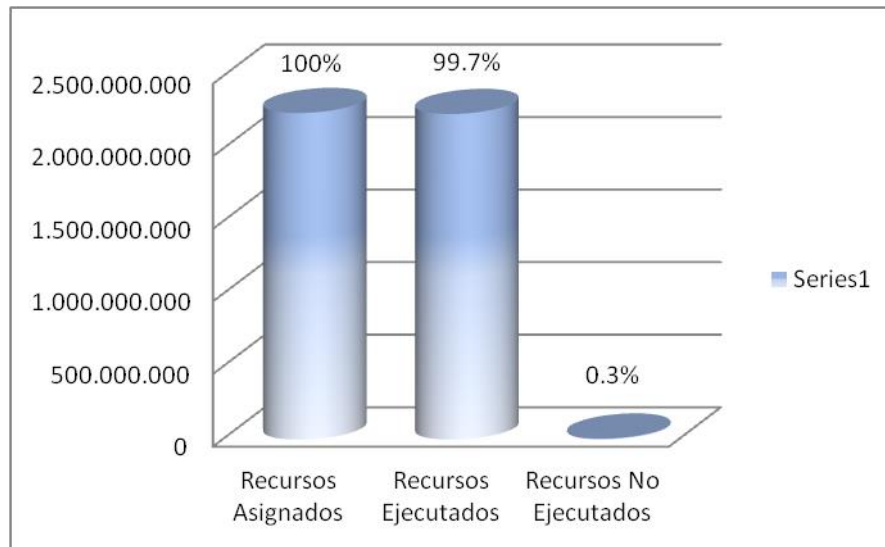
Cuadro 1
Resumen Ejecución Presupuestal 2014

OBJETIVOS Y ACTIVIDADES DEL PROYECTO DE INVERSIÓN	RECURSOS ASIGNADOS \$	RECURSOS EJECUTADOS \$	% DE CUMPLIMIENTO
OBJETIVO 1	1.726.694.677	1.725.925.208	99,96%
Actividad 1.1	865.822.382	865.822.382	100,00%
Actividad 1.2	534.433.000	534.433.000	100,00%
Actividad 1.3	326.439.295	325.669.826	99,76%
OBJETIVO 2	78.458.345	72.368.282	92,24%
Actividad 2.1	78.458.345	72.368.282	92,24%
OBJETIVO 3	249.140.217	249.140.217	100,00%
Actividad 3.1	183.140.217	183.140.217	100,00%
Actividad 3.2	66.000.000	66.000.000	100,00%
OBJETIVO 4	195.706.761	195.706.761	100,00%
Actividad 4.1	132.000.000	132.000.000	100,00%
Actividad 4.2	63.706.761	63.706.761	100,00%
TOTAL	2.250.000.000	2.243.140.468	99,70%

Cuadro 2
Recursos Ejecutados
(Millones de pesos corrientes)

Año	Recursos Asignados (1)	Recursos Ejecutados (2)	% Ejecutado (2)/(1)	Recursos No Ejecutados (1)-(2)
2014	2.250.000.000	2.243.140.468	99.7%	6.859.532

Grafico 1
Ejecución Presupuestal 2014



5. Logros y Metas

Para el proyecto de inversión de la Dirección de Uso se tenían proyectados los siguientes indicadores:

Indicadores de Seguimiento	Producto	Indicador	Avance a la fecha
	Estudios y diseños realizados	12 Estudios	12 Estudios

A continuación se presenta los indicadores de gestión:

Indicadores de seguimiento	Gestión	Indicador	Avance a la fecha
	Informes Presentados	1 Informe	1 Informe

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 Criterios, Lineamientos e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras.

- A partir de la información catastral disponible vigencia 2014, se aplicó a nivel nacional la metodología de análisis de distribución de la propiedad rural propuesta en el 2013, la cual permitió obtener diferentes mediciones de distribución de predios rurales y propietarios en el ámbito nacional, departamental y municipal y el cálculo de los índices de Gini, Hirschman, Atkinson, Theil e indicadores de concentración y fraccionamiento.
- Tomando como base los resultados de la aplicación de la metodología de análisis de distribución de la propiedad rural, se realizó una caracterización de los índices de distribución usando variables sociales, económicas, ambientales e institucionales.
- Se generó la base de los lineamientos de política de gestión del territorio para usos agropecuarios referidos al acceso y la distribución de la propiedad rural en Colombia.
- Se desarrolló una propuesta de priorización de zonas para la intervención del programa de Titulación de Baldíos de la Nación y el programa de Formalización de la Propiedad Rural a través de análisis espacial.
- Se dio acompañamiento al MADR en la formulación de la propuesta de Ley de Formalización de la Propiedad Rural, en la formulación de la política de Tierras, en la mesa de integración metodológica de formalización donde se busca construir un único instrumento para ejecutar las políticas de formalización de propiedad privada y de adjudicación de baldíos y en el piloto para el registro masivo de las resoluciones de titulación de baldíos en la oficina de instrumentos públicos.
- Se generó una propuesta de lineamientos, criterios generales y clasificaciones para los proyectos de Adecuación de Tierras, así como los parámetros para la fase de identificación y prefactibilidad de los mismos, incorporando el componente de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural desde la perspectiva de la función social y ecológica de la propiedad y la regularización de los predios que se ven beneficiados con este tipo de bienes públicos.

- Se formuló el Plan Nacional Preliminar de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, como instrumento de planificación estratégica orientado y articulado desde los componentes de ordenamiento social de la propiedad y ordenamiento productivo, el cual incluye una propuesta de tipologías de territorios de intervención.

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

- Se generó una propuesta de plan de acción para la regularización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia y de escenarios de coordinación institucional entre la UPRA y demás entidades relacionadas con el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia,
- Se elaboró una metodología para la caracterización regional e intervención territorial del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.

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

- Se formuló una propuesta técnica de instrumento de planificación para el ordenamiento del suelo rural, donde se determina la pertinencia de la UPR, sus contenidos, o ajustes al marco normativo, con sus respectivos aspectos de soporte a la propuesta, a nivel técnico, jurídico, institucional y para la implementación de la misma.
- Como parte de la formulación de lineamientos de política para el desarrollo rural agropecuario, se generó la estructura de lineamientos de la GESTUA, que es base para la planificación de la UPRA en el desarrollo de los lineamientos, criterios e instrumentos en las diferentes temáticas misionales, aplicables a los ámbitos regional, departamental y municipal. A partir de la estructura definida se presentó una propuesta de bases para la formulación de la política nacional de GESTUA desde un enfoque territorial.

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

- Actualmente se cuenta con una estrategia de coordinación donde se identificaron los espacios de coordinación interinstitucional y en los cuales se ha venido incidiendo. Dicha estrategia fue generada a partir de la identificación de actores claves tales como: Departamento Nacional de Planeación - DNP, los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS, Minas y Energía, Vivienda, Ciudad y Territorio y Cultura; y la elaboración de un mapa con actores, competencias, conflictos y acciones comunes.

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 elaboró una propuesta metodológica de estructuración de la línea base para seguimiento y evaluación aplicable a los temas de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Mercado de Tierras, la cual contiene el planteamiento de las diferentes etapas realizadas para este propósito: planeación, marco normativo y requerimientos de información, diseño de la estructura temática, verificación y análisis de calidad de la información y los indicadores, selección de Indicadores y fichas técnicas, reportes de seguimiento y diseño de la herramienta informática.
- Se resalta la participación de la UPRA en la aprobación del diseño y alcance de las evaluaciones de Titulación de Baldíos a Campesinos y Zonas de Reserva Campesina, como parte de un trabajo conjunto desarrollado con el MADR e INCODER y coordinado por parte del DNP. En el caso de la evaluación Titulación de Baldíos a Campesinos, se adjudicó su realización al Consultor Proyectamos Colombia S.A.S y, en consecuencia, la UPRA se encuentra participando en el Comité Técnico de seguimiento al desarrollo de la evaluación

Actividad 3.2. Conceptualizar y administrar el Observatorio de Tierras Rurales en componentes de Ordenamiento Social de la Propiedad.

- En el marco de la Cooperación Técnica Internacional entre la Unión Europea y el Gobierno de Colombia, y como parte del convenio "Apoyo a la restitución de tierras y a las reformas institucionales de desarrollo rural en Colombia", la UPRA con el apoyo de la Asistencia Técnica Internacional No. 2 (ATI II), adelantó una propuesta conceptual para el Observatorio del Mercado de Tierras en Colombia.

Actividad 4.1. Implementar el modelo integrado de planeación y gestión.

- El proyecto de fortalecimiento de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras nivel nacional, contribuyó en el desarrollo de uno de los componentes del modelo integrado de planeación y gestión, teniendo en cuenta que tenía como uno de sus objetivos específicos fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.

En este sentido se cumplió con las responsabilidades de la Unidad en materia institucional Ley 489 de 1998, la ley 872 de 2003 que crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público, herramienta que permite dirigir y evaluar el desempeño institucional, el cual debe desarrollarse en forma obligatoria de acuerdo con el Decreto 4110 de 2004 y Decreto 4485 2009 que adopta la norma técnica de calidad en la gestión pública. Igualmente lo señalado en el Decreto 943 de 2014 MECI, en términos de mantener el cumplimiento de los requisitos allí establecidos para las Entidades Públicas

En desarrollo de esta responsabilidad, tres profesionales adelantaron actividades de apoyo para la implementación del Sistema de Gestión Integrado de Calidad para la Entidad. En este sentido se cumplió la socialización y formalización de los documentos del Sistema. Se adelantó la sensibilización respecto a los beneficios del sistema y como sus procesos. Se hizo el levantamiento de procedimientos nuevos. Se actualizaron procedimientos que requirieron actualización ya adoptados. Se acompañó auditorías al sistema de calidad. Se asistió en el levantamiento de acciones preventivas correctivas y de mejora. Como resultado se obtuvo la implementación del SGI Upra 2014. Se cumplió con el 31% de lo que se tenía programado para el año.

Actividad 4.2. Formulario Único Reporte de avances de la Gestión diligenciado y presentado.

- El proyecto de fortalecimiento de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y de la regularización del mercado de tierras nivel nacional, en el marco del objetivo de fortalecer la administración, atención, control y organización institucional, contribuyó en el desarrollo de las responsabilidades de la Unidad en el sentido de disponer de la información misional para la atención de los requerimientos del FURAG, en cuanto al desarrollo de la Política de desarrollo administrativo Gestión misional y de gobierno decreto 2482 de 2012.

En desarrollo de esta responsabilidad, una profesional adelantó actividades de apoyo al seguimiento del proyecto en cuanto a la consolidación detallada de información de manera periódica del avance en la ejecución de las actividades y productos referente a los compromisos presupuestales, obligaciones y pagos, frente a la programación realizada en la vigencia 2014 del proyecto en mención. Igualmente se realizó consolidación detallada de información de manera periódica mensual en el cumplimiento de las metas físicas para su reporte al Ministerio de Agricultura y el sistema SPI de DNP en 2014. También se consolidó la información presupuestal base para el seguimiento del plan de acción PAI y diligenciamiento de los sistemas SUIFP y otros sistemas institucionales. Así mismo se apoyó la elaboración de los informes de gestión institucional. Se cumplió con el 100% de lo que se tenía programado para el año.

6. 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. No existían experiencias previas institucionales que permitieran establecer estándares de recursos y gestión institucional para el abordaje del Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras.
3. Desconocimiento de las funciones asignadas a la UPRA por parte de otras instituciones por presunto traslape de competencias.
4. 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, el INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras.
5. 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.
6. Restricción de espacio físico, mobiliario, informáticos y de comunicaciones para el desarrollo adecuado del trabajo.
7. La cantidad de personal de planta y contratado es insuficiente para abordar todas las funciones misionales.

7. 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, UPRÁ
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
Calle 35 No. 5 - 81
Bogotá D. C., Colombia
(+57 1) 245 7307 Código postal: (110311)
Ubicación: <http://goo.gl/maps/8dN0c>

8. Biografía y referencias del documento

Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014
Decreto 4145 2011
Plan Estratégico Sector Agricultura y Desarrollo Rural