



La Reforma Rural Integral. Entre la suspensión y la implementación de Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Estudio de caso del municipio de Ovejas, Sucre

Yennifer Sánchez Díaz

Artículo de investigación para optar al título de Magíster en Políticas Públicas

Tutor

Alix Bibiana Gómez Vargas, Magíster (MSc) en Ciencias Políticas

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Económicas
Maestría en Políticas Públicas
Medellín, Antioquia, Colombia

2022

Cita	(Sánchez Díaz, 2021)
Referencia	Sánchez Díaz, Y. (2022). <i>La Reforma Rural Integral. Entre la suspensión y la implementación de Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). Estudio de caso del municipio de Ovejas, Sucre</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Maestría en Políticas Públicas, Cohorte IV.



Biblioteca Carlos Gaviria Díaz

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

Rector: John Jairo Arboleda Céspedes.

Decano/Director: Sergio Iván Restrepo Ochoa.

Jefe departamento: Wilman Arturo Gómez Muñoz.

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexo

Resumen

El texto sustenta la afirmación de que los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) son el mecanismo articulador de la Reforma Rural Integral a partir de la construcción del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (ADI), de la fase de formulación e implementación, del Plan del municipio de Ovejas-Sucre, durante el periodo 2017-2020. El Marco se desarrolla con base en lo propuesto por Elinor Ostrom y analiza el municipio de Ovejas, Sucre por ser el primer lugar del país en donde se realizó un ejercicio de catastro multipropósito junto con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Lo anterior, se logró utilizando la metodología de investigación mixta con un Diseño de Triangulación Concurrente (DITRIAC) en donde se contó con el análisis de fuentes secundarias y con entrevistas a los principales actores involucrados en la formulación e implementación del Plan. En conclusión, los planes pueden considerarse el mecanismo articulador de la Reforma Rural Integral porque su suspensión afecta directamente la implementación general del punto uno del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (2016). Por lo tanto, es imposible pensar que se avanza en la puesta en marcha de la Reforma cuando no se están llevando a cabo los POSPR, en los municipios priorizados.

Palabras clave: Reforma Rural Integral, Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, redistribución de la tierra.

Abstract

The text supports the statement that the Social Management Plans for Rural Property (POSPR) are the articulating mechanism of the Integral Rural Reform based on the construction of the Institutional Analysis and Development Framework (ADI) of the formulation and implementation phase of the Sheep-Sucre Municipality Plan for the period 2017-2020. The Framework is based on what Elinor Ostrom proposed and analyzes the municipality of Ovejas, Sucre as the first place in the country where a multipurpose cadastre exercise was carried out along with the social ordering of rural property. This was achieved using the methodology of mixed research with a Concurrent Triangulation Design (DITRIAC), which included the analysis of secondary sources and interviews with the main actors involved in the formulation and implementation of the Plan. In conclusion, the plans can be considered the articulating mechanism of the Integral Rural Reform because their suspension directly affects the overall implementation of point one of the Final Agreement for the termination of the conflict and the construction of a stable and lasting peace (2016). Therefore, it is impossible to think that progress is made in the implementation of the Reform when the POSPR are not being carried out, in the prioritized municipalities.

Keywords: Comprehensive Rural Reform, Plan for the Social Organization of Rural Property, redistribution of land.

Introducción

El Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera se firmó en el 2016. El documento aborda seis temas considerados trascendentales para la superación del conflicto. Se inicia con hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (en adelante RRI). La cual, acoge gran parte del diagnóstico y las propuestas concretas presentadas por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015).

En primera medida, la Misión establece que, desde la década del 90, existen siete cuellos de botella para la evolución institucional de sector agrario y rural. Entre ellos, poca presencia de la institucionalidad en el territorio; débiles instancias regionales para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y del desarrollo rural de los territorios; poca articulación del nivel central para el diseño de la política rural y para la provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural.

En segunda medida, propone la formulación de una Política Pública para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, cuya finalidad es atender los problemas de informalidad, desorden e inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra en Colombia. La cual, incluye la creación de una nueva entidad administradora de los predios rurales de la nación, la Agencia Nacional de Tierras, de instrumentos operativos, el Fondo de Tierras, y la implementación de un procedimiento único.

La RRI también acoge las iniciativas presentadas en los Diálogos de la Habana y en los Foros que se realizaron con la participación de diversos sectores de la sociedad civil.

De acuerdo con La Mesa de conversaciones en la Habana (2016) y la Procuraduría General de la Nación (2019), la RRI está conformada por tres componentes: acceso y uso de la tierra, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (En adelante PDET) y Planes Nacionales.

El primer componente de acceso y uso de la tierra aborda principalmente el Fondo, la adjudicación, el Subsidio o la línea especial de crédito de tierras. Asu vez, la asignación de derechos de uso, la formalización masiva, el catastro multipropósito, el Plan de zonificación ambiental y las Zonas de Reserva Campesina. El segundo componente, incluye los PEDT desde el nivel veredal, municipal y regional. El último componente, contempla 16 planes nacionales para la Reforma Rural Integral.

Ahora bien, la RRI está integrada por tres componentes principales, pero ¿existe algún mecanismo articulador? En la puesta en marcha de la RRI, se crearon nuevas instituciones y

políticas. Ejemplo de ello, es la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (En adelante Política Pública de OSPR), que cuenta con un modelo incremental. En primer lugar, porque la norma es el actor principal en la toma de decisiones. Su documento fundante es el Decreto Ley 902 de 2017 y sus lineamientos, metodología, reglamento, orientaciones y modificaciones se han realizado a través de resoluciones posteriores.

En segundo lugar, porque en su implementación es necesario la creación de una nueva entidad administradora de las tierras de la nación denominada Agencia Nacional de Tierras (En adelante ANT). Reemplazando la entidad anterior, el INCODER, e incorporando un nuevo enfoque de política de tierras: el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

La Agencia Nacional de Tierras estableció en la implementación de la Política Pública de OSPR, los Planes de OSPR como el mecanismo para desarrollar la atención por oferta y aplicar el procedimiento único, creado en el Decreto Ley 902 de 2017. Los cuales, son definidos por el artículo 2 de la Resolución 740 de 2017 como un instrumento de planificación, mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

La ANT, “propone una redefinición de su diseño institucional para la atención del tema de tierras, incorporando a sus procesos misionales tradicionales un esquema de atención por oferta que responde a la incorporación del enfoque territorial en la Política Pública de OSPR” (ANT. 2017, p.12). En otras palabras, se presenta un dispositivo de contexto neo-institucional, es necesario la actualización y la modernización de las instituciones. Antes de la creación de la ANT, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) era la autoridad de tierras en Colombia, realizando su trabajo únicamente por descongestión, apropiándose de los procesos de las entidades que administraron las tierras de la nación previamente, o por demanda, atendiendo las nuevas solicitudes radicadas directamente por los ciudadanos. Ahora la ANT, creada en el Decreto 2363 de 2015, incorpora una atención por oferta, en donde atiende de manera masiva y directa, en los municipios focalizados, los procesos de su competencia a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

No obstante, de acuerdo con el informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de paz 2016-2019,

El Comité Técnico para la focalización territorial de los POSPR, en julio de 2017, seleccionó 98 municipios priorizados. Como consecuencia de la falta de presupuesto de la ANT para la vigencia 2017, se disminuyó el número de municipios para la intervención y se programaron los 23 focalizados para la política de catastro multipropósito y posteriormente, atendiendo al presupuesto asignado para la vigencia 2018, se programó 20 municipios más. Así las cosas, se tienen focalizados 43 municipios con POSPR formulados, de los cuales 12 ya están aprobados y solo uno en fase de implementación (Ovejas – Sucre). La ANT reporta que se tiene planeado focalizar un municipio más para la vigencia 2019.

Sin embargo, de los 12 POSPR formulados y aprobados, 7 se encuentran suspendidos desde el mes de septiembre de 2018 por razones de orden público y temas presupuestales en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia), Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca) (PGN, 2019, págs. 36,37).

La suspensión paulatina de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, desde el año 2017, representa una grave afectación a la implementación de la RRI, tal y como lo expresa la Procuraduría General de la Nación (2019), en los siguientes argumentos:

- ❖ La suspensión de los planes incide directamente en los bajos resultados en materia de acceso y formalización de tierras y los demás asuntos que se tramitan vía procedimiento único en zonas focalizadas. Además, hace que la ANT continúe actuando por demanda, que supone mayor ineficiencia por todos los esfuerzos que implica la dispersión de los casos por atender que concentrarse en una sola zona. Es importante que en el corto plazo se avance en la implementación de los planes formulados pues dada la dinámica del mercado de tierras en el territorio es altamente probable que con el paso del tiempo los planes formulados estén desactualizados.
- ❖ Incide en el bajo porcentaje de sujetos de ordenamiento inscritos hasta la fecha en el RESO.
- ❖ Obstaculiza la adjudicación de baldíos y bienes fiscales a campesinos sin tierra.
- ❖ Demora la aprobación de la Línea Especial de Crédito por parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.
- ❖ Los resultados en materia de formalización siguen siendo de solicitudes de los interesados (por demanda) y no bajo el enfoque proactivo por oferta. Por esta razón, no se está cumpliendo con uno de los propósitos de la aplicación del procedimiento único en zonas

focalizadas de agotar los tiempos y garantizar mayor eficiencia en los procesos de acceso y formalización de la propiedad.

- ❖ Dificulta el cumplimiento de las iniciativas que quedaron contempladas en los PATR, en especial aquellas del pilar uno y las relacionadas con conflictos agrarios, la implementación de los proyectos productivos para los excombatientes en procesos de reincorporación y de campesinos vinculados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Los planes no fueron contemplados en el Acuerdo de paz, “son parte de la instrumentalización para el cumplimiento de las disposiciones pactadas en el punto 1.1. sobre acceso y formalización de tierras y gestión del suelo rural” (PGN, 2019, pág. 36). No obstante, su implementación incide en la identificación de los posibles predios baldíos que pueden ingresar al Fondo de Tierras, en la caracterización de la población del RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento), en la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad, en el desarrollo del pilar número uno de los PDET. Es decir, son el mecanismo articulador de la RRI y su puesta en marcha o suspensión, incide directamente en el cumplimiento del punto uno del Acuerdo de paz.

Teniendo en cuenta que, los Planes de OSPR pueden considerarse el mecanismo articulador de la RRI, su suspensión afecta directamente la implementación general del punto uno del Acuerdo, es pertinente realizar un análisis institucional que sustente la afirmación dada y fortalezca la necesidad de llevarlos a cabo.

En este orden de ideas, se tomará como caso de estudio el municipio de Ovejas, Sucre por dos razones principales. La primera, de acuerdo con la Presidencia de la república (2019), es el primer lugar del país en donde se realiza el 100 % del catastro multipropósito junto con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. La segunda, porque es uno de los 170 municipios priorizados para llevar a cabo los PDET. Estos municipios, citando el Decreto 893 de 2017, son seleccionados teniendo en cuenta las siguientes características diferenciales: los niveles de pobreza extrema y necesidades básicas insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

El municipio de Ovejas, Sucre cuenta con ciertas características relevantes de ser mencionadas. Para ello, se hace referencia a dos estudios realizados por el Centro Nacional de Memoria Histórica. El primero de ellos, La tierra en disputa (2010), en donde se afirma lo

siguiente. En el departamento de Sucre existen cuatro subregiones. Dentro de ellas, la región de los Montes de María a la que pertenece el municipio de Ovejas. Esta región se ha caracterizado por la intensa lucha por el territorio entre guerrillas (frentes 35 y 37 de las Farc y ELN principalmente) y paramilitares. La importancia de esta zona radica en su ubicación estratégica para la movilización de armas y productos ilícitos. Aquí predomina la agricultura de subsistencia campesina tradicional. La ganadería no se ha desarrollado como en las otras subregiones por problemas de orden público.

De acuerdo con el CNMH (2010), en el municipio de Ovejas, durante 1996 y 2005, se han presentado las masacres en el corregimiento de Chengue - paramilitares asesinaron a 24 personas el 17 de enero del 2001- y en el corregimiento de Flor del Monte - paramilitares asesinaron a 42 personas el 16 de febrero de 2000 -. Por su parte, en el periodo 1997-2010, Ovejas fue uno de los municipios de muy alta incidencia de desplazamiento (más de 10.000 personas). De acuerdo con el Registro Único de Víctimas – Corte de 31 de enero de 2022 – en el municipio residen 18.525 personas que han sido reconocidas como víctimas en el marco de la Ley 1448 de 2011.

En el segundo estudio, Campesinos de tierra y agua (2017), se afirma lo siguiente. El municipio de Ovejas, Sucre se ha construido en un contexto de lucha constante por la tierra. En los años 50, la cultura era el tabaco. Posteriormente, con la caída del precio del tabaco el campesinado redujo considerablemente su producción. Ahora, es gran productor de yuca dulce para el mercado y de otros cultivos como el aguacate, el ajonjolí, el plátano, el frijol, el ají, la berenjena, la ahuyama, la patilla, el melón, la papaya y el mango. Otra de las actividades económicas recientes, es la presencia de multinacionales para la exploración del gas.

Con base en el CNMH (2017), la relevancia del municipio de Ovejas para la zona montañosa de Los Montes de María y en general el departamento de Sucre radicó no solo en que este municipio era considerado como el centro de desarrollo en términos productivos y comerciales, también porque fue consolidándose como uno de los mayores epicentros de recuperación de tierras, y uno de los referentes organizativos del campesinado gracias al sindicato de elaboradores de tabaco, la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC), entre otras organizaciones sociales.

Por las consideraciones anteriores, el municipio de Ovejas, Sucre se considera un caso emblemático para la implementación de la Política Pública de OSPR y será estudiado a lo

largo del texto de la siguiente manera. En la primera sección, se expondrá el enfoque teórico de la tesis, El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional (en adelante Marco ADI), desde el abordaje de las Políticas Públicas de Tierras. Para ello se darán a conocer los elementos constitutivos del Marco ADI, se enunciarán dos investigaciones previas sobre el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y un estudio que utilizó este enfoque desde el Ordenamiento Territorial.

En la segunda sección, se mostrará la metodología utilizada. En la tercera sección, se ofrecerán los resultados de la investigación desde dos títulos principales. El primero, el análisis institucional del Plan de OSPR del municipio de Ovejas, Sucre partiendo de un mapa multinivel que será explicado detalladamente. El segundo, reflexionará sobre los Planes como el mecanismo articulador de la RRI a través de una matriz relacional.

En la última sección, se darán las conclusiones principales del trabajo realizado.

1. El Marco de Análisis y Desarrollo Institucional en el abordaje de las políticas públicas de tierras

En el Neoinstitucionalismo Económico “no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino a las instituciones que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad” (Roth, 2007 pág. 39). Este enfoque tiene como principales expositores a: Ronald Coase con los costes de transacción en la empresa y en la sociedad; Douglas North con las instituciones, cambio institucional y creencias; Oliver Williamson con el tema de jerarquías, mercados y gobernanza de las organizaciones y a Elinor Ostrom con el Marco de Análisis y Desarrollo Institucional.

Las instituciones entendidas como reglas del juego brindan un adecuado marco de comprensión para abordar el análisis de políticas públicas. Desde la perspectiva del análisis Neoinstitucional, es posible resolver interrogantes relacionados con la función promotora o restrictiva de las reglas institucionales: ¿El gobierno nacional facilita u obstaculiza la iniciativa local?, ¿La movilización social produce cambios institucionales?, ¿Prevalece la tradición institucional al servicio de grupos de interés?, ¿Cómo interactúan actores de políticas públicas e instituciones?, ¿El análisis de entorno es parte constitutiva del análisis institucional de políticas públicas?, ¿Las instituciones dan forma al proceso de las políticas?

Tales cuestiones del análisis institucional toman los matices que impone la

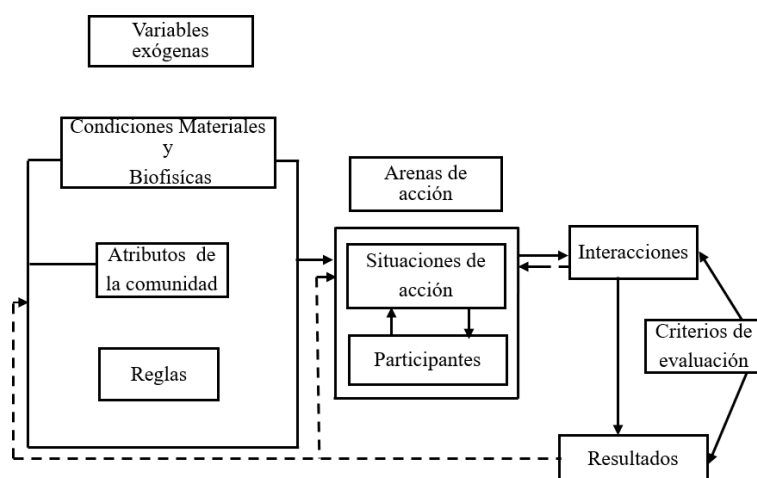
política pública específica (objetivos, instrumentos, resultados), pero mantienen el común de categorías analíticas (diseño, acuerdo o cambio institucional, poder e intereses de los actores) que permiten análisis comparativos, aprendizaje social y mejoramiento de los procesos de toma de decisiones (Eslava, 2010, pág. 110).

El Neoinstitucionalismo Económico aplicado al estudio de las políticas públicas permite; en primer lugar, comprender casos particulares. En segundo lugar, es una herramienta para la toma de decisiones de los analistas de políticas y de los funcionarios públicos. En el caso de esta investigación, se tomará como enfoque de análisis los aportes brindados por Elinor Ostrom, Vincent Ostrom y colaboradores en el Marco ADI, constituido como un marco de trabajo para estudiar problemas complejos e inciertos, elementos característicos de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad en Colombia.

El Marco ADI está integrado por el siguiente mapa conceptual multinivel

Gráfico 1

Estructura para el análisis institucional



Fuente. (Ostrom, 2015 pág.53)

De acuerdo con Ostrom (2015), la arena de acción incluye dos holones: una situación de acción y el participante en esta situación. El primer holón se refiere al espacio social en el que los participantes con diversas preferencias interactúan, intercambian, bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan los unos a los otros o luchan (Ostrom, 2015, Pág. 52). El cual, puede caracterizarse usando siete grupos de variables: 1. Los participantes (individuales o colectivos); 2. Las posiciones; 3. Los resultados potenciales; 4. Los vínculos entre la acción y el resultado; 5. El control que ejercen los participantes; 6. Las clases de información generada y

7. Los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados. El segundo holón, son los participantes individuales o colectivos que interactúan en la situación de acción.

La arena de acción se ve afectada por las variables exógenas, es decir, las reglas, los atributos de la comunidad y las condiciones materiales y biofísicas del entorno. Para Ostrom (2015), las reglas se definen como un entendimiento, compartido por los participantes, acerca de las prescripciones obligatorias que indican que acciones (o resultados) se imponen, se prohíben o se permiten. De la misma manera, “distingue tres niveles de reglas: las operacionales, que afectan las decisiones diarias de los participantes y pueden cambiar rápidamente; las de elección colectiva, que afectan actividades y resultados operacionales mediante sus efectos en la determinación de quien es elegible para ser un participante y las reglas de elección constitucional, que afectan los dos primeros niveles” (López; Hinojosa, 2010, pág. 130). Por otra parte, las condiciones biofísicas y materiales del entorno pueden afectar o cambiar la situación de acción.

El análisis institucional también evalúa los resultados alcanzados utilizando los criterios de: 1. Eficiencia económica; 2. Equidad; 3. Adaptabilidad, resistencia y robustez; 4. Responsabilidad y 5. Conformidad con la moral general; 6. Necesidad de acuerdos.

En este orden de ideas, estudiar el problema de investigación partiendo del Marco ADI permite una mayor comprensión de las instituciones (reglas, estrategias y normas) creadas en la Política Pública de OSPR, conocer las interacciones y relaciones de poder que se tejen entre los diversos actores, evaluar los resultados obtenidos y construir aprendizajes teóricos y prácticos para la toma de decisiones públicas.

En atención a que la Política Pública de OSPR cuenta con un modelo incremental en donde la norma es el actor principal, considerándose el Decreto Ley 902 de 2017, como legislación principal fundante. Es una Política Pública reciente y los estudios al respecto son pocos. Dentro de ellos se destacan tres. El primero, es una tesis de grado de especialización presentada por Rincón R. y Camacho M. en el 2019. Cuyo objetivo es mostrar que los Planes de OSPR aportan o impactan al ordenamiento territorial rural, no solo, desde la perspectiva del acceso y seguridad jurídica a la tierra, sino también, de cómo los insumos que generan son herramientas que se pueden usar por parte de la administración pública para una toma de decisiones adecuada.

El segundo, es el realizado por Carmona M. (2020), se aborda una temática similar a la de la investigación. La autora realiza un análisis de la Política de Ordenamiento Territorial en la ciudad de Manizales a partir del 2003, a raíz del cambio de la norma para el uso del suelo en La Aurora, área colindante a la Reserva Forestal de Río Blanco. Mediante un método de

investigación cualitativa y usando el Marco ADI. Se establece que si bien las reglas constitucionales determinan la formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) estas desencadenan un espacio de interacción, en el que los actores locales desarrollan estrategias para modificar dichas reglas.

El tercero, es una tesis de maestría presentada por Rivera L. en el 2021. La autora, analiza los aspectos coherentes contenidos entre la definición del problema público y el diseño institucional formulado en la Política Pública de OSPR, en función de tres elementos sustantivos en el proceso, los actores, las instituciones y los valores incorporados desde una metodología cualitativa con un enfoque descriptivo-explicativo y desde el Marco ADI.

2. Metodología de investigación mixta

En busca de construir una perspectiva amplia en el análisis institucional de la Política Pública de OSPR, se llevó a cabo una metodología de investigación mixta con un Diseño de Triangulación Concurrente (DITRIAC). El cual,

Se utiliza cuando el investigador pretende confirmar o corroborar resultados y efectuar validación cruzada entre datos cuantitativos y cualitativos, así como aprovechar las ventajas de cada método y minimizar sus debilidades. Puede ocurrir que no se presente la confirmación o corroboración. De manera simultánea se recolectan y analizan datos cuantitativos y cualitativos sobre el problema de investigación aproximadamente en el mismo tiempo. Durante la interpretación y la discusión se terminan de explicar las dos clases de resultados, y generalmente se efectúan comparaciones de las bases de datos (Hernández, 2014, pág. 557).

Por tal motivo, se llevaron a cabo tres momentos principales:

- **Revisión documental:** se analizó el documento de formulación del Plan, el cual está disponible en internet y se le solicitó a la ANT a través de derecho de petición compartir la actualización de este y los resultados alcanzados en la implementación hasta diciembre de 2020. La ANT compartió la Resolución 4275 de 2019 en donde se actualiza el Plan con base en 11 documentos anexos, uno por cada corregimiento. Los cuales, se estudiaron con el apoyo de una ficha de recolección de información que contiene los elementos del Marco ADI. Al final se realizó una ficha con la información de cada corregimiento, una ficha para el documento de formulación y otra para el de implementación. La ANT, también compartió una respuesta formal de tres hojas con los resultados del Plan a noviembre de 2020.

- **Entrevistas semiestructuradas:** se realizaron 19 entrevistas. De las cuales, 14 fueron a líderes y lideresas de los 11 corregimientos del municipio y los 5 restantes a funcionarios de USAID-ARD Tetrattech, Opción Legal y la Alcaldía municipal. De ellos 10 son mujeres y 9 hombres. Cabe agregar que, para determinar el número de entrevistas, se tuvo en cuenta el criterio de saturación teórica.¹

Las entrevistas permitieron contrarrestar los datos y detalles del proceso suministrados por la ANT junto con la percepción de los participantes y analizar la primera etapa de la fase de implementación –visita de campo (barrido predial) – desde el análisis de redes, en especial con los indicadores de densidad y centralidad de grado. El primero, “es considerado una medida de cohesión entre los actores de la red” (Aguilar, 2017, pág. 78) y el segundo “es el número de otros actores a los cuales éste está conectado” (Aguilar, 2017, pág. 84). Se mide de 0 a 1, siendo más cercana a 0 de menor grado de centralidad y más cercana a 1 de mayor grado.

- **Elaboración de matrices:** se elaboraron dos matrices. La primera es una matriz asimétrica² de redes construida con base en las entrevistas realizadas y con el apoyo del software UCINET. La cual permite reconocer los actores presentes en la implementación del Plan, la densidad, la filiación y la centralidad de la red. La segunda, es la analítica de la RRI y el POSPR, en donde se identificaron los componentes correspondientes a la RRI y se relacionaron con los resultados alcanzados en el Plan y la opinión de los entrevistados(as).

La puesta en marcha de la metodología mencionada permitió obtener un análisis institucional de la Política Pública de OSPR, desde los datos y los actores involucrados.

3. Análisis institucional del POSPR del municipio de Ovejas-Sucre

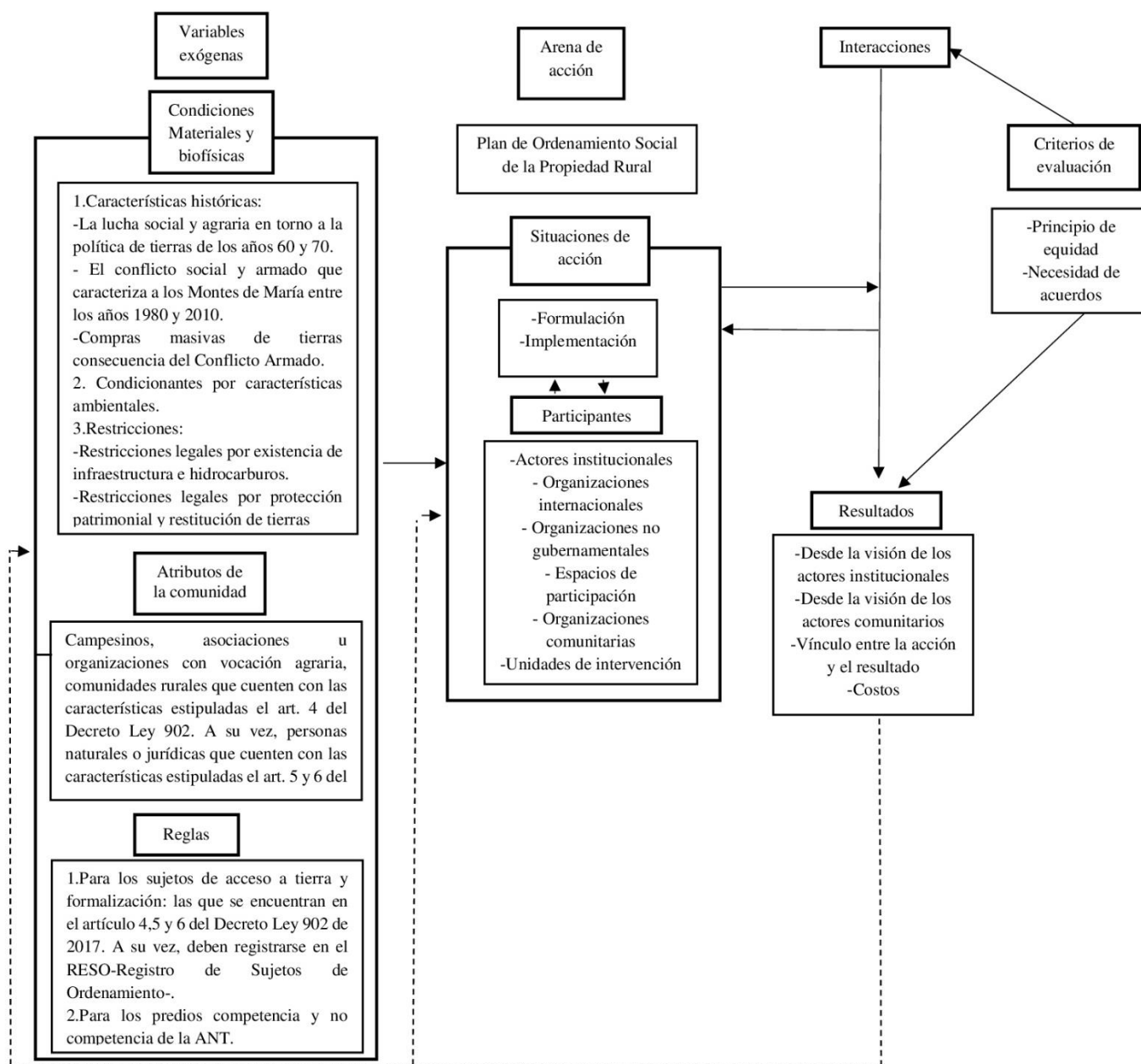
El análisis del documento de formulación, los once documentos de actualización del Plan, la respuesta de la ANT sobre los resultados alcanzados a noviembre de 2020 y las entrevistas realizadas, permitieron construir el Marco ADI del Plan de OSPR del municipio de Ovejas, Sucre. Ilustrado a continuación:

¹ “La saturación teórica es cuando las nuevas unidades que se añaden ya no aportan información o datos novedosos” (Hernández, 2014, pág. 385).

² Para el análisis de los indicadores de densidad de la red y centralidad de grado se hizo en UCINET una matriz asimétrica, es decir, no tiene igual cantidad de filas y columnas. En este caso, las columnas son las unidades de intervención y las filas son los actores institucionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, espacios de participación y organizaciones comunitarias. Posteriormente, se analizó cada indicador de acuerdo con la relación entre filas y columnas y viceversa.

Gráfico 2

Marco ADI del POSPR del municipio de Ovejas, Sucre



Fuente. Elaboración propia

La arena de acción es el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Ovejas, Sucre, el cual es el componente principal de la Política Pública de Ordenamiento Social. La arena de acción incluye una o varias situaciones de acción y los participantes. En este caso, existen dos situaciones de acción: la fase de formulación y la de implementación, las cuales son definidas, en el artículo 3 de la Resolución 740 de 2018, de la siguiente manera:

❖ **Fase de formulación:** constituida por las etapas de alistamiento y elaboración del POSPR.

En la primera, se lleva a cabo la recolección y el análisis de la información secundaria, el acercamiento institucional y comunitario, el diagnóstico territorial y predial, el establecimiento de rutas de atención de la ANT. En la segunda, se realiza la construcción, socialización y aprobación del Plan.

- ❖ **Fase de implementación:** integrada por tres etapas. En la primera etapa se desarrolla el barrido predial de acuerdo con la metodología de catastro multipropósito. En la segunda, se realiza la actualización del POSPR, la consolidación del RESO y del Registro de Inmuebles Rurales –RIR– y la socialización de la actualización del POSPR, inician las actuaciones administrativas a través del procedimiento único. Posteriormente, se da apertura al trámite administrativo, la etapa probatoria, la presentación de resultados y el cierre del trámite administrativo. La última etapa es de mantenimiento y evaluación.

De acuerdo con la revisión documental y las entrevistas realizadas, en la fase de formulación los participantes principales son:

- ❖ **Equipo técnico de la ANT:** mediante la Resolución 1384 del 05 de octubre de 2017, ordena la remisión de expedientes de las subdirecciones de demanda a las subdirecciones de oferta para que estas últimas asuman la competencia para conocer y decidir sobre los casos que se encuentran en el municipio.
- ❖ **Alcaldía municipal:** suministra la información sobre la cartografía municipal y el Esquema de Ordenamiento Territorial. A su vez, es el articulador principal del proceso.
- ❖ **Oficina del IGAC de Corozal:** proporciona la base de datos R1 Y R2.
- ❖ **Superintendencia de notariado y registro:** provee los folios de matrícula inmobiliaria
- ❖ **Corporación Autónoma Regional de Sucre:** da a conocer condicionantes ambientales.
- ❖ **Dirección de asuntos indígenas, ROM y minorías (DAIRM) del Ministerio del Interior:** brinda información sobre la existencia de organizaciones étnicas registradas.
- ❖ **Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia:** analiza la presencia de minas antipersonales.
- ❖ **Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD):** envía la información sobre los predios que cuentan con sentencia de un juez de restitución de tierras.
- ❖ **Líderes y lideresas comunitarias y organizaciones de la sociedad civil:** brindan la información primaria para la caracterización sociodemográfica del municipio, el conflicto armado y la historia de la tenencia de la tierra. De la misma manera, apoyan la estrategia de comunicación del Plan.

- ❖ **Equipo base municipal:** lidera cada uno de los espacios y analiza la información secundaria para construir el diagnóstico territorial, predial, las rutas de intervención de la ANT y por último formula y socializa el Plan.
- ❖ **ANT:** es la encargada de aprobar mediante resolución la continuidad del Plan.

Por otro lado, están las entidades encargadas de analizar la información secundaria, las cuales son: Socio estratégico operador –USAID–, Firma operadora de USAID –Tetra Tech ARD–, Operador contratado por Tetra Tech ARD para llevar a cabo la fase de formulación e implementación – Opción legal (equipo base municipal) –, Equipo técnico de la ANT.

La fase de implementación está compuesta por tres etapas: visita de campo, actualización del Plan y actuaciones administrativas procedimiento único. En las dos últimas, los actores principales son:

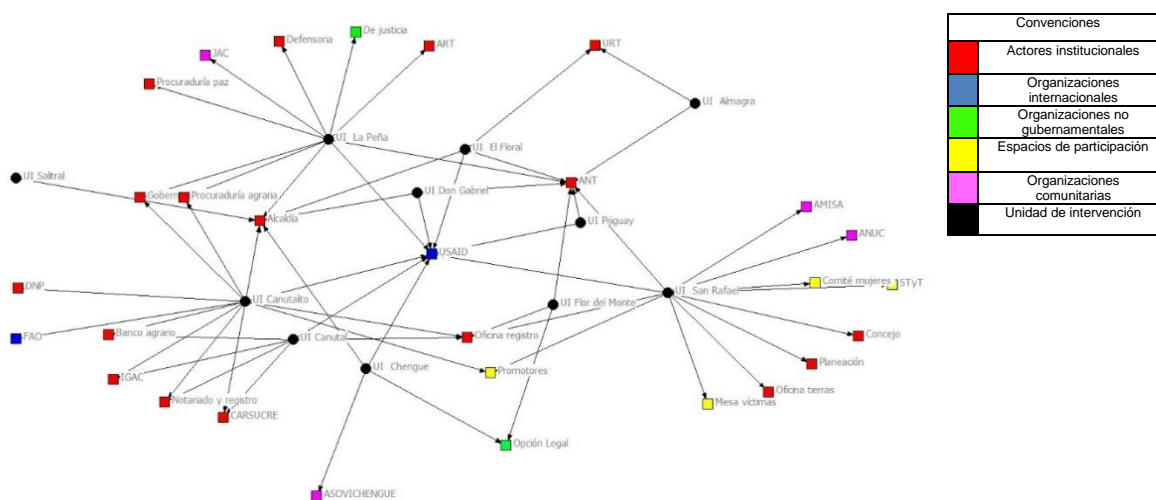
- ❖ **Equipo base municipal:** recolecta y analiza la información compilada en el barrido predial para iniciar en articulación con la ANT las actuaciones administrativas del procedimiento único.
- ❖ **Gobernación de Sucre:** avala la excepción de impuestos de registro aprobada por Ordenanza a través de la Asamblea departamental.
- ❖ **Concejo municipal:** aprueba la excepción del impuesto predial adeudado.

La primera etapa de la fase de implementación –visita de campo o barrido predial– es donde el equipo base municipal tiene mayor acercamiento a la población porque se espera que se conozca cada caso de manera directa analizando los problemas jurídicos, ambientales y sociales de los predios. Por tal motivo, en esta etapa se realizó un análisis de redes para reconocer, por parte de la comunidad, los actores involucrados, así como la centralidad de grado y la densidad de la red.

Así las cosas, los actores reconocidos son:

Gráfico 3

Reconocimiento de los actores con incidencia en el POSPR del municipio de Ovejas, Sucre³



Fuente. Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y con el apoyo del software UCINET

En el gráfico anterior, se identificaron los actores reconocidos por parte de los entrevistados (as). Los cuales, se clasificaron en cinco categorías. Los actores institucionales, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los espacios de participación, las organizaciones comunitarias y las unidades de intervención. En este caso, es necesario hacer dos precisiones. La primera, en los espacios de participación a diferencia de lo que establece la Resolución 740 de 2018 y resultado del desarrollo del Plan partiendo de la experiencia del Programa de Tierras y Desarrollo Rural -PTDR- de USAID se consolidaron tres espacios de participación: los promotores(a) comunitarios(a), los comités de mujeres y el Semillero de la Tierra y el Territorio.

De acuerdo con la ANT (2018), los promotores(a) comunitarios(a) son dos representantes de cada corregimiento quienes se formaron para asesorar y acompañar el desarrollo del Plan. Los comités de mujeres son cinco agrupaciones cuya finalidad es el seguimiento y control ciudadano y el Semillero de la Tierra y el Territorio es una estrategia de participación que busca consolidar una red comunitaria vinculando a los habitantes del territorio para que apoyen y promuevan el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

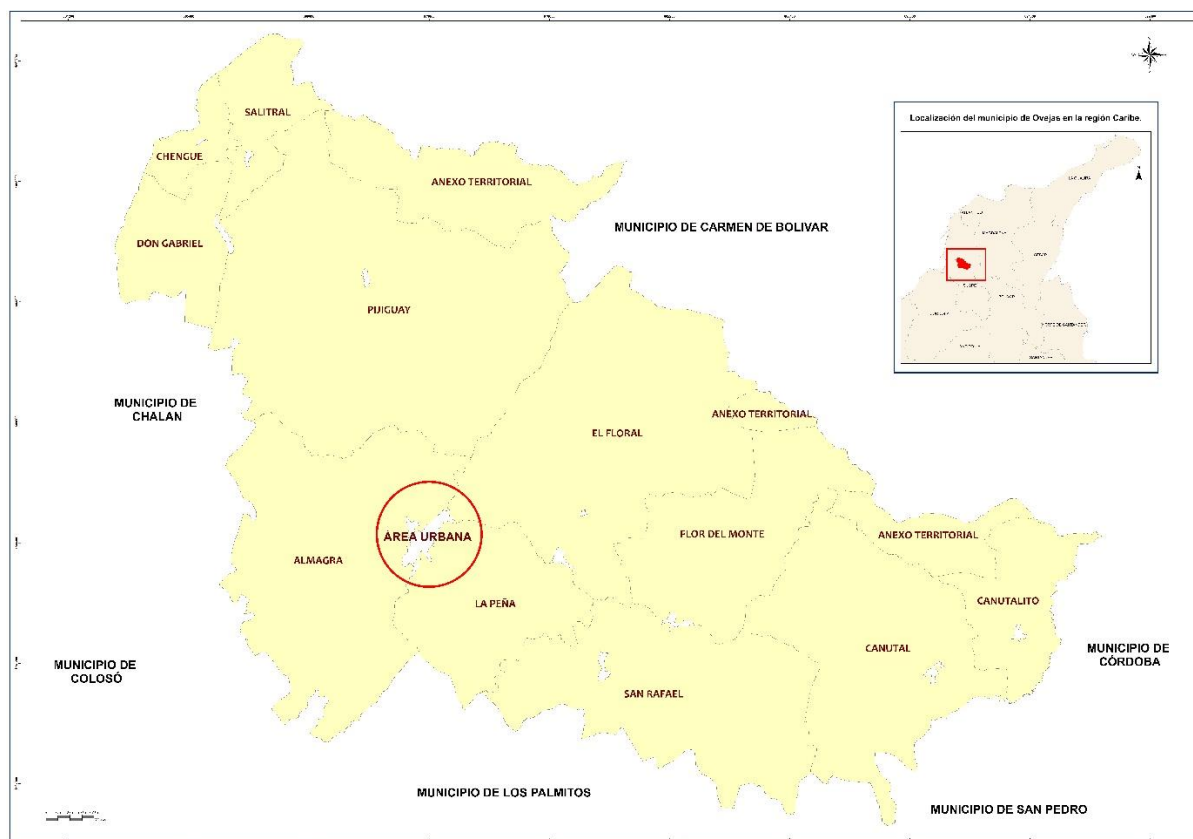
³ El barrido predial se organizó de acuerdo con los 11 corregimientos del municipio. En donde, se les dio el nombre de Unidad de Intervención.

Las siglas del gráfico 3 se refieren a: IGAC–Instituto Geográfico Agustín Codazzi–, CARSUCRE–Corporación Autónoma Regional de Sucre–, DNP–Departamento Nacional de Planeación–, ART–Agencia de Renovación del Territorio–, URT–Unidad de Restitución de Tierras–, FAO–Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura–, STyT–Semillero de la Tierra y el Territorio–, ANUC–Asociación Nacional de Usuarios Campesinos–, JAC–Juntas de Acción Comunal–, ASOVICHENGUE–Asociación de Víctimas de Chengue–, AMISA–Asociación de Mujeres Influyentes de San Rafael–.

La segunda, de acuerdo con el la ANT (2018), las Unidades de intervención son una unidad geográfica de análisis que ha definido la ANT para organizar su proceso de intervención en el territorio en el marco del barrido predial. Busca agrupar las veredas o corregimientos para priorizar la actuación en campo de acuerdo con la valoración técnica de variables físicas, sociales, jurídicas y de condiciones de seguridad, al mismo tiempo que la concertación comunitaria. Para el caso de Ovejas, en el barrido predial se identificó como unidad de intervención al corregimiento determinado por el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio. En donde se han definido 11 corregimientos.

En el cronograma de intervención, se estableció el siguiente orden: corregimiento de Canutalito, de Canutal, de Flor del Monte, de San Rafael, de La Peña, El Floral, Almagra, Pijiguay, Don Gabriel, Salitral y Chengue. El cual, se ilustra en el siguiente mapa:

Gráfico 4
Cronograma de intervención para el barrido predial



Fuente. ANT (2018). Digitalización propia con base en el Esquema de Ordenamiento Territorial del municipio.

Ahora bien, de acuerdo con el gráfico 3, a medida que se avanza en las Unidades de Intervención, los actores comunitarios perciben que la presencia de los actores institucionales es menor. Por ejemplo, en el corregimiento de Canutalito se reconocen nueve actores

institucionales y en el corregimiento de Chengue, cuatro.

Las relaciones en la red muestran que los actores son reconocidos y existe un vínculo que indican una red con niveles de densidad entre el 70 y 81 %. En lo concerniente a la densidad de la estructura por columnas, es decir, Unidad de Intervención versus actores institucionales, organizaciones no gubernamentales, organización internacional, espacios de participación y organizaciones comunitarias, es de 81 %. En cambio, la densidad de la red por filas es de 70 %. Esto quiere decir que, de 100 % de las posibilidades para que todos los actores estén articulados entre sí a partir de su reconocimiento, un 81 % y 70 %, respectivamente, son reconocidos por las personas entrevistadas. Los niveles de densidad son altos y existe incidencia de los principales actores institucionales debido a sus niveles de centralidad de grado en la red.

En términos de centralidad de grado, organizaciones diferentes a los actores institucionales, como USAID, tienen un alto grado de reconocimiento (registra un indicador de 0.167 % en la centralidad de la red), de manera que no solo las entidades públicas lideraron el proceso.

No obstante, los actores institucionales tienen altos niveles de centralidad de grado: la Agencia Nacional de Tierras y la alcaldía son reconocidas con indicadores de 0.146 y 0.125, respectivamente (ver tabla 2).

Tabla 1

Indicador de centralidad de grado por columnas según reconocimiento de actores comunitarios

Actor	Grado
Alcaldía	0.125
Mesa víctimas	0.021
Planeación	0.021
Concejo	0.021
Oficina de tierras	0.021
Gobernación	0.042
Procuraduría agraria	0.042
Procuraduría paz	0.021
Oficina registro	0.083
IGAC	0.042
CARSUCRE	0.042
Notariado y registro	0.042
Defensoría	0.021
ANT	0.146
DNP	0.021
ART	0.021
URT	0.042
Banco Agrario	0.042
USAID	0.167
Opción Legal	0.042
FAO	0.021
De justicia	0.021
STyT	0.021
Comité mujeres	0.021
Promotores	0.042
ANUC	0.021

JAC	0.021
ASOVICHENGUE	0.021
AMISA	0.021

Fuente. Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas y con el apoyo del software UCINET

Estos resultados están en concordancia con la formulación del Plan de OSPR del municipio de Ovejas-Sucre (2018), en donde se da a conocer que entre ANT y USAID se firma una carta de intención para reconocer el trabajo de la organización internacional que viene realizando desde 2013 en el territorio, a través del Programa de Tierras y Desarrollo Rural -PTDR-, y permitir que continúe acompañando al municipio en materia de tierras. Lo cual argumenta el alto nivel de centralidad de USAID.

Ahora bien, las variables exógenas están compuestas por: las condiciones materiales y biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas. En relación con lo primero, se encontró, de acuerdo con la ANT (2018), que el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Ovejas, Sucre está marcado por algunas características históricas relevantes:

- ❖ La historia de lucha social y agraria en torno a la política de tierras de los años 60 y 70. Esto dio origen a predios adjudicados bajo la modalidad de común y proindiviso (Predios del Fondo Nacional Agrario) a grupos de comuneros que se organizaron y presentaron en conjunto las solicitudes de adjudicación ante el INCORA o INCODER.
- ❖ El conflicto social y armado presente en los Montes de María entre los años 1980 y 2010 caracterizado por la disputa del territorio entre guerrilleros y paramilitares y que condujo a la perpetuación de actos violentos y el desplazamiento de gran parte de la población rural. En especial, sobresalen la ejecución de tres masacres en los corregimientos de La Peña, Flor del Monte, San Rafael-El Palmar hacia 1997 y su exacerbación en enero de 2001 con la masacre de 27 personas en el corregimiento de Chengue, las cuales condujeron al despostramiento de algunos corregimientos y veredas del municipio por varios años.
- ❖ Una de las consecuencias del desplazamiento forzado fue la identificación de procesos de compras masivas de tierras a las familias adjudicatarias que se vieron en la necesidad de abandonar sus predios, y, posteriormente, en aras de proteger los derechos de los campesinos, se emitieron tres declaratorias de protección de tierras y patrimonio que abarcan toda la zona rural del municipio. Lo que condujo a la posterior vinculación de varias zonas del municipio en procesos judiciales de restitución de tierras.

Por su parte, de acuerdo con la ANT (2018), en el municipio de Ovejas, Sucre se presentan las siguientes restricciones y condicionantes relacionadas con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural:

- ❖ **Condicionantes por características ambientales:** en donde se presentan cuerpos de agua y algunas pequeñas zonas con riesgo por remoción y erosión al interior del municipio.
- ❖ **Restricciones legales por existencia de infraestructura e hidrocarburos:** dentro del área rural del municipio se identifican vías tipo 3 y 4 principalmente sin pavimentar, y según la Agencia Nacional Minera (ANM), fuente en los corregimientos de Canutal y Canutalito existen explotaciones de hidrocarburos, se encuentran vigentes cuatro títulos mineros y una línea de gaseoducto de la empresa PROMIGAS.
- ❖ **Restricciones legales por protección patrimonial y restitución de tierras:** la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRTD) FUENTE estableció ocho zonas micro focalizadas, de las cuales, a corte de diciembre de 2017, solo un total de 253 solicitudes fueron inscritas en el Registro de Predios Despojados y Abandonados y 44 procesos cuentan con sentencia proferida por juez de restitución. En este sentido, estos casos no serán atendidos por la ANT.

Los condicionantes y restricciones mencionadas son aplicables a campesinos, asociaciones u organizaciones con vocación agraria, comunidades rurales que cuenten con las características estipuladas el artículo 4 del Decreto Ley 902. A su vez, personas naturales o jurídicas que cumplan con lo estipulado en el artículo 5 y 6 del Decreto Ley 902. Sin embargo, existen reglas para los sujetos de acceso a tierra y formalización y para determinar los predios competencia y no competencia de la ANT.

En el primer caso, para los sujetos de acceso a tierra y formalización, las que se encuentran en el artículo 4,5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017. A su vez, deben registrarse en el RESO-Registro de Sujetos de Ordenamiento-.

En el segundo caso, en el municipio de Ovejas, se identificaron, principalmente, los siguientes criterios para determinar los predios de no competencia por parte de la ANT:

- ❖ Propiedad privada formal o consolidada.
- ❖ Propiedad privada con proceso URT.
- ❖ Predio a nombre de la nación con proceso URT.
- ❖ El predio se encuentra inscrito en el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas (RTDAF).
- ❖ Por definir (Folio de matrícula inmobiliaria antiguo).
- ❖ Identificación de predios en zonas de restricción legal.
- ❖ Imposibilidad de localización de los titulares.

En relación con los resultados, de acuerdo con la ANT (2020),

El piloto consistió en la ejecución de la primera metodología en el país que

integraba el catastro multipropósito con el ordenamiento social de la propiedad, y fue implementado por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural -PTDR de USAID y la Agencia Nacional de Tierras-ANT, quienes para el año 2017 iniciaron la etapa de alistamiento de la fase de formulación del POSPR. Dicha fase finalizó con la aprobación del POSPR mediante Resolución 1819 del 28 de mayo de 2018.

En la fase de formulación del Plan se identificaron los siguientes casos competencia de la ANT:

Tabla 2

Procesos misionales objeto de atención por oferta ANT en la fase de formulación

Proceso misional	Número de casos en trámite	Número de casos identificados
Adjudicación de Baldío Persona Natural	57	2100
Adjudicación de Predios Ocupados -Regularización	91	235
Total procesos Misional - Dirección de acceso a tierras	148	2335⁴
Formalización	114	494
Clarificación	11	0
Total procesos Misional- Subdirección de seguridad jurídica	125	494

Fuente. ANT (2018)

En total, en la fase de formulación se identificaron 2829 casos competencia de la ANT. Posteriormente, de acuerdo con la ANT (2020), durante los meses de enero a noviembre de 2018 se llevó a cabo la fase de implementación en donde se levantó información espacial, social y jurídica de las once unidades de intervención y se identificaron 5754 predios, el diligenciamiento de 2917 FISO (Formulario de Inscripción de Sujeto de Ordenamiento) y la elaboración de los anexos del catastro de 5754 predios identificados.

El procesamiento de la información anterior permitió que, el 30 de agosto del 2019, el gobierno de Colombia realizara el acto de entrega de títulos de propiedad a las familias de esta región del país. En el evento, se entregaron 1058 títulos, equivalentes a un total de 1.936 hectáreas en el municipio. Del número de títulos entregados, 763 corresponden a la adjudicación de terrenos baldíos a persona natural y 295, como parte de un proceso de formalización de predios privados.

Del número total de baldíos adjudicados, 627 fueron entregados a mujeres cabeza de familia o con pareja (82 % del total). De los 295 título de formalización de predios privados se entregaron

140 a mujeres (47 % del total). (Presidencia, 2019)

Con base en la ANT (2020), el 11 de mayo de 2020 se realizó de manera virtual una segunda entrega por parte del presidente de Colombia, de 344 títulos de propiedad rural. En resumen, en el municipio se han entregado 1402 títulos de propiedad equivalentes a 2605 hectáreas, de los cuales 788 títulos beneficiaron a mujeres y 614 a hombres. No obstante, el procedimiento único continúa tal y como lo describe la siguiente tabla:

Tabla 3

Resultado del trámite administrativo del procedimiento único a corte de agosto de 2020

Estado del trámite administrativo	Subdirección de Seguridad Jurídica	Subdirección de Acceso a Tierras	Subdirección de Administración de Tierras	Total
Títulos entregados públicamente	408	964	0	1372
Títulos FNA entregados públicamente ⁵	0	30	0	30
Títulos pendientes de entregar públicamente	63	10	0	73
Títulos en proceso de notificar y registrar en ORIP	0	119	0	119
Contratos de uso en proceso de firma de beneficiario	0	0	265	265
Casos para exposición pública	52	99	0	151
Casos con Registro de apertura pendiente de registro	0	20	0	20
Casos que requieren actividad en otra entidad ⁶	93	173	0	266
Casos archivados/negados	132	34	0	166
Casos en estudio	57	225	115	397
Traslados competencia	15	61	12	88
Total	820	17050	392	2917

Fuente. ANT (2020)

⁵ Títulos de la segunda entrega presidencial. No suman en las 1705 solicitudes de SATZF por no tener FISO (Predios FNA)

⁶ 54 casos con medidas cautelares, 32 con cierres notariales, 7 con cierres judiciales, 173 definición de ronda hídrica CARSUCRE.

De acuerdo con la ANT (2020), en el periodo 2020-2021, se puso en marcha el Proyecto Ovejas fase dos, con el objetivo de atender los requerimientos pendientes en aras de cerrar la atención por oferta, consolidar el Plan y empezar la fase de mantenimiento. Así, se programó a diciembre de 2021 entregar aproximadamente 600 títulos más.

Por otro lado, los participantes de las fases de formulación e implementación entrevistados identificaron los siguientes resultados del Plan:

- ❖ Se incrementó la gobernanza porque a través de los insumos del Plan y la oficina de tierras Se aumentó la capacidad local para administrar las tierras.
- ❖ Se creó cercanía entre el gobierno nacional y el territorio.
- ❖ Se fortaleció la cultura de la formalización
- ❖ Se dinamizó la economía municipal porque los contratistas (sociales, abogados, topógrafo, entre otros) del operador Opción Legal vivían y se desplazaban desde el municipio.
- ❖ Se redujo el tiempo de formalización.
- ❖ Se fortaleció el tejido social.
- ❖ Se propició la inversión desde la administración municipal a predios de derecho público.

En palabras de uno de los entrevistados,

El Plan representaba una solución a un problema de muchos años para el campesino, presentaba una oportunidad social para reiniciar el camino de recobrar la confianza en las instituciones y en la implementación de las políticas públicas. (Hombre/ adulto/ dirigente/campesino/ Ovejas/ Sucre/ junio de 2021).

En cuanto a los vínculos entre la acción y el resultado, se tienen en cuenta las actividades realizadas por los diversos actores de la fase de formulación e implementación que generan certidumbre, riesgo, incertidumbre y control:

- ❖ Certidumbre: existe con relación a la información de fuentes secundarias de los predios.
- ❖ Riesgo: las entidades gubernamentales, los beneficiarios y las organizaciones sociales brindan información de un predio de acuerdo con su conveniencia.
- ❖ Incertidumbre: la información predial comunitaria no concuerda con la realidad.
- ❖ Control: en relación con las condiciones de entrada para el acceso y formalización de tierras.

La información no es completa porque no todos los participantes conocen las condiciones de la formulación e implementación del Plan.

Con relación a los costos, consecuente con la ANT (2018), en la formulación del Plan se

proyectó la siguiente inversión:

Tabla 4

Proyección de los costos de la implementación del Plan

RUBRO		FINANCIACIÓN	TOTAL	
Implementación barrido predial masivo		USAID	\$1.734.161.858	
Participación institucional comunitaria		USAID	\$28.803.040	
Proceso actualización POSPR		ANT	\$175.592.331	
Socialización POSPR		ANT	\$56.488.950	
TOTAL			\$1.995.046.179	
Proceso misional	Número de casos en trámite	Número de casos identificados	Valor unitario	Valor total
Adjudicación de Baldío – Persona Natural	57	2100	\$1.075.000	\$2.318.775.000
Adjudicación de Predios Ocupados- Regularización	91	235 ⁷	\$1.075.000	\$252.625.000
Total procesos Misional Dirección de acceso a tierras	148	2335		\$2.571.400.000
Formalización	114	494	\$1.075.000	\$653.600.000
Clarificación	11	0	\$1.075.000	\$11.825.000
Total procesos Misional Subdirección de seguridad jurídica	125	494		\$665.425.000
TOTAL, PRESUPUESTO POSPR OVEJAS				5.231.871.179

Fuente. ANT (2018)

En la inversión total es relevante la contribución de USAID como organización internacional, consolidado como un actor central durante todo el proceso. Parte de ello por el trabajo que realizó, en materia de tierras, antes la formulación del Plan y por su papel como mediador entre los diversos actores.

Entre los criterios de evaluación del Marco ADI se tienen en cuenta el de equidad y necesidad de acuerdos, los cuales pueden relacionarse, respectivamente, con los criterios mínimos, establecidos por el Decreto 902 de 2017, de enfoque diferencial y articulación territorial.

En el criterio de equidad, cabe resaltar la participación de la mujer en la formulación e implementación del Plan a través de los espacios de promotores(a) comunitarios(a), los comités de mujeres y el Semillero de la Tierra y el Territorio. A su vez, el reconocimiento de la economía del cuidado –Conforme a lo establecido en la Ley 1413 de 2010– como

actividades de aprovechamiento de los predios rurales constitutivos de ocupación o posesión. Por su parte, el criterio de necesidad de acuerdos fue fundamental para llevar a cabo el Plan en el municipio, porque permitió estrechar los lazos entre la comunidad, el sector público y la cooperación internacional.

Por último, en el análisis de los resultados se identificaron dos perspectivas. Por un lado, la de los actores comunitarios, y por otro, la de los institucionales. Para los primeros, el barrido predial no se realizó en la totalidad del municipio, se titularon predios baldíos principalmente de los centros poblados de los corregimientos y en menor medida predios del rural disperso en donde se presentan mayores conflictos por estar en común y proindiviso y en posesión. Se generaron nuevos conflictos territoriales, la entrega de títulos no se acompañó del desarrollo de proyectos productivos que generaran arraigo y estabilidad económica a las nuevas familias propietarias.

En palabras de una de las entrevistadas: “Para la comunidad el problema de la tierra no eran los baldíos si no los predios en restitución, posesiones y del FNA. Ahí no sé hizo mucho” (Mujer/ adulta/ dirigente / Campesina/Ovejas/ Sucre/ junio de 2021).

Por lo anterior, una nueva línea de investigación sobre el tema sería conocer al detalle las características de los predios baldíos adjudicados. Es decir, si se entregaron o no títulos a predios por debajo de la Unidad Agrícola Familiar En adelante UAF—. Entendida, de acuerdo con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, como:

La empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

Coexisten dos (2) regímenes de UAF en la aplicación del artículo 38 de la Ley 160. La UAF de titulación de baldíos por Zonas Relativamente Homogéneas, según Resoluciones 041 de 1996 y 020 de 1998 y la UAF predial para el reconocimiento y asignación de derechos a quienes opten por la adjudicación conforme a lo señalado en el Decreto Ley 902 en función del proyecto productivo.

De acuerdo con la Resolución 041 de 1.996, las extensiones de la UAF en la regional Sucre y específicamente para el municipio de Ovejas, son las siguientes: Zona Relativamente Homogénea No. 3 — Zona Montes de María comprendida en el rango de 36 a 49 hectáreas.

La UAF, es un área base para cada región que se amplía o se reduce teniendo en cuenta las características propias de la zona como es el suelo, el agua, el relieve y la posible naturaleza de la producción. De tal manera que, considerar este dato permite garantizar en

algún modo que la producción sea adecuada y se explote eficientemente suministrando a la familia los ingresos necesarios para su sostenimiento, la cancelación de las deudas ocasionadas en la compra o mejora de las tierras y en general le proporcioné una óptima calidad de vida.

En efecto, cobra relevancia conocer las características de la UAF en los predios baldíos adjudicados, las razones por las que se titularon o no de acuerdo con el área establecida para el municipio, las implicaciones que esto puede tener para sus pobladores y si está relacionado con la versión de los entrevistados(as) de que principalmente se titularon casa lotes en los centros poblados dando preeminencia a aplicar las excepciones de la UAF y a incentivar el microfundio.

Lo anterior, también se sustenta en el último informe presentado por la Procuraduría General de la Nación sobre la implementación del punto uno del Acuerdo Final:

Los esfuerzos por integrar el Catastro Multipropósito con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, no han sido exhaustivos en la identificación de conflictos ambientales y sobre usos del suelo, subexplotación, tenencia ociosa por incumplimiento de la función social de la propiedad, como se evidenció en el piloto de Ovejas con la débil inclusión de información que permita la apertura de procesos agrarios que no han sido abordados en esta intervención, tampoco los asuntos étnicos ni áreas de importancia ambiental. En este Piloto, se resolvieron adjudicaciones de baldíos y formalizaciones de propiedad privada, la mayor parte en centros poblados. Sobre este piloto, la Procuraduría ha advertido la omisión en la ejecución de los procesos agrarios de clarificación, recuperación deslinde y extinción, circunscribiéndose casi de forma exclusiva a la adjudicación de bienes baldíos y a la formalización de propiedad privada, mucha de la cual se destina a usos distintos al agropecuario o se encuentra de forma irregular por debajo de la UAF contribuyendo a la dispersión del minifundio improductivo (PGN, 2021, pág. 23).

Por su parte, para los actores institucionales, el barrido predial se llevó a cabo predio a predio, pero en los corregimientos más alejados del casco urbano, por las dificultades de acceso al terreno y por razones de seguridad, fue necesario utilizar otras herramientas, como ortofotos, fotografías, fotointerpretación, tomas directas, prueba con equipos trimble que permitieran recolectar la información. También, se atendieron los casos emblemáticos, se avanzó en la titulación de predios, y se logró dar respuesta a parte de los conflictos territoriales.

En palabras de una de las entrevistadas:

En la primera fase se iba predio a predio y esto dificultó que se avanzara en corto tiempo. Por lo tanto, para el área de rural disperso se citaban las personas en un lugar porque se utilizó bastante tiempo al inicio. En este sentido, al inicio se hizo medición tradicional al final se hizo foto identificación porque ya se tenía una ortofoto y esto permitía conocer también la geografía del predio. (Mujer/ adulta/ Dirigente / Ovejas/ Sucre/ junio de 2021)

En este punto, cabe retomar la pregunta realizada por Kalmanovitz, “de cuán sólido es el Estado colombiano en términos económicos, políticos y de legitimidad como para que logre derrotar al y sus pretensiones de control territorial, extender su control a toda la geografía nacional, aumentar su capacidad fiscal y de redistribución, y pueda transitar por una ruta de progreso social y prosperidad” (Kalmanovitz, 2018).

4. Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, el mecanismo articulador de la Reforma Rural Integral

¿Cuáles son las características del POSPR que lo definen como el mecanismo articulador de la RRI? En aras de dar respuesta a la pregunta mencionada, se presentará la siguiente matriz, que relaciona los componentes de la RRI con los logros alcanzados en el POSPR del municipio de Ovejas, Sucre.

Matriz 1
Matriz relacional

Componentes de la Reforma Rural Integral		
Componente	Metas Acuerdo Final	Logros POSPR -Ovejas, Sucre
Acceso y uso de la tierra	<p>El gobierno nacional:</p> <p>-Crear el Fondo de tierras con predios de diversas fuentes, entre ellas los baldíos indebidamente apropiados u ocupados recuperados mediante procesos agrarios. Esta fuente se fortalece en la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y en la actualización catastral. Los bienes administrados en el Fondo se entregarán de manera gratuita a través del RESO (Registro de Sujetos de Ordenamiento). La meta es la adjudicación de 3 millones de hectáreas destinadas a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y a las comunidades rurales más afectadas, incluyendo las mujeres, los pueblos y comunidades</p>	<p>- “El 87% de las adjudicaciones de tierras reportadas por la ANT, a corte de octubre 2020, provienen del piloto de POSPR y Catastro Multipropósito de Ovejas (Sucre). El piloto de Ovejas (Sucre) de barrido predial ha sido el proyecto que ha aportado el mayor número de resultados registrados, esto es, el 96.6% de las familias que corresponden al 16% de las hectáreas adjudicadas” (PGN, 2021, pág16).</p> <p>De acuerdo con la ANT (2020) y las entrevistas realizadas:</p> <p>-La implementación de la primera fase del POSPR del municipio de Ovejas permitió incorporar hectáreas</p>

	<p>étnicas</p> <ul style="list-style-type: none"> -Otogará el Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT) o La Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierras. -Tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria. -Formalizará progresivamente 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural a través de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. -Crearé mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. -Pondrá en marcha un sistema general de información catastral integral y multipropósito. Por su parte, el objetivo del catastro multipropósito es determinar un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, incrementar el recaudo efectivo y estimular la desconcentración de la tierra. -Desarrollará un Plan de zonificación ambiental y protección de las áreas de especial interés ambiental. -Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina. 	<p>al Fondo de Tierras.</p> <ul style="list-style-type: none"> - En el municipio a mayo de 2020 se han entregado 1402 títulos de propiedad equivalentes a 2605 hectáreas, de los cuales 788 títulos beneficiaron a mujeres y 614 a hombres -Se han entregado derechos de uso.
<p>Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT)</p>	<p>Son una herramienta de planeación participativa a nivel veredal (Pacto Comunitario para la Transformación Regional–PCTR–), municipal (Pacto Municipal para la Transformación Regional–PMTR–) y regional (Plan de Acción para la Transformación Regional–PATR–), que les permite a las comunidades, las organizaciones sociales y al sector público construir una visión conjunta del territorio a diez años, 170 municipios agrupados en 16 subregiones. Los PEDT están integrados por los siguientes pilares: 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) y uso del suelo. 2. Infraestructura y adecuación de tierras. 3. Salud rural. 4. Educación rural y primera infancia rural. 5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural. 6. Reactivación económica y producción agropecuaria. 7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación. 8. Reconciliación, convivencia y construcción</p>	<p>De acuerdo con la ANT (2020) y las entrevistas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Se ordeno el municipio porque ahora se cuenta con información actualizada de la cartografía, el uso y la tenencia de la tierra y seguridad jurídica. -Se titularon predios de derecho público. -Se incremento el recaudo público. Lo cual permite mayor inversión en obras y desarrollo social. -Se fortalecieron los lazos entre las comunidades y las entidades públicas. - Uno de los principales orígenes del conflicto armado es la inseguridad jurídica de la tierra y su inequitativa distribución. Los cuales también constituyen elementos de intervención fundamentales del Plan, por lo tanto, se aporta a la construcción de paz.

	de paz.	
Planes nacionales	Sé contempla 16 planes nacionales para la Reforma Rural Integral con los que se espera dotar de bienes y servicios a las comunidades campesinas y los territorios étnicos, fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria, y, en términos generales, superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Mediante la acción conjunta de estos planes nacionales se espera que en un período de 15 años se erradique la pobreza extrema y se reduzca en un 50% la pobreza rural multidimensional (PGN, 2019, pág. 6).	La implementación del Plan brinda seguridad jurídica para sus beneficiarios. Lo cual, aumenta las posibilidades de inversión, mejora la calidad de vida y por ende permite superar la pobreza extrema.

Fuente. Elaboración propia con base en el Acuerdo Final (2016), en la ANT (2020) y en las entrevistas realizadas

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural le permite al Estado organizar su territorio a través de la identificación de los predios que le pertenecen (baldíos), del reconocimiento de los derechos de uso y propiedad de su población, de la identificación de la frontera agrícola y de la protección de las áreas de especial interés ambiental. De la misma manera, les permite a los ciudadanos adquirir seguridad jurídica en relación con sus predios, tener acceso a tierras y líneas especiales de crédito y el desarrollo de planes nacionales y territoriales acorde con sus necesidades. En otras palabras, a través de la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural se implementa una estrategia para el desarrollo sostenible del campo.

El caso del municipio de Ovejas -Sucre es un ejemplo de la interrelación entre la RRI y el Plan de OSPR. A través de la implementación de este último se avanza en la superación del conflicto y la violencia en la región de los Montes de María, en la ejecución del primer pilar de los PDET, en la garantía de los derechos de propiedad de la mujer, quién ahora es propietaria porque se reconoce la economía del cuidado como una forma de uso del predio y de la puesta en marcha del Fondo de Tierras. Por lo tanto, es imposible pensar que se avanza en la implementación del primer punto del Acuerdo de Paz, cuando no se están llevando a cabo los Planes de OSPR en los municipios priorizados. Reiterando nuevamente el rol articulador de los Planes en torno a la RRI.

5. Conclusiones

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural son el mecanismo articulador de la Reforma Rural Integral. Es decir, articulan el componente de acceso y uso de la tierra, el de los PDET y el de los planes nacionales. Ejemplo de lo anterior es el municipio de Ovejas-Sucre, en donde la formulación e implementación del Plan permitió incorporar hectáreas al

Fondo de Tierras, entregar títulos de propiedad a personas naturales y jurídicas, aportar a la construcción de la equidad de género, ordenar el territorio, fortalecer la economía y los tributos locales, aportar a la construcción de paz y a la superación de la pobreza.

El Marco ADI construido en la investigación comprende el desarrollo de la Política Pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de manera local, y especialmente permite encontrar los escenarios estratégicos desde donde los tomadores de decisiones deben partir para mejorar la puesta en marcha del Plan en otros municipios. En este orden de ideas, el escenario principal a considerar es el barrido predial. En primer lugar, porque fue en esta etapa donde se encontró una visión distinta de los resultados por parte de los actores institucionales y comunitarios.

En segundo lugar, porque los actores comunitarios tienen el imaginario de que el deber ser del barrido es ir predio por predio de manera presencial y, en el caso de los lugares en donde fue necesario acudir a alternativas tecnológicas, se crearon fuertes resistencias e inconformidades que, al parecer, no fueron atendidas.

En tercer lugar, considerando los amplios costos que conlleva el barrido predial es de suma importancia contar con el respaldo de la cooperación internacional, como sucedió en el municipio de Ovejas, Sucre, donde, USAID y su operador fueron aliados estratégicos fundamentales durante todo el proceso. Por lo tanto, el caso de Ovejas, Sucre, debe permitir a las entidades gubernamentales reflexionar y aprender del proceso realizado.

Otro escenario estratégico, es la participación de las comunidades y de las entidades públicas. Se deben tomar decisiones que, por un lado, fortalezcan la metodología para abordar a las comunidades, quienes deben ser las que conozcan de primera mano el avance del proceso porque son ellas quienes continuarán siendo claves en la fase de mantenimiento y evaluación.

Lo anterior, sin restar importancia a la necesidad de fortalecer la participación y articulación entre las diversas entidades públicas ya que ellas también son clave fundamental. En otro orden, también es necesario reconocer los logros alcanzados y los posibles impactos, en aras de dotar de argumentos la inversión pública para que los planes que en algún momento se suspendieron se retomen y los municipios, afectados en mayor medida por el conflicto armado, puedan avanzar en la construcción de paz.

El estudio, también permiten plantear una nueva línea de investigación; realizar, en un tiempo razonable, una evaluación de impacto para conocer los diferentes efectos de la Política Pública de Ordenamiento Social en los que fueron o no beneficiarios y en especial en las mujeres. Específicamente la metodología del barrido predial del municipio de Ovejas, Sucre

permitió contar con tres espacios de participación: los promotores(a) comunitarios(a), los comités de mujeres y el Semillero de la Tierra y el Territorio, apoyados por lideresas. Sin embargo, el análisis de género debe trascender el mero ejercicio de valorar la existencia de espacios inclusivos de participación.

Nancy Fraser (1997), señala que el feminismo se ha centrado en temas de reconocimiento más que de distribución. Por ello el movimiento de mujeres en América Latina ha dado menor prioridad a la defensa de los derechos de propiedad en comparación con los derechos sexuales y reproductivos y la lucha contra la violencia intrafamiliar. En este sentido, realizar una evaluación de impacto con enfoque de género permitirá conocer el bienestar que genera la propiedad de la tierra para la mujer y sus hijos, si existe relación entre tener bienes propios y reducir la vulnerabilidad económica y promover el empoderamiento.

Ahora bien, la Procuraduría General de la Nación (2021), advierte en el último informe sobre el avance de la implementación del punto uno del Acuerdo Final, sobre el incumplimiento en el modelo de atención por oferta. Sé continúa dando preeminencia al modelo de atención por demanda. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿La ANT debe revisar las estrategias utilizadas para abordar los territorios?, ¿Qué hacer para usar los recursos y el tiempo de manera eficiente para alcanzar la formalización masiva?

Por último, el Plan de Ovejas, Sucre, también permite reflexionar e identificar que la seguridad jurídica debe ir acompañada de proyectos productivos que fortalezcan tanto la presencia del Estado, como la economía familiar, el arraigo y que, además, sean una medida para prevenir la venta forzada o el abandono de tierras y con ellos nuevamente la informalidad.

Bibliografía

Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Documento conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá, Colombia: Subdirección de planeación operativa.

Agencia Nacional de Tierras. (13 de junio de 2017). Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. [Resolución 740 de 2017]. Bogotá, Colombia: DO: 50265.

Agencia Nacional de Tierras. (5 de octubre de 2017). Orientaciones para la elaboración de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en los municipios en los cuales se hayan realizado intervenciones catastrales [Resolución 1384 de 2017]. Colombia: ANT.

Agencia Nacional de Tierras. (29 de enero de 2018). Modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017. [Resolución 108 de 2018]. Bogotá, Colombia: ANT.

Agencia Nacional de Tierras. (12 de febrero de 2018). Directrices para la elaboración de Planes

- de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios en los cuales se hayan realizado intervenciones catastrales. [Resolución 191 de 2018]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (28 de mayo de 2018). Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Ovejas, Sucre. [Resolución 1819 de 2018]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (9 de julio de 2018). Modifica y/o adiciona la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas. [Resolución 3234 de 2018]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (14 de septiembre de 2018). Por medio de la cual se suspende de manera provisional la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios de Cacerés, Ituango y San Carlos (Antioquia) Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones. [Resolución 6060 de 2018]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (25 de abril de 2019). Por medio de la cual se actualiza el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Ovejas, Sucre y se imparten otras disposiciones. [Resolución 4275]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (16 de agosto de 2019). Modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017. [Resolución 12096 de 2019]. Bogotá, Colombia: ANT.
- Agencia Nacional de Tierras. (11 de noviembre de 2020). Respuesta a derecho de petición con número 20202001077591. Bogotá, Colombia: Dirección de gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad.
- Aguilar, N.; Martínez, E.; Aguilar, J. (2017). *Análisis de redes sociales: conceptos clave y cálculo de indicadores*. México: Universidad Autónoma Chapingo.
- Carmona, M. (2020). *La disputa por el territorio en el cambio en la Política de Ordenamiento Territorial de Manizales (2003-2017). Un estudio a partir del marco de análisis y desarrollo institucional*. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), 58. pp. 168-192. DOI: 10.17533/udea.espo.n58a08
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2010). *La tierra en disputa: memorias del despojo y resistencias campesinas en la Costa Caribe 1960-2010*. Bogotá: CNMH.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Campesinos de tierra y agua: memorias sobre*

- sujeto colectivo, trayectoria organizativa, daño y expectativas de reparación colectiva en la región Caribe 1960-2015. Campesinado en el departamento de Sucre.* Bogotá: CNMH.
- Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. [Ley 160 de 1994]. Bogotá, Colombia: DO: 41.479
- Congreso de Colombia. (11 mayo de 2017). Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. [Acto Legislativo 02 de 2017]. Bogotá, Colombia: DO: 50.230
- Eslava, A. (2010). *Análisis Neoinstitucional de Políticas Públicas.* En Roth, A. N., *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fraser, N. (1997). *Justicia interrumpida: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista".* Bogotá: Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes.
- Hernández, Y. (2010). *El ordenamiento territorial y su construcción social en Colombia: ¿un instrumento para el desarrollo sustentable? Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía,* 19, 97-109.
- Hernández, S. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta edición). Colonia Desarrollo Santa Fe, México: McGraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. DE C.V.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria. (29 de julio de 1998). Por la cual se modifica y adiciona a la Resolución 041 de 1996. [Resolución No. 020 DE 1998]. Bogotá, Colombia.
- Instituto Colombiano de Reforma Agraria. (24 de septiembre de 1996). Determinación de extensiones para las UAFs. [Resolución No. 041 DE 1996]. Bogotá, Colombia.
- López, J.; Hinojosa F. (2010). "El Análisis del Desarrollo Institucional (IAD) de Elinor Ostrom". En Roth, A. N., *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mesa de conversaciones en la Habana. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* Bogotá: Imprenta nacional.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (7 de diciembre de 2015). Creación de la Agencia Nacional de Tierras. [Decreto 2363 de 2015]. Bogotá, Colombia: DO: 49.719.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (26 de mayo 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. [Resolución 128 de 2017]. Bogotá, Colombia.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (31 de mayo de 2017). Lineamientos para la planificación y gestión territorial. [Resolución 129 de 2017]. Bogotá, Colombia: DO: 50.250.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (31 de mayo de 2017). Metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la ANT y se dictan otras disposiciones. [Resolución 130 de 2017]. Anexos y soportes. Bogotá, Colombia: DO: 50.250.
- Misión para la transformación del campo. (S.F.). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo.* Tomo 3. Bogotá, Colombia: DNP.
- Ortegón Quiñonez, E. (2019). Capítulo 7. Evaluación de políticas públicas a partir de la cadena de resultados. En Ortegón Quiñonez, E. *Políticas públicas, métodos conceptuales y métodos de evaluación.* Huancayo, Perú: Universidad Continental, Fondo Editorial.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional.* México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la república. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). [Decreto 893 de 2017]. Bogotá, Colombia: DO: 50247.
- Presidencia de la república. (29 de mayo de 2017). Medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de tierras. [Decreto Ley 902 de 2017]. Bogotá, Colombia: DO: 50248.
- Presidencia de la república. (30 de agosto del 2019). Hoy, en Ovejas, estamos haciendo la primera jornada masiva de registro de predios en un municipio de nuestro país, dijo el presidente al referirse al piloto sobre catastro multipropósito. Presidencia.
Recuperado de <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Ovejas-primera-gran-jornada-masiva-registro-predios-municipio-nuestro-pais-piloto-Catastro-Multiproposito-190830.aspx>
- Procuraduría General de la Nación -PGN-. (2019). *Primer informe al Congreso. Sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016 - 2019.* Bogotá, Colombia: PGN
- Procuraduría General de la Nación -PGN-. (2021). *Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz.* Bogotá, Colombia: PGN

- Reyes, A. (2009). *Guerreros y Campesinos, el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.
- Rincón, R.; Camacho, M. (2019). *Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural como herramienta estratégica para el Ordenamiento Territorial Rural*. Caso Puerto Gaitán (Meta). Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Rivera, L. (2021). *Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Coherencia entre el Problema público y Diseño Institucional, 2013-2017*. Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Roth, André-Noel, editor (2018). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Grupo de análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública
- Registro Único de Víctimas. (13 de marzo de 2022). Víctima por hecho victimizante - Municipio Ovejas - Fecha corte 28/02/2022. Recuperado de <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hecho>

