

Planes de ordenamiento social de la propiedad rural y reforma rural integral en Colombia: estudio de caso en Ovejas, Sucre¹

Plans for social regulation of rural property and integral rural reform in Colombia: a case study in Ovejas, Sucre

Yennifer Sánchez Díaz

Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Antioquia, Colombia

Correo electrónico: yennifersanchezdiaz@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6670-3938>

Recibido: 3-agosto-2023. Aceptado: 5-febrero-2024. Publicado: 15-julio-2024.

Resumen

Los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (POSPR) en Colombia permitirían la implementación de la reforma rural integral (RRI), componente esencial del Acuerdo de Paz. De manera puntual, se argumenta que el diseño institucional del POSPR de Ovejas, municipio del Departamento de Sucre, posibilitaría la ejecución de la RRI. La información de entrevistas a actores clave, la revisión de legislación nacional y la elaboración de matrices en un *software* muestran que, en esta localidad, los planes de incorporación de hectáreas al Fondo de Tierras y de entrega de títulos de propiedad fortalecen la participación comunitaria con equidad de género y garantiza el ordenamiento del territorio. No obstante, la suspensión paulatina a escala nacional de estos planes ha detenido el avance de la

1 Este artículo contiene insumos de la tesis de grado titulada *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*, presentada para la obtención del título de Magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Antioquia. La tesis se encuentra disponible en <https://n9.cl/u2ndx>.

reforma rural. Ovejas sería el único municipio que estaría cumpliendo con este punto del Acuerdo de Paz.

Palabras clave: Acuerdo de Paz, adjudicación de tierras, Agencia Nacional de Tierras, políticas agrarias, títulos de propiedad, transformación del campo.

Abstract

The Plans for the Social Organization of Rural Property (POSPR) in Colombia would allow the implementation of the Integral Rural Reform (RRI), an essential component of the Peace Agreements. Specifically, POSPR's institutional design in Ovejas (a municipality in the Department of Sucre) would enable the implementation of the RRI. Information from interviews with key actors, the review of national legislation, and the use of software to elaborate databases show that, in this locality, plans to incorporate hectares into the Land Fund and the delivery of land titles strengthen community participation with gender equity and guarantee territorial planning. However, the gradual suspension of these plans at the national level has halted the progress of rural reform. Ovejas would be the only municipality complying with this point of the Peace Agreements.

Keywords: Peace Agreement, land adjudication, National Land Agency, agrarian policies, land titles, rural transformation

1. Introducción

En 2016 se firmó el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Acuerdo de Paz, de ahora en adelante) entre delegaciones del Gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), tras un conflicto armado nacional que se extendió por más de cinco décadas. El documento final del acuerdo aborda seis temas considerados trascendentales para la superación del conflicto. El primero de ellos² es la necesidad de una reforma rural integral (RRI) que, acogiendo gran parte del diagnóstico y las propuestas de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano (2015), busca sentar las bases para una revolución del campo, con condiciones de bienestar para la población, que contribuya a la construcción de una paz a largo plazo, en especial, en aquellos territorios en los que la violencia fue bastante crítica (Acuerdo de Paz, 2016).

La misión establecía que había siete cuellos de botella que impedían la evolución del sector agrario y rural a escala institucional. Entre ellos, escasa presencia del Estado en territorio; instancias administrativas débiles para la planificación, ejecución y seguimiento de la política sectorial y del desarrollo rural; poca articulación del nivel central para el diseño de la política rural y provisión de bienes y servicios públicos para el desarrollo rural. Propusieron, entonces, una política pública que canalizara el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) y así, atender la informalidad, el desorden y la inseguridad jurídica que caracterizaban

2 Los otros cinco puntos del Acuerdo de Paz fueron: la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de las drogas ilícitas, víctimas y los mecanismos de refrendación del acuerdo.

la tenencia de la tierra. Esto incluye la creación de una entidad administradora de predios rurales de la nación como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), una entidad a cargo de instrumentos operativos y financieros como el Fondo de Tierras, junto con la implementación de un procedimiento único.

La RRI, conforme al Acuerdo de Paz (2016), posee tres componentes centrales: un Fondo de Tierras que distribuirá de forma gratuita la tierra a campesinos y comunidades rurales afectadas por la violencia o con tierra insuficiente, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que buscan transformar el campo y conectarlo equitativamente con las ciudades; y los planes nacionales que apuntarían a superar la pobreza y cerrar las brechas entre campo y ciudad. No obstante, quedaba duda de cuál sería el mecanismo articulador de los tres componentes. La respuesta se encuentra en una política de OSPR que requiere de una revisión histórica de cómo se han asignado y legalizado los derechos y tenencia de la tierra en todo el país (Misión para la Transformación del Campo Colombiano, 2015).

El documento fundante de esta política fue el Decreto Ley 902 de 2017, en el que se establecen las medidas que facilitarían la implementación de la RRI, entre ellas, el OSPR a partir de varias herramientas institucionales de planeación e intervención territorial como son los POSPR. Los lineamientos, metodología, reglamento, orientaciones y modificatorias se han materializado en resoluciones posteriores. En esta política fue necesaria la gestión y administración de las tierras mediante la ANT que ya había sido creada en 2015 mediante Decreto 2363. La ANT, reemplazo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), incorporó un nuevo y novedoso enfoque en la política de tierras en el que los principios, el aparataje estatal y los programas estarían dirigidos a la distribución justa de la tierra en sectores vulnerables.

Para la ANT, el OSPR sería implementado mediante los POSPR bajo un enfoque de atención por oferta. Este proceso se llevaría a cabo de manera planeada, articulada y participativa, aplicando el procedimiento único estipulado por el Decreto Ley 902 de 2017, que unifica las distintas pretensiones de un predio en un solo trámite administrativo. Los POSPR, según el artículo 2 de la Resolución 740 de 2017, son los “instrumentos de diagnóstico y planificación, mediante los cuales la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, de manera integral y por unidades de intervención”. Entonces, los POSPR son necesarios para el desarrollo de los programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad jurídica de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica, al ser “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” (Procuraduría General de la Nación [PGN], 2019, p. 36).

El *Informe sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016-2019* expuso que, de los 98 municipios priorizados y seleccionados para el POSPR en 2017 en todo el país, 43 fueron programados para intervención en 2018 ante la falta de presupuesto. De esos 43, solo 12 POSPR fueron aprobados y uno se encontraba en la fase de implementación: el de Ovejas (PGN, 2019). La suspensión paulatina de los POSPR supone una grave afectación a la implementación de la RRI y el Acuerdo de Paz, ya que incide en la poca efectividad de la política pública en materia de acceso y formalización de tierras, en el bajo porcentaje de sujetos de ordenamiento inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). Además, obstaculiza la adjudicación de baldíos y bienes fiscales a campesinos sin tierra, en tanto que demora la aprobación de la línea especial de crédito de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario y dificulta el cumplimiento de las iniciativas que quedaron contempladas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PNG, 2019).

En este artículo se presentan los resultados de una investigación de campo que procuró un análisis de la dimensión institucional del POSPR de Ovejas entre 2017-2021. En este lapso ocurrió la elaboración e implementación de dicho plan en el municipio. Se sostiene que el POSPR de Ovejas permite que la RRI sea implementada y, por tanto, que dicho punto del Acuerdo de Paz se estaría cumpliendo, al menos, en este sector de la geografía local. Se eligió a este municipio de la sabana del Caribe colombiano por dos razones. La primera, porque fue uno de los 170 municipios seleccionados para llevar a cabo los PDET.³ En segundo lugar, debido a que fue el primer lugar del país donde se realizó y ejecutó al 100 % el catastro multipropósito (Presidencia de la República, 2019), censo que brinda información predial para la elaboración del POSPR. Además, brinda seguridad jurídica de la tierra, fortalece la recaudación de impuestos, permite el ordenamiento territorial y la planeación socioeconómica.

Una vez formulado y aprobado el POSPR, su implementación estuvo a cargo del PTDR y de su socio estratégico, la Corporación Opción Legal. En una intervención que tuvo una duración de 26 meses, el municipio fue el primer escenario del desarrollo de las medidas sobre acceso y formalización de tierras contempladas en la RRI, un amplio equipo de profesionales se desplegó en el municipio para adelantar por primera vez la atención masiva por oferta de la ANT, siguiendo la metodología del barrido predial y bajo los estándares del catastro multipropósito (Sánchez, 2022, p. 29).

Ovejas es un ejemplo de cómo la RRI y su POSPR pueden estar interconectados, es decir, la implementación del POSPR incide de forma directa en el cumplimiento de los componentes de la RRI, siendo el primero el mecanismo articulador del segundo. Mediante la implementación del POSPR se avanza en el Acuerdo de Paz, se supera el conflicto y la violencia armada en Ovejas y en la región de los Montes de María, siendo esta la garantía manifiesta de los derechos

3 Fue elegido para el PDET en función de 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

de propiedad de las mujeres, quienes ahora pueden ser propietarias porque se reconoce la economía del cuidado como una forma de uso del predio y acorde con la puesta en marcha del Fondo de Tierras. Este artículo aporta al análisis de políticas públicas en materia de ordenamiento territorial, de seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y del impacto de la calidad de vida de la población rural una vez firmado el Acuerdo de Paz.

1.1. Metodología

Los hallazgos se obtuvieron mediante una metodología mixta con un diseño de triangulación concurrente, a partir de: 1) entrevistas semiestructuradas dirigidas a catorce líderes y lideresas de los once corregimientos que conforman el municipio y a cinco funcionarios de distintas organizaciones. Estas incluyen a Tetra Tech International Development (consultora que sistematizó la experiencia piloto del PSOPR en Ovejas), Corporación Opción Legal (empresa que brindó asesoramiento legal para el plan) y la alcaldía municipal. Las entrevistas se llevaron a cabo en 2021, con actores clave que lideraron el proceso de construcción del POSPR desde la sociedad civil y el ámbito institucional. Para ello, se enviaron solicitudes escritas que fueron aceptadas y cada entrevista se realizó de manera virtual. Aunque se cuenta con el consentimiento informado para utilizar la información suministrada, no se tiene autorización para divulgar los nombres de las personas entrevistadas.

Las entrevistas permitieron contrarrestar los datos y detalles del proceso de construcción del POSPR, conocer la percepción de la sociedad civil y estudiar la primera etapa de la fase de implementación (barrido predial) de dicho plan desde el análisis de redes o de relaciones entre participantes, en especial, desde los indicadores de densidad y centralidad de grado. El primero “es considerado una medida de cohesión entre los actores de la red” (Aguilar, *et al.*, 2017, p. 78), mientras que el segundo, el de centralidad, se refiere al “número de otros actores a los cuales este está conectado” (*Ibid.*, p. 84). La centralidad se mide en una escala de 0 a 1, escala en la que estar cerca del 0 sugiere menor centralidad y cerca de 1 mayor grado de centralidad.

En un segundo momento, se revisó el documento de formulación del POSPR de Ovejas, disponible en internet.⁴ Se solicitó a la ANT, mediante derecho de petición, que compartiera la actualización y los resultados alcanzados a diciembre de 2020. La ANT suministró la respectiva información en tres páginas de resultados y once documentos de actualización del plan. Por último, se elaboraron dos matrices: la primera, una asimétrica⁵ de redes, construida con base en los datos suministrados por los entrevistados y con el apoyo del *software* Ucinet, que

4 Véase https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/20180528_Plan_Ordenamiento_Ovejas_VF.pdf

5 Para el análisis de los indicadores de densidad de la red y centralidad de grado se realizó en Ucinet una matriz asimétrica, es decir, que 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. Después, se analizó cada indicador de acuerdo con la relación entre filas y columnas y viceversa.

permite el reconocimiento de los actores presentes en la implementación del plan, la densidad, filiación y centralidad de la red. La segunda, una matriz analítica con la que, al identificar los componentes de la RRI, se los pudo relacionar con los resultados alcanzados por el POSPR y los hallazgos de las entrevistas.

En relación con los contenidos, este artículo se estructura en cuatro acápités. En el primero se esbozan algunos elementos del neoinstitucionalismo económico, en especial, de la propuesta teórica sobre análisis de desarrollo institucional (ADI) de Elinor Ostrom. En la segunda parte se exponen los hallazgos del diseño institucional del POSPR de Ovejas a partir de la arena de acción (situaciones y participantes), variables exógenas (condiciones, atributos y reglas), interacciones (por densidad y por centralidad) y resultados del plan. En la tercera parte consta en análisis de cómo el POSPR de Ovejas es el mecanismo articulador de la RRI. Para ello, se comparan los tres componentes de la RRI, las metas del Acuerdo de Paz y los logros del POSPR entre 2017-2021. Por último, se encuentran las conclusiones.

2. Marco teórico: neoinstitucionalismo económico y análisis de desarrollo institucional

Desde la perspectiva del neoinstitucionalismo económico, las instituciones dotan de sentido a la economía. Bajo este enfoque, desempeñan un rol fundamental al establecer disposiciones, normas, leyes, planes y procedimientos, así como al influir en valores y costumbres que pueden influenciar en el ámbito económico. No menos importante es que deben ajustarse al contexto específico y adaptarse a cualquier condición o escenario que garantice el cumplimiento de los intereses de los individuos. Así, “no es el individuo quien tiene que adaptarse a las instituciones existentes, sino es a las instituciones a las que hay que cambiar, para facilitar a los individuos la consecución de sus intereses con mayor efectividad” (Roth, 2007, p. 39).

Una de esas instituciones es el Estado, que, mediante variados instrumentos, órganos y programas, da sentido a la política económica, la competencia de mercado, los derechos de la propiedad, los costos, entre otros aspectos. Una de las exponentes de esta idea es Ostrom (2015), quien, mediante su análisis de desarrollo institucional (ADI), ofrece elementos de rigor que permiten comprender cómo las instituciones afectan la cooperación y gestión de los recursos, así como en la función promotora o restrictiva de las reglas institucionales. Según Eslava (2010, p. 110):

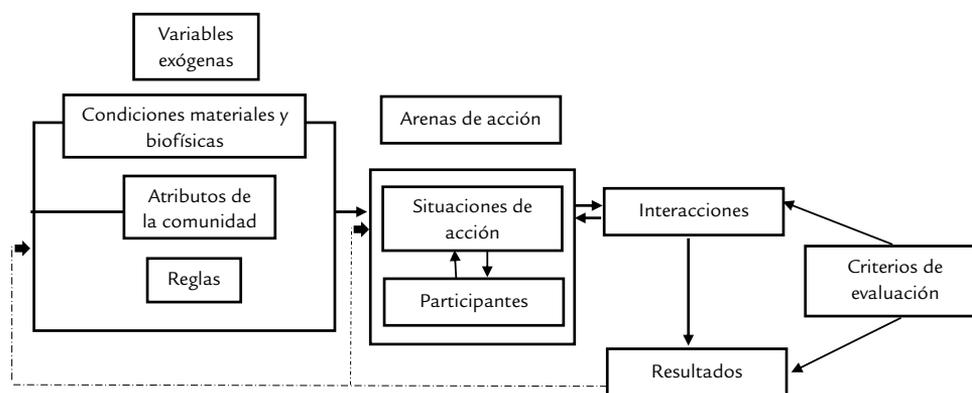
Tales cuestiones del análisis institucional toman los matices que impone la política pública específica (objetivos, instrumentos, resultados), pero mantienen el común de categorías analíticas (diseño, acuerdo o cambio institucional, poder e intereses de los actores) que permiten análisis comparativos, aprendizaje social y mejoramiento de los procesos de toma de decisiones.

El neoinstitucionalismo económico aplicado al estudio de las políticas públicas permite, en primer término, analizar el rol de las instituciones en la agenda, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. En el caso puntual de la elaboración e implementación de una política pública, nos permite ver cómo funciona la capacidad administrativa, las disposiciones, actores en escena y dificultades. En segundo lugar, del neoinstitucionalismo económico emanan las decisiones y disposiciones de los funcionarios públicos, lo cual, desde el ADI de Ostrom (2015), revelaría las situaciones complejas e inciertas del diseño institucional, la participación comunitaria, gobernanza local, tenencia de la tierra y los derechos de la propiedad, esta última entendida desde los recursos comunes.

De acuerdo con el gráfico 1, el ADI se estructura a partir de la arena de acción que contiene, a su vez, dos holones: una situación de acción y los participantes. La situación de acción se refiere a ese “[...] 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, p. 52). Esta arena se caracteriza por siete variables: características de los participantes (sean individuales o colectivos), posiciones, resultados potenciales, vínculos entre acción y resultado, control que ejercen los participantes, clases de información generada y, los costos/beneficios asignados a las acciones y resultados. El segundo holón se refiere a los participantes que interactúan en esa situación de acción, con sus desafíos y retos.

Gráfico 1

Propuesta de Ostrom sobre análisis de desarrollo institucional (ADI)



Fuente: Ostrom (2015, p. 53).

La arena de acción se encuentra afectada por las variables exógenas, es decir, por todas las condiciones materiales/biofísicas del entorno, los atributos de la comunidad y las reglas. Para Ostrom (2015), tales condiciones pueden afectar o cambiar la situación de acción, tales como las limitaciones y restricciones. Por su parte, los atributos deben ser claros y definidos, mientras que las reglas hacen referencia al entendimiento de los participantes acerca de las prescripciones

obligatorias que les indican qué acciones o resultados se imponen sobre los demás, qué reglas están permitidas o cuáles se prohíben. Vale resaltar que de las situaciones de acción dependerá la interacción entre participantes. El ADI ofrece un marco común para evaluar los resultados alcanzados mediante criterios como la eficiencia económica, equidad, adaptabilidad, resistencia junto con robustez, responsabilidad, conformidad con la moral general y necesidad de acuerdos.

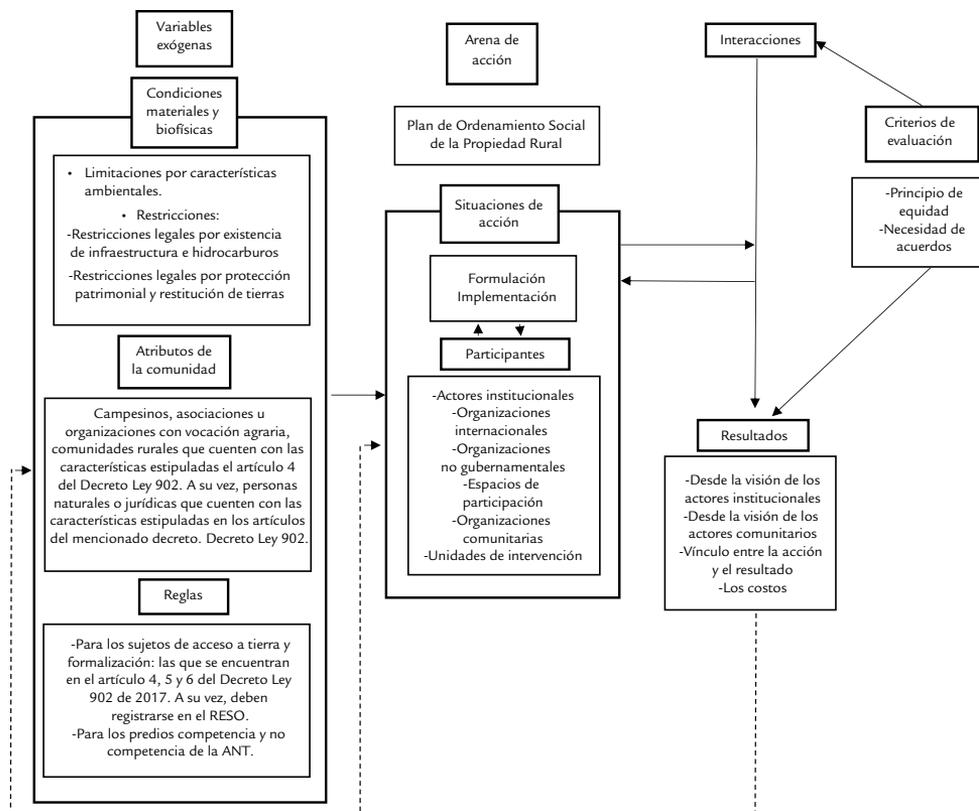
Pese a que el modelo de Ostrom ha sido cuestionado por su idealización, porque pasa por alto la desigualdad o la conflictividad entre actores (Buck, 1985; Anderson y Leal, 2001), lo cierto es que permite dilucidar el rol de las instituciones (estrategias, órganos y normas) que, en el caso de la presente investigación, fueron creadas para la política de OSPR. El encuadre del ADI resulta útil porque destaca que dentro de las instituciones existen reglas por cumplir, interacciones entre actores y condiciones materiales problemáticas que conducen a resultados concretos. Esto permite construir aprendizajes tanto teóricos como prácticos esenciales para la toma de decisiones públicas.

3. Hallazgos del POSPR de Ovejas

A partir de las entrevistas realizadas, del documento de formulación del plan, de los once documentos de actualización del plan suministrados por la ANT y de los resultados alcanzados hasta diciembre de 2020, fue posible realizar un análisis institucional del POSPR de Ovejas. En relación con la propuesta de Ostrom (2015), el POSPR de Ovejas constituye la arena de acción, siendo un componente esencial de la política pública. Esta arena incluye, en su primer holón, dos situaciones de acción: las fases de formulación e implementación del plan, entendidas desde el artículo 3 de la Resolución 740 de 2017 de la siguiente manera:

- **Fase de formulación:** comprende las etapas de alistamiento y elaboración del POSPR. En la primera etapa, se llevó a cabo la recolección y análisis de la información secundaria, el acercamiento institucional y comunitario, el diagnóstico territorial y predial, además de la instalación de rutas de atención de la ANT. En la segunda etapa, se realizó la construcción, socialización y aprobación del POSPR.
- **Fase de implementación:** conformada por tres etapas. La primera involucra el desarrollo del barrido predial siguiendo la metodología del catastro multipropósito, que consiste en visitas a todos los predios para recolectar información física, jurídica y social de cada uno. La segunda etapa abarca la actualización del POSPR, la consolidación del RESO, el registro de inmuebles rurales y la socialización de dicha actualización. Además, se inician las actuaciones administrativas mediante el procedimiento único, que incluye la apertura del trámite administrativo, la etapa probatoria, presentación de resultados y cierre del trámite. La última etapa consiste en el mantenimiento y evaluación.

Gráfico 2
ADI del POSPR del municipio de Ovejas



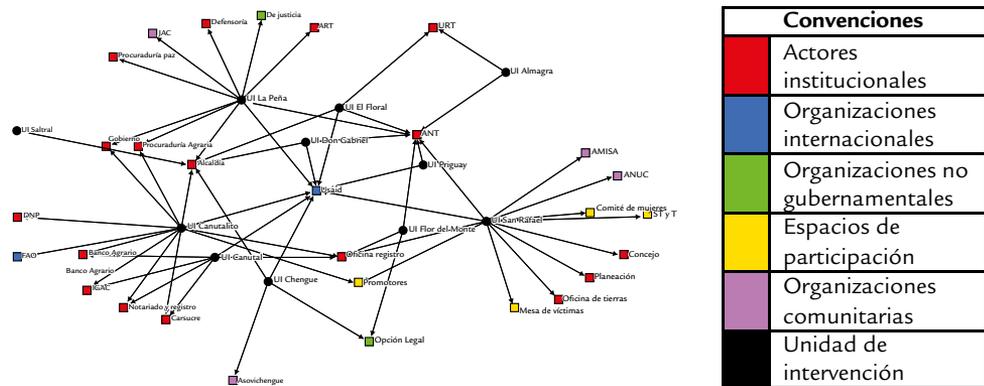
Fuente: elaboración propia (2021).

En el segundo holón del ADI de Ostrom están los participantes. Entre los actores reconocidos por las personas entrevistadas en la fase de formulación del POSPR, clasificados en seis categorías, constan, sobre todo: los actores institucionales (alcaldía, ANT, Procuraduría Agraria, gobernación, Oficina de Registro), las organizaciones internacionales (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional [Usaid]), organizaciones no gubernamentales (Corporación Opción Legal), los espacios de participación (promotores comunitarios, comités de mujeres, Semilleros de la tierra y el territorio), las organizaciones comunitarias (juntas de acción comunal, la Asociación de Víctimas de Chengue [Asovichengue]) y las unidades de intervención (once en total).

En relación con las interacciones, el gráfico 3 revela que la ANT es el actor institucional más reconocido por los entrevistados. También es la entidad rectora nacional encargada de gestionar y regular el acceso, tenencia y titularidad de la tierra, cuyas políticas se materializan a escala local mediante unidades de intervención. Cada unidad es considerada un área geográfica sobre la cual recaen las acciones y medidas durante el barrido predial y que ha sido definida en función de

criterios técnicos (físicos, sociales y jurídicos), las condiciones de seguridad y de concertación comunitaria. Así, cada unidad está representada por el corregimiento, subdivisión administrativa del municipio. En Ovejas hay once corregimientos, por ende, hay once unidades de intervención que, según el cronograma de actividades, tuvo el siguiente orden: Canutalito, Canutal, Flor del Monte, San Rafael, La Peña, El Floral, Almagra, Pijiguay, Don Gabriel, Salitral y Chengue. El mapa de participantes e interacciones consta a continuación:

Gráfico 3
Actores con incidencia en el POSPR de Ovejas



Fuente: elaboración propia (2021).

Respecto a los indicadores de densidad, la presencia de los actores institucionales para los actores comunitarios disminuye mientras avanza el cronograma. Así, en Canutalito y Canutal los actores comunitarios reconocieron a nueve y cinco actores institucionales, en tanto que en Chengue y Salitral solo se identificarían a cuatro y a uno, de forma respectiva. Pese a ello, el gráfico 3 revela que los actores institucionales son variados (alcaldía, Oficina de Registro, Procuraduría Agraria, Gobernación de Sucre, entre otros), que las unidades de intervención son reconocidas y que los espacios de participación se han fortalecido con la presencia de promotores comunitarios, comités de mujeres, junto con los Semilleros de la tierra y el territorio.

Por otro lado, la densidad por red en columnas indica que las unidades de intervención tienen el 81 % de reconocimiento, mientras que, en la densidad por filas, es decir, de los actores institucionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales, espacios de participación y organizaciones comunitarias, es del 70 %. Ambos datos se consideran buenos, ya que, del 100 % de posibilidades de que todos los seis grupos de actores estén articulados entre sí, el 81 y 70 %, de forma respectiva, son reconocidos por las personas entrevistadas. Se puede afirmar, por tanto, que en el proceso de elaboración del POSPR de Ovejas la conexión entre todos los actores involucrados fue buena.

En relación con la centralidad de grado (número de actores conectados), organizaciones internacionales como la Usaid tienen un alto grado de reconocimiento, con un indicador de 0,167 %, de manera que no solo las entidades públicas tuvieron una fuerte injerencia durante el proceso de elaboración del POSPR. El dato de Usaid se encuentra por encima del grado obtenido por actores institucionales como la ANT, la alcaldía y la Oficina de Registro con indicadores de 0,146, 0,125 y 0,083, de forma respectiva. No por eso se deja de reconocer dicha importancia. Los resultados de la centralidad de grado siguen a continuación:

Tabla 1

Centralidad de grado por columnas según el reconocimiento de los actores comunitarios

Actor	Grado
Usaid	0,167
ANT	0,146
Alcaldía	0,125
Oficina de Registro	0,083
Gobernación	0,042
Procuraduría Agraria	0,042
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	0,042
Corporación Autónoma Regional de Sucre (Carsucre)	0,042
Notariado y Registro	0,042
Unidad de Restitución de Tierras (URT)	0,042
Banco Agrario	0,042
Opción Legal	0,042
Promotores	0,042
Mesa víctimas	0,021
Planeación	0,021
Consejo	0,021
Oficina de Tierras	0,021
Procuraduría Paz	0,021
Defensoría	0,021
Departamento Nacional de Planeación (DNP)	0,021
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	0,021
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)	0,021
Justicia	0,021
Semilleros de la tierra y el territorio	0,021
Comité de mujeres	0,021
Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC)	0,021
Juntas de Acción Comunal (JAC)	0,021
Asociación de Víctimas de Chengue (Asovichengue)	0,021
Asociación de Mujeres Influyentes de San Rafael (Amisa)	0,021

Fuente: elaboración propia (2021).

Los resultados de la tabla 1 se encuentran en sintonía con la formulación del POSPR de Ovejas (2018), en el cual la ANT y la Usaid, con antelación, firmaron una carta de intención y de compromiso en la que la entidad nacional reconoció el trabajo que la organización internacional venía realizando desde 2013 en Ovejas mediante un programa de tierras y desarrollo rural. La Usaid aportaría apoyo al POSPR en materia de tierras, propiedad, apoyo técnico y logístico. De allí que los entrevistados reconozcan a la Usaid como parte del proceso, pero también, de la ANT.

Ahora bien, en relación con las variables exógenas que afectan la arena de acción según Ostrom (2015), el OSPR de Ovejas posee algunas condiciones materiales, entre ellas:

- Limitaciones por características ambientales: cuerpos de agua y algunas pequeñas zonas con riesgo por remoción y erosión en el municipio.
- Restricciones legales por infraestructura pública y explotación de hidrocarburos: en el área rural del municipio hay vías tipo 3 y 4, principalmente, sin pavimentar y de una sola calzada. Según la Agencia Nacional Minera, hay explotación de hidrocarburos en Canutal y Canutalito, están vigentes cuatro títulos mineros y una línea de gaseoducto de la empresa Promigas.
- Restricciones legales por restitución de tierras: la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas estableció ocho zonas microfocalizadas para intervenir prioritariamente y ejecutar el proceso de restitución de tierras a víctimas del conflicto. A corte de diciembre de 2017, cerca de 253 solicitudes fueron inscritas en el Registro de Predios Despojados y Abandonados y 44 procesos cuentan con sentencia proferida de un juez de restitución. Estos casos no serán atendidos por la ANT.

El acceso y formalización de la tierra en Oveja es aplicable a campesinos, asociaciones u organizaciones con vocación agraria, comunidades rurales que cuentan con las características estipuladas el artículo 4 del Decreto Ley 902 (sin tierra o con tierra insuficiente, que participen en programas de asentamiento y reasentamiento, se prioriza a la población rural victimizada). También es aplicable a personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o tierra insuficiente que cumplan con los requisitos 5 y 6 del mencionado decreto (un patrimonio que no supere cierto valor, no ser beneficiario de algún programa de tierras del Estado, no ser propietario de predios rurales o urbanos, no estar judicializado, entre otros). Estos serían los atributos de la comunidad, de acuerdo con lo establecido por Ostrom (2015).

Sin embargo, también se encuentran las reglas (variable exógena) para aquellos sujetos de acceso a tierra y formalización, y para determinar los predios competencia y no competencia de la ANT. En el primer caso, los requisitos se encuentran en los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902. A su vez, es indispensable que estas personas se registren en el RESO. En el segundo caso, para determinar los predios competencia y no competencia de la ANT se identificaron los siguientes criterios:

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

Ahora bien, en relación con la información suministrada por la ANT sobre la formulación del plan de Ovejas, se determinó que el plan piloto integró al catastro multipropósito con el OSPR. El POSPR: “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” (información entregada por la ANT el 11 de noviembre de 2020). En esta fase se identificaron los casos de competencia de la ANT, para un total de 2829. De ellos, 2335 pertenecen a la Dirección de Acceso a Tierras y 494 a la Subdirección de Seguridad Jurídica como se aprecia en la tabla que sigue:

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 a persona natural	57	2100
Adjudicación de predios ocupados - regularización	91	235
Total, procesos misionales - Dirección de Acceso a Tierras	148	2335⁶
Formalización	114	494
Clarificación	11	0
Total, procesos misionales - Subdirección de Seguridad Jurídica	125	494

Fuente: ANT (2018).

De acuerdo con la ANT (2020), entre enero y noviembre de 2018, se llevó a cabo la fase de implementación, en la que se levantó información espacial, social y jurídica de las unidades de intervención (corregimientos) y se identificaron

⁶ Este número incluye los 91 casos en trámite ante la ANT.

5754 predios, el diligenciamiento de 2917 formularios de inscripción de sujeto de ordenamiento y la elaboración de los anexos del catastro de 5754 predios en Ovejas. El procesamiento de esta información permitió que en agosto de 2019 el Gobierno colombiano realizara la entrega de 1058 títulos de propiedad, equivalentes a 1936 hectáreas, a las familias de este municipio.

De los títulos de propiedad entregados, 763 corresponden a la adjudicación de terrenos baldíos a personas naturales y 295 como parte de la formalización de predios privados. De los baldíos adjudicados, 627 fueron para mujeres cabeza de familia o con pareja (82 % del total), mientras que, de los 295 títulos de formalización de predios privados, 140 fueron para mujeres (47 % del total) (Presidencia de la República, 2019). En mayo de 2020, el presidente de Colombia realizó una segunda entrega de 344 títulos de propiedad rural. Así, el municipio ha recibido 1402 títulos de propiedad equivalentes a 2605 hectáreas, de los cuales, 788 títulos beneficiaron a mujeres y 614 a hombres (ANT, 2020). No obstante, el procedimiento único continuaría hasta 2020, tal y como se sintetiza en la tabla 3:

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 del Fondo Nacional Agrario entregados públicamente	0	30	0	30
Títulos pendientes de entregar públicamente	63	10	0	73
Títulos en proceso de notificar y registrar en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos	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	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 (2018).

Según la ANT (2020), en el período 2020-2021 se pondría 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 la entrega de cerca de 600 títulos más. En relación con los costos del POSPR, destaca la inversión de la Usaid, muy por encima de la financiación de la ANT, tal como se proyectó en la inversión que consta en la tabla 4.

Tabla 4
Proyección de los costos de la implementación del plan

Rubro	Financiación	Total (en pesos colombianos)
Implementación barrido predial masivo	Usaid	1 734 161,858
Participación institucional comunitaria	Usaid	28 803 040
Proceso de actualización del POSPR	ANT	175 592 331
Socialización del POSPR	ANT	56 488 950
Total		1 995 046,179

Proceso misional	N.º de casos en trámite	N.º de casos identificados	Valor unitario (en pesos colombianos)	Valor total (en pesos colombianos)
Adjudicación de baldío - persona natural	57	2100	1 075 000	2 318 775,000
Adjudicación de predios ocupados-regularización	91	235	1 075 000	252 625 000
Total, proceso misional Dirección de Acceso a Tierras	148	2335	0	2 571 400,000
Formalización	114	494	1 075 000	653 600 000
Clarificación	11	0	1 075 000	11 825 000
Total, proceso misional Subdirección de Seguridad Jurídica	125	494	0	665 425 000
Total, presupuesto del POSPR de Ovejas				5 231 871,179

Fuente: ANT (2018).

Por último, en los resultados del ADI se identificaron las perspectivas tanto de los actores comunitarios como institucionales. Para los primeros, el barrido predial no se realizó en todo el municipio, solo se titularon predios baldíos de los centros poblados de los corregimientos y, en menor medida, en los predios del rural disperso que, al estar en común, proindiviso (propiedad compartida entre dos o más) y posesión (o tenencia) presentan mayores conflictos. La entrega de

títulos no estuvo acompañada de proyectos productivos que generaran arraigo y estabilidad económica a las nuevas familias propietarias, según los actores comunitarios.

Para los actores institucionales, por su parte, el barrido predial se llevó a cabo predio por predio en todo el municipio, lo cual contrasta con lo manifestado por los actores comunitarios en el sentido de que solo se efectuó en los centros poblados y predios que presentaba conflictos. 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 tecnológicas, como las ortofotos, fotografías, fotointerpretación, tomas directas y pruebas con equipos Trimble que permitieran la recolección de información, según los actores institucionales. También se atendieron los casos más emblemáticos, se avanzó en la titulación de predios y se logró dar respuesta a una parte de los conflictos territoriales.

Faltaría conocer en estos resultados las características de los predios baldíos adjudicados y si la entrega de títulos estuvo por fuera o no de la Unidad Agrícola Familiar (UAF). La UAF es “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” (Ley 160 de 1994, art. 38). También faltaría conocer detalles de los predios baldíos adjudicados, las razones por las que se titularon ciertos predios por fuera del área establecida para el municipio, las implicaciones que esto puede tener para los pobladores y municipios cercanos (en especial, para el Carmen de Bolívar) y, cómo esto incentiva el microfundio.

4. Análisis del POSPR como mecanismo articulador de la reforma rural integral

De acuerdo con la tabla 5, el POSPR de Ovejas aportó al cumplimiento de las metas de cada componente de la RRI. En el primer componente, el de acceso y uso de la tierra, el POSPR logró el reconocimiento de los derechos de uso y propiedad y la incorporación de hectáreas de tierras al Fondo de Tierras. A mayo de 2020 se habían entregado 1402 títulos de propiedad, lo que equivale a 2605 hectáreas. En el segundo componente, el de los PDET, se logró actualizar la información cartográfica, se titularon predios de derecho público, se incrementó el recaudo fiscal, permitiendo mayor inversión en obras y desarrollo social, se fortaleció los lazos y el reconocimiento entre las comunidades y las entidades públicas, en tanto que se brindó seguridad jurídica a la tenencia de la tierra. En el último componente, el de planes nacionales, se aumentó las posibilidades de inversión y de mejorar la calidad de vida de los nuevos propietarios; por ende, de superar la pobreza extrema. Estas y otras características del POSPR, que lo definen como elemento articulador de la RRI en Ovejas, constan en la tabla 5:

Tabla 5
Matriz relacional

Componentes de la RRI	Metas del Acuerdo de Paz	Logros del POSPR de Ovejas
Acceso y uso de la tierra	<p>El Gobierno colombiano:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Creará el Fondo de Tierras con predios de diversas fuentes. Este fondo se fortalece con la implementación de los POSPR y actualización catastral, cuyos bienes administrados se otorgan mediante el RESO. · Otorgará el Subsidio Integral de Acceso a la Tierra (SIAT) o la Línea Especial de Crédito (LEC) para la compra de tierras. · Tramitará una ley para promover otras formas de acceso a tierras del Estado y asignación de derechos de uso. · Formalizará siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural mediante la implementación de los POSPR. · Creará mecanismos de resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra. · Pondrá en marcha un sistema de información catastral integral y multipropósito. · Desarrollará un plan de zonificación ambiental y protección de áreas de interés ambiental. · Promoción y protección de las Zonas de Reserva Campesina. 	<ul style="list-style-type: none"> · “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, p. 16). <p>De acuerdo con la ANT (2020) y las entrevistas realizadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> · La implementación de la primera fase del POSPR de Ovejas permitió incorporar hectáreas de tierras al Fondo de Tierras. · 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.
Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PEDT)	<ul style="list-style-type: none"> · Herramienta de planeación participativa a nivel veredal (Pacto Comunitario para la Transformación Regional), municipal (Pacto Municipal para la Transformación Regional) y regional (Plan de Acción para la Transformación Regional) que les permite a las comunidades, las organizaciones sociales y al sector público construir una visión conjunta del territorio a diez años. Cuenta con 170 municipios agrupados en 16 subregiones. · Los PEDT se integran de los siguientes pilares: de OSPR y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz. 	<ul style="list-style-type: none"> · Ovejas cuenta con información actualizada de la cartografía, uso y tenencia de la tierra y seguridad jurídica. · Se titularon predios de derecho público. · Se incrementó el recaudo público lo cual permite mayor inversión en obras y desarrollo social. · Se fortalecieron los lazos entre las comunidades y entidades públicas. · El POSPR aporta a la construcción de paz.
Planes nacionales	<ul style="list-style-type: none"> · Se contemplan dieciséis planes nacionales para la RRI con los cuales se espera dotar de bienes y servicios a comunidades campesinas y territorios étnicos, fortalecer la economía campesina, familiar y comunitaria. Se busca superar la pobreza y desigualdad en el ámbito rural y, cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Se espera que en quince años se erradique la pobreza extrema y se reduzca en un 50 % la pobreza rural multidimensional (PGN, 2019). 	<ul style="list-style-type: none"> · La implementación del POSPR brinda seguridad jurídica para sus beneficiarios. · Con el POSPR aumenta las posibilidades de inversión, mejora la calidad de vida y, por ende, permite superar la pobreza extrema.

Fuente: elaboración propia (2021) con base en el Acuerdo de Paz (2016), ANT (2020) y entrevistas.

5. Conclusiones

Esta investigación sostuvo que el POSPR de Ovejas es el elemento articulador del primer punto del Acuerdo de Paz, es decir, la RRI. Se partió de la propuesta teórica de desarrollo institucional de Ostrom para analizar cómo el POSPR de este municipio facilita la ejecución de esta reforma a partir de la *arena de acción*, dimensión que incluye variables como la situación de acción, los participantes y las variables exógenas. La arena de acción estaría representada por el POSPR, las situaciones de acción por las fases de formulación e implementación del plan, mientras que los participantes, al ser diversos, fueron clasificados en: actores institucionales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, espacios de participación, organizaciones comunitarias y unidades de intervención.

Esta arena está mediada por las variables exógenas que, a su vez, incluyen las condiciones materiales del municipio, como son las limitaciones ambientales y las restricciones legales debido a la presencia de infraestructura pública, hidrocarburos y procesos paralelos de restitución de tierras. Los atributos de la comunidad, como otra variable exógena, están determinada por los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902, los cuales indican que el acceso y formalización de la tierra están dirigidos a campesinos, asociaciones y organización con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, que participen en programas de asentamiento y reasentamiento. También se incluye a las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio no supere cierto valor, no ser beneficiario de programas del Estado y no ser propietarios.

En relación con las interacciones que se establecen entre los participantes, existe una buena cohesión entre los seis grupos de actores. Una particularidad por destacar es que, aunque los actores institucionales, como la ANT y la alcaldía, son reconocidos entre ellos, su presencia se percibe cada vez distante para los actores comunitarios a medida que avanza el cronograma de intervención en los once corregimientos. Por otro lado, en términos de centralidad, se reconoce a la Usaid como una agencia internacional que ha brindado apoyo en la tenencia de la tierra del municipio desde 2013, cuya presencia se ha consolidado con su injerencia en el POSPR.

En un contexto en el que los POSPR alternan entre la suspensión y la implementación desde 2017, el PSSPR de Ovejas ofrece elementos que permiten hablar de la ejecución de la RRI. En el componente de acceso y uso de la tierra, ha permitido la incorporación de hectáreas al Fondo de Tierras y la entrega de títulos de propiedad a campesinos, mujeres y personas que no contaban con tierra. En relación con los PDET, se ha brindado mayor seguridad jurídica a los propietarios, mayor recaudo fiscal, inversión en obras públicas y actualización de información cartográfica. Además, en los planes nacionales, se vislumbran posibilidades de inversión y mejoras en la calidad de vida.

Un escenario estratégico que debe considerarse para futuras investigaciones es el análisis de los resultados de la implementación, especialmente en el barrido predial. Existen visiones distintas sobre su ejecución entre los actores. Para los actores comunitarios el *deber ser* es que el funcionario público constate predio por predio y de manera presencial, mientras que, para los funcionarios institucionales, el uso de tecnologías sería un recurso que optimizaría los esfuerzos técnicos y el talento humano. En los lugares donde fue necesario implementar alternativas tecnológicas, se generaron resistencias e inconformidades entre los pobladores que, al parecer, no fueron atendidas.

Entre los criterios de evaluación del POSPR se identifican ámbitos que requieren mayor atención en estudios posteriores: hace falta examinar cómo los conflictos y diálogos inciden en los participantes y la toma de decisiones en la política pública de Ovejas. La equidad de género debe trascender de los espacios de participación y adjudicación de títulos y predios a mujeres, debe comprender los proyectos productivos, la estabilidad económica y la posibilidad de inversión para todos los sectores comunitarios en el largo plazo. Incluso, sería importante analizar las respuestas ante la violencia de género luego de la entrega de tierras. De igual modo, faltaría un aporte sobre los avances de “Oveja fase dos” y cómo la RRI contribuye con datos concretos a la seguridad jurídica de los propietarios y las posibilidades de inversión en la región.

6. Referencias bibliográficas

- Acuerdo de Paz (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. <https://n9.cl/g0r7q>
- Agencia Nacional de Tierras (11 de noviembre de 2020). Respuesta a derecho de petición con número 20202001077591. Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad. Documento inédito.
- _____ (25 de abril de 2019). Resolución 4275 “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”. ANT.
- _____ (14 de septiembre de 2018). Resolución 6060 “Por medio de la cual se suspende de manera provisional la fase de implementación de los POSPR en los municipios de Cáceres, Ituango y San Carlos (Antioquia) Guaranda (Sucre), Puerto Gaitán (Meta), Lebrija (Santander) y Topaipí (Cundinamarca) y se dictan otras disposiciones”. ANT.
- _____ (28 de mayo de 2018). Resolución 1819 “Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Ovejas, Sucre”. ANT.
- _____ (13 de junio de 2017). Resolución 740 “Reglamento operativo de los planes de ordenamiento, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones”. ANT.
- Aguilar, N., Martínez, E., y Aguilar, J. (2017). *Análisis de redes sociales: conceptos clave y cálculo de indicadores*. Universidad Autónoma Chapingo.
- Anderson, T., & Leal, A. (2001). *Free Market Environmentalism*. Springer.

- Buck, S. (1985). No tragedy on the Commos. *Environmental Ethics*, 7(1), 49-61. <https://n9.cl/u65ly>
- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. En A. Roth (ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, (pp. 97-124). Universidad Nacional de Colombia.
- Hernández, S. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw-Hill / Interamericana Editores.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (7 de diciembre de 2015). Decreto 2363 de 2015 “Creación de la Agencia Nacional de Tierras”.
- Misión para la Transformación del Campo (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*. Tomo 3. Dirección Nacional de Planificación.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República (29 de mayo de 2017). Decreto Ley 902 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”.
- _____ (30 de agosto de 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 de la República*. <https://n9.cl/b20eg>
- 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*. PGN
- _____ (2019). *Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del acuerdo de paz 2016 - 2019*. PGN
- Roth, A. (2007). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.
- Sánchez, J. (2022). *Ordenamiento social de la propiedad em Ovejas, análisis crítico del aporte de la gobernanza* (Tesis de Maestría en Gobierno del Territorio y Gestión Pública). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.