

EVALUACIÓN FINAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN LOS MUNICIPIOS DE EL GUAMO Y CÓRDOBA (BOLÍVAR) Y VALENCIA (CÓRDOBA)

Producto 4. Informe final de la evaluación

Enero, 2024



.....
Este documento es el resultado de la Evaluación final de la Implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba), coordinado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se autoriza su reproducción parcial o total y la difusión del documento, sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Equipo técnico de la evaluación: Claudia Ospina, Cristhian Rodríguez y Santiago Granados.

Información general de la evaluación

| Información sobre el proyecto evaluado | | |
|--|---|---------------------|
| Título del proyecto o efecto | Implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en la zona norte del país | |
| ID | 00107866 | |
| Efecto y producto institucionales | La asistencia técnica como elemento acelerador de la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible catalizadores. Implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR en los municipios de El Guamo, Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba). | |
| País | Colombia | |
| Región | América Latina y el Caribe | |
| Fecha de la firma del documento del proyecto | 05/08/2022 | |
| Fechas del proyecto | Inicio | Finalización |
| | 01/01/2019 | 29/02/2022 |
| Presupuesto total comprometido | USD 25.572.716,31 | |
| Gasto del proyecto en el momento de la evaluación | COP 51.078.919.585 | |
| Fuente de financiación | ANT y PNUD | |
| Modalidad de implementación | Acuerdo de cooperación | |
| Parte encargada de la ejecución | PNUD | |
| Información sobre la evaluación | | |
| Tipo de evaluación | Resultados/desempeño | |
| Final, revisión de mitad de período u otros | Final | |
| Periodo objeto de la evaluación | Inicio | Finalización |
| | Noviembre de 2019 | Febrero de 2022 |
| Evaladores | Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Claudia Ospina, Cristhian Rodríguez y Santiago Granados. | |
| Correo electrónico | cospina@rimisp.org | |
| Fechas de la evaluación | Inicio | Finalización |
| | Septiembre de 2023 | Enero de 2024 |

Contenido

| | |
|---|----|
| Información general de la evaluación | 1 |
| Lista de siglas y abreviaturas | 4 |
| Definiciones..... | 1 |
| Resumen..... | 6 |
| Introducción..... | 10 |
| Alcance y objetivos de la evaluación | 11 |
| Objetivo general..... | 11 |
| Objetivos específicos..... | 11 |
| Alcance..... | 11 |
| Enfoque de la evaluación y métodos | 13 |
| Descripción de la intervención evaluada: implementación de los POSPR en El Guamo (Bolívar), Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba)..... | 16 |
| Alistamiento Barrido Predial Masivo | 20 |
| Avanzada social | 22 |
| Visita predio a predio | 23 |
| Jornada FISO..... | 24 |
| Validación y clasificación de la información | 24 |
| Ajustes a la metodología realizados por PNUD..... | 25 |
| Análisis de datos y hallazgos | 28 |
| Pertinencia..... | 28 |
| Sostenibilidad | 32 |
| Eficacia | 34 |
| Eficiencia | 40 |
| Coherencia..... | 46 |
| Temas transversales | 48 |
| Conclusiones | 51 |
| Pertinencia..... | 51 |
| Eficacia | 53 |
| Eficiencia | 54 |
| Coherencia..... | 55 |
| Temas transversales | 55 |
| Recomendaciones para PNUD..... | 56 |
| Lecciones aprendidas para el OSPR..... | 60 |
| Referencias | 65 |
| Anexos | 67 |
| Anexo 1. Matriz de evaluación | 67 |
| Anexo 2. Ficha metodológica encuesta a beneficiarios de los POSPR | 71 |
| Anexo 3. Documentación revisada | 73 |

| | |
|---|----|
| Anexo 4. Microdatos y tabla de resultados encuesta a beneficiarios de los POSPR (archivo adjunto) | 77 |
| Anexo 5. Resumen ejecutivo (archivo adjunto)..... | 77 |

Índice de figuras y tablas

| | |
|---|----|
| Figura 1. Insumos utilizados para el análisis | 6 |
| Figura 2. Fases y ruta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) | 16 |
| Tabla 1. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas derivadas de la evaluación | 8 |
| Tabla 2. Entrevistas en Bogotá | 14 |
| Tabla 3. Entrevistas y grupos focales en los municipios | 14 |
| Tabla 4. Fechas de actividades en los municipios | 15 |
| Tabla 5. Descripción básica de la encuesta telefónica | 15 |
| Tabla 6. Componentes y productos en la fase de implementación de los POSPR de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba) | 17 |
| Tabla 7. Componentes ejecutados en la fase de implementación de los POSPR de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba) | 20 |
| Tabla 8. Ajustes a la metodología de BPM realizados por PNUD | 25 |

Lista de siglas y abreviaturas

| | |
|----------|---|
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| BPM | Barrido Predial Masivo |
| CAR | Corporación Autónoma Regional |
| Cardique | Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique |
| CPD | Documento de país - Country Programme Document |
| DAE | Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| DTJ | Diagnóstico Técnico Jurídico |
| EDP | Entidades de Derecho Público |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| FISO | Formulario de Inscripción de Sujetos de ordenamiento |
| FMI | Folios de Matrícula Inmobiliaria |
| FUCM | Formulario Único de Catastro Multipropósito FUCM |
| GDB | Base de Datos Geográfica |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| OECD | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ORIP | Oficina de Registro de Instrumentos Públicos |
| OSC | Organización de la Sociedad Civil |
| OSPR | Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| PDET | Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| POA | Planes Operativos Anuales |
| POSPR | Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| PRODOC | Documento de Proyecto |
| R1 | Registro 1 del IGAC |
| SNR | Superintendencia de Notariado y Registro |
| SPO | Subdirección de Planeación Operativa de la ANT |
| SSTI | Subdirección de Sistemas y Tecnologías de la Información de la ANT |
| UIT | Unidad de Intervención Territorial |
| URT | Unidad de Restitución de Tierras |

Definiciones

Acciones diferenciales: son medidas específicas y concretas que materializan, en la cotidianidad de la política pública, la incorporación del enfoque diferencial, orientado al reconocimiento y la garantía de acceso en condiciones de igualdad, a la oferta institucional del OSPR para las personas de especial protección constitucional, legal y jurisprudencial. Se sustentan en el deber del Estado de promover condiciones reales y efectivas de igualdad y equidad, para el acceso a derechos y oportunidades sin ninguna discriminación (ANT, 2020b).

Atención diferenciada: es una estrategia de atención que responde a las situaciones y condiciones de vulnerabilidad que ponen en desventaja a personas o grupos poblacionales frente al resto de la población, con el fin de equiparar las condiciones de acceso a derechos en igualdad y equidad de oportunidades. Esta atención no constituye la priorización o jerarquización de la atención (ANT, 2020b).

Barrido Predial Masivo (BPM): conjunto de actividades tendientes al levantamiento y registro de los predios que ocupan la totalidad del territorio de un municipio, de forma continua en espacio y tiempo. Este levantamiento y registro debe realizarse de acuerdo con los estándares de producto y metodologías definidas y adoptadas por las autoridades catastral y registral. Estas actividades están encaminadas a identificar e individualizar la totalidad de predios que componen un municipio o una zona determinada, a través de tareas de campo que implican el reconocimiento y levantamiento predial de sus características físicas y jurídicas y permiten la articulación de múltiples actores en terreno (CONPES 3958, 2019).

Barrido Predial Masivo (BPM) para efectos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: es una actuación institucional de la ANT coordinada para desplazarse a los predios rurales que componen una determinada unidad de intervención o la totalidad del territorio focalizado, según se trate, con equipos interdisciplinarios para levantar y validar la información física, jurídica y social que se determine (Resolución 20230010000036, 2023”).

Catastro multipropósito: sistema basado en el predio que contiene o integra los componentes físico, jurídico, económico y el aspecto material (información de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales materiales), para usos múltiples. Entre los fines más relevantes sobresalen la gestión pública multisectorial, la formalización y seguridad jurídica de la propiedad inmueble, la transparencia y agilidad del mercado de tierras, la eficiencia en la gestión fiscal, la interoperabilidad entre sistemas de información y la disposición de información para la habilitación espacial de la sociedad (CONPES 3958).

Diálogo Social: mecanismo democrático para la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover la interacción, comunicación, consulta y seguimiento de políticas públicas a nivel nacional y territorial (Ley 1757 de 2015).

Diversidad: constituye la heterogeneidad de la experiencia individual y colectiva en el relacionamiento social, cultural, político, etc., a partir de factores construidos socialmente que producen la diversidad (género, identidad cultural, etc.). La diversidad étnica y cultural es un principio fundante del Estado social de derecho. En él confluyen la democracia y la participación integral de ciudadanos y ciudadanas de la República, a través de la inclusión de la multiplicidad de relaciones sociales y cosmogónicas que se encuentran en el país desde antes de la conformación de la República de Colombia (ANT, 2020b).

Equipo territorial: equipo interdisciplinario responsable de implementar a nivel municipal las actividades tendientes a llevar a cabo (materializar) los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en todas sus fases y de adelantar o dar continuidad a las actuaciones administrativas requeridas para culminar los procesos pendientes en los municipios priorizados con la concurrencia y corresponsabilidad de las Direcciones Misionales de la Agencia (ANT, 2019).

Enfoque de Acción Sin Daño (ASD): plantea la importancia de comprender que las intervenciones realizadas por las entidades pueden, de manera involuntaria, ocasionar daños, violentar formas de vida, hábitos y creencias y, en ocasiones, alterar, de manera dramática, formas de convivencia, de solidaridad en las comunidades. Así, esboza la necesidad de reflexionar de manera crítica y ética sobre las acciones que se realizan en el marco de las intervenciones orientadas al desarrollo y la paz de las comunidades. Tiene como fin evitar la profundización de situaciones de exclusión y desigualdad histórica de personas o grupos poblacionales que sufren condiciones de vulnerabilidad. Propone que las acciones institucionales, se orienten y desarrollen a partir de mínimos éticos definidos como el conjunto de deberes y derechos ciudadanos o deontología, alrededor de los cuales se realizan los acuerdos de la convivencia humana en condiciones de pluralidad y multiculturalidad, para que, de esta forma, sea más fácil identificar cuándo las acciones pueden incurrir en daños o disminución de las personas o grupos sociales (Rodríguez, 2009 citado en ANT, 2020b).

Enfoque de Derechos: es una forma de análisis de contexto y una guía para la acción que parte del reconocimiento de la población como titulares de derecho para el desarrollo humano, con capacidades propias para demandar, gestionar y decidir sobre las cuestiones que les conciernen. Así, las acciones realizadas desde el Estado no se ejecutan como caridad o ayuda, sino por el contrario se enmarcan en el sistema de derechos y deberes establecidos como obligación en el marco de la garantía de los derechos humanos (ANT, 2020b).

Enfoque territorial: este enfoque plantea el análisis de la acción a partir del reconocimiento del territorio como una “construcción social, donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social” y no sólo como un espacio geográfico. De acuerdo con esto, actuar bajo el enfoque territorial permite realizar intervenciones que respondan a las realidades locales, y para esto presenta herramientas de análisis y orienta la acción a partir del relacionamiento con los actores locales presentes en el territorio y el reconocimiento de los contextos sociales, ambientales, políticos, culturales, económicos, históricos y las características específicas y las dinámicas locales (Fernández, 2019)

citado en ANT, 2020b).

Estructura de datos LADMCO: corresponde al modelo núcleo o la adaptación de la norma ISO 19152:2012 a las características propias de Colombia. Mediante la Resolución Conjunta IGAC 642 y SNR 5731 de 2018 se adoptó el modelo LADMCO, compuesto por los modelos Catastro-Registro como núcleo de intercambio, cartografía de referencia, ficha predial, diagnóstico jurídico y avalúos, en la versión aprobada y futuras versiones liberadas por el IGAC y la SNR, como estándar para la interoperabilidad de la información del catastro multipropósito (CONPES 3958, 2019).

Género: son los conceptos, roles, comportamientos, atributos construidos y aprendidos en el marco de un contexto sociocultural y una época determinada, que establecen lo que se considera apropiado (lo que se permite, espera y valora) para hombres y mujeres (ANT, 2020b).

Sistema Global de Navegación Satelital (GNSS por sus siglas en inglés): son los acrónimos que se utilizan para agrupar los diferentes sistemas de navegación por satélite que, con cobertura global, proveen un posicionamiento geoespacial de una manera autónoma. Este concepto agrupa a diferentes sistemas como son el GPS, Glonass, Galileo o Compass entre otros, permitiendo posicionamientos muy precisos basándose en señales emitidas por estos satélites, siendo múltiples sus aplicaciones.

Geodatabase: Base de datos o estructura de archivos para almacenar, consultar y manipular datos espaciales. La geometría del almacenamiento de la base de datos geográficos corresponde a un sistema de referencia espacial, atributos y reglas de comportamiento para los datos. Varios tipos de conjuntos de datos geográficos pueden ser recogidos en una base de datos geográficos, incluidas las clases características, atributo de las tablas, conjuntos de datos ráster, conjuntos de datos de red, topologías y muchos otros (IGAC, Documento de "especificaciones técnicas cartografía básica).

Goce Efectivo de Derechos: es un concepto que se refiere a la materialización de los principios, derechos y deberes constitucionales. Surge a partir del artículo 2 de la Constitución que lo señala como un fin esencial del Estado, por lo que el goce efectivo de derechos es un deber para el Estado y para la materialización de este deber, se acude a la efectividad de derechos para los titulares (ANT, 2020b).

Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI): es un documento destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias, señalados en el artículo 4 de la Ley 1579 de 2012, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador.

Levantamiento Planimétrico Predial (LPP): conjunto de operaciones ejecutadas sobre el terreno con los instrumentos adecuados, para representar el bien inmueble en un plano horizontal, sobre el cual se proyectan los linderos y construcción (IGAC, 2018).

Matriz de Análisis Predial Integral (API): Matriz de Análisis Predial Integral, la cual incluye los R1 y R2, SNR, e identificación comunitaria de los predios objeto de ordenamiento.

Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM): el Modelo LADM establecido por la ISO 19152, tiene por objetivo proveer una base extensible para el desarrollo de los sistemas de administración de tierras eficientes y efectivos. Así mismo, el LADM busca unificar la semántica utilizada en los sistemas de información de tierras y propone un marco de relaciones entre los objetos del sistema de información con el fin de facilitar la interoperabilidad entre los actores que usan y producen la información (CONPES 3958, 2019).

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR): conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierras de la Nación y del Estado, a la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objeto de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural (Minagricultura, Resolución 129 de 2017). También se define como un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (Minagricultura, Resolución 129 de 2017).

Personas de especial protección constitucional: se reconoce como de especial protección constitucional a personas o grupos poblacionales que, debido a condiciones o situaciones materiales, estructurales, culturales, físicas, psicológicas, etc., se han visto expuestos a situaciones históricas de vulnerabilidad y no gozan de las mismas oportunidades que todas las personas para acceder a sus derechos. En este sentido, como parte de sus deberes, el Estado debe promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados [y] protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta” (Constitución Política de Colombia, 1991). De acuerdo con esto, la jurisprudencia se ha referido en diferentes oportunidades a sujetos de especial protección constitucional, identificando, entre otros, a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, (...) [con diversidad funcional], a la población víctima de desplazamiento, a los adultos mayores, y todas aquellas personas (...) [ubicadas] en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. (Padilla, 2017).

Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR): es un instrumento de diagnóstico y planificación mediante el cual todas las dependencias de la ANT, a través del modelo de atención por oferta, organizan su actuación institucional de manera integral en las unidades de intervención definidas y/o municipios previamente focalizados. El POSPR es el instrumento de carácter operativo que caracteriza la realidad física, jurídica, social y territorial de las unidades de intervención y/o municipios previamente focalizados, con el objetivo de evaluar la viabilidad de la intervención por oferta y la planificación de la metodología de intervención por barrido predial masivo (BPM) para atender las situaciones de acceso, informalidad y en general la regularización de la tenencia de las tierras rurales en el marco de las competencias legales de la ANT (ANT, Resolución 20230010000036 de 2023).

Participación efectiva: alude a la fuerza vinculante en relación con decisiones estatales y comunitarias. "La efectividad de los mecanismos de participación se mide con especial frecuencia desde el nivel local, concretamente al analizar el grado de injerencia de los individuos y las llamadas "comunidades de base" en las decisiones regionales y centrales" (Sentencia C-891 de 2002).

Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO): Herramienta administrativa que consigna públicamente a toda la ciudadanía y comunidades cuyas relaciones con la tierra deben ser resueltas, tramitadas o gestionadas por la ANT. Igualmente se constituye en: i) instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras y ii) herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (Decreto Ley 902, 2017).

Shape file: es un formato vectorial de almacenamiento digital donde se guarda la localización de los elementos geográficos y los atributos asociados a ellos. No obstante, carece de capacidad para almacenar información topológica. Es un formato multiarchivo, es decir está generado por varios ficheros informáticos.

Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad: personas naturales, agrupaciones o comunidades legalmente constituidas o no, que cumplan con lo establecido dentro de los artículos 4, 5 y 6 del Decreto Ley 902 de 2017 y las condiciones establecidas por la normatividad vigente, relacionada a los programas de atención a grupos étnicos, procesos o pretensiones agrarias, administración de tierras de la Nación y procesos administrativos de competencia a la ANT.

Unidad de intervención Territorial (UIT): es una unidad geográfica de análisis y actuación territorial que ha definido la ANT para organizar su proceso de intervención en el marco del Barrido Predial Masivo al interior de cada uno de los municipios. Su aplicación busca la agrupación de predios que permitan priorizar la actuación en campo, mediante la valoración técnica del comportamiento de variables físicas, sociales, jurídicas y de condiciones de seguridad, al mismo tiempo que la concertación comunitaria (ANT, 2019).

Resumen

Esta evaluación valora el proceso y los resultados de la fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en los municipios focalizados durante el periodo 2019 – 2022, fase que se enmarca en el proyecto “Formulación e Implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en la zona Norte del País”. Para ello, se tuvo en cuenta la metodología entregada por la ANT y el cumplimiento de los objetivos previstos a partir de la implementación de dicha metodología.

De esta forma, se evaluó la pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad de la implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba), según lo establecido en su marco de resultados, incluyendo la identificación y documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas y la generación de recomendaciones estratégicas que permitieran mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos similares, bien sea por parte de PNUD o de la ANT.

La evaluación aplicó una metodología de investigación mixta a través de la realización de una revisión documental y la aplicación de instrumentos cuantitativos y cualitativos para la recolección de la información. El análisis de las diferentes fuentes de información se realizó a través de la triangulación en torno a los criterios y preguntas orientadoras, y se basó en los insumos descritos en la Figura 1.

Figura 1. Insumos utilizados para el análisis

| Análisis documental | Análisis cualitativo | Análisis cuantitativo |
|---|--|---|
| Revisión de toda la documentación pertinente (incluyendo el PRODOC y su Marco de Resultados; resoluciones, guías y lineamientos de la ANT; informes de actividades y actas de comités; etc.). | 25 entrevistas semiestructuradas a diversos actores. 6 grupos focales realizados a gestores comunitarios y representantes de la sociedad civil. | 303 encuestas telefónicas a participantes y beneficiarios del proceso de implementación de los POSPR. |

Fuente: elaboración propia

La evaluación encontró que, respecto a la pertinencia, el proyecto responde a las necesidades de cierre de brechas en relación con la formalización de la tierra en las zonas rurales, aspecto central de la Reforma Rural Integral y de la misionalidad de la ANT; el proyecto se alineó con los mandatos y las prioridades definidas por el PNUD en su Documento de País y los ODS, gracias a su énfasis en desarrollo territorial, fortalecimiento de la participación y enfoque de género; se evidenció una alta capacidad de respuesta a las necesidades y los cambios en las prioridades de la ANT, así como a la coyuntura del COVID-19; y se tuvo en cuenta la experiencia del Piloto de Catastro Multipropósito y OSPR de Ovejas (Sucre), pero fueron más importantes los aprendizajes y ajustes derivados de la propia implementación escalonada en los tres municipios.

Con respecto a la sostenibilidad, se encontró que la ANT desarrolló una estrategia de gestión del conocimiento asociada a la sistematización de lecciones aprendidas y la optimización de los instrumentos y estrategias para la intervención, pero que existen riesgos relacionados con el avance del procedimiento único que pueden poner en peligro la sostenibilidad de los productos del proyecto.

En términos de eficacia, la intervención logró alcanzar los objetivos, resultados y productos esperados, aunque con retrasos; se encontró evidencia de que, como socio estratégico, el PNUD contó con una serie de fortalezas que permitieron la consecución de los resultados y que son reconocidas por el equipo de la ANT; se identificó un alto grado de satisfacción entre los beneficiarios de los POSPR que participaron del proceso con PNUD, evidenciando el cumplimiento del criterio de participación de los POSPR establecido en el Decreto Ley 902 de 2017. Por otro lado, la priorización de centros poblados rurales al inicio de la fase de implementación de los POSPR posibilitó el logro de las metas planteadas a corto plazo, pero, por instrucción de la ANT, no se avanzó en el cumplimiento de las metas asociadas a territorios colectivos de comunidades étnicas ni a los componentes de levantamiento agronómico y la consolidación y aprobación del POSPR.

En términos de eficiencia, se evidenció que la necesidad de nuevos lineamientos e insumos a causa de las múltiples problemáticas encontradas en los municipios, así como la constante actualización de estos, influyeron negativamente en el proceso de implementación por parte de PNUD. También se encontró que las respuestas de PNUD a los ajustes y requerimientos solicitados por la ANT o derivados de situaciones externas incrementaron la eficiencia del proceso; y que, aunque se solicitaron algunos ajustes, los productos finales elaborados por el PNUD contaron con la calidad esperada por parte de la ANT en el marco de la implementación de los POSPR. Por otra parte, se encontró que hubo una subestimación del recurso humano necesario para la ejecución de la etapa de Operativo de campo y Análisis de la fase de implementación de los POSPR; mientras que, en términos de costos, se evidencian acciones y situaciones puntuales que favorecieron la relación costo-beneficio durante la fase de implementación del programa.

Sobre la coherencia, se encontró que la implementación de los POSPR generó insumos para el catastro multipropósito de estos municipios y promovió una valoración positiva entre las comunidades sobre esta política y se advirtió que la sostenibilidad de los productos de la implementación de los POSPR depende de qué tan útiles son para la política de OSPR como fue contemplada en la Reforma Rural Integral.

Con respecto a los temas transversales, se evidenció que se implementó un enfoque diferencial de diversidad funcional, ciclo vital y reparador, orientado principalmente a acciones afirmativas que promovieron la participación de adultos mayores, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado. Sin embargo, la aplicación de los enfoques diferenciales étnico y de orientaciones sexuales e identidades de género diversas enfrentaron limitaciones asociadas a los

contextos territoriales. Por otro lado, la implementación de los POSPR realizada por PNUD puede considerarse como una intervención transformadora de género y se evidenció la implementación de forma efectiva un enfoque de acción sin daño a partir de la estrategia de gestión de conflictos y acompañamiento por enfoque diferencial para la identificación predial.

A continuación, se presentan las conclusiones, recomendaciones a PNUD y lecciones aprendidas para el OSPR derivadas de los hallazgos anteriormente presentados.

Tabla 1. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas derivadas de la evaluación

| | Conclusiones | Recomendaciones | Lecciones aprendidas |
|-----------------------|---|--|---|
| Pertinencia | C.1. La intervención fue pertinente, aportando al fortalecimiento de las rutas metodológicas para la implementación de las políticas de OSPR y Catastro Multipropósito. | R.1. Elaborar una estrategia de salida apropiada y coordinada entre PNUD y la ANT es fundamental para evitar percepciones negativas y/o la pérdida de confianza en el proceso de los sujetos de OSPR en la etapa de Procedimiento Único. | L.1. La minuciosa selección del socio estratégico y la institucionalización de la Mesa de Seguimiento Financiero mensual son dos procesos claves en la implementación de los POSPR. |
| Sostenibilidad | C.2. Se identifica un alto grado de satisfacción de los beneficiarios del OSPR frente al Barrido Predial Masivo realizado por PNUD, pero hay molestias frente al avance del Procedimiento Único a cargo de la ANT, lo cual afecta la sostenibilidad de los resultados de la intervención. | | |
| Eficacia | C.3. La implementación de los POSPR de la mano de PNUD refuerza el valor del modelo de intervención por medio de socios estratégicos. | | |
| Eficacia | C.4. La implementación de la estrategia de gestores comunitarios favoreció la participación de la comunidad y redujo los riesgos durante las operaciones de BPM. | R.2. Incluir, desde la formulación de la intervención, el diseño de un proceso de fortalecimiento continuo de los equipos de trabajo en términos de capacidades blandas, enfoques diferenciales, monitoreo y gestión del conocimiento. | L.2. Ampliar el margen de acción de los equipos sociales fortalece la operación, integrando criterios comunitarios para el barrido, identificando situaciones para el trámite de conflictos y fortaleciendo el abordaje desde el enfoque diferencial. |
| Eficacia | C.5. Hay una valoración positiva por parte de la comunidad y las administraciones locales de la forma como el PNUD gestionó los conflictos identificados durante la fase de implementación de los POSPR. | | |
| Eficiencia | C.6. La simultaneidad entre intervención en campo y emisión de lineamientos y procedimientos técnicos por la autoridad en el tema de tierras constituyó un riesgo para la implementación del proyecto. | R.3. Más allá de identificarlos, se deben diseñar alternativas de solución a los riesgos más probables que puedan obstaculizar la implementación de los POSPR. | L.3. Los tiempos transcurridos y las brechas de información entre la formulación del POSPR y su implementación son muy costosos en términos de eficiencia del proceso, sobrecargando la etapa de alistamiento del BPM. |

| | Conclusiones | Recomendaciones | Lecciones aprendidas |
|----------------------------|---|--|--|
| | | | <p>L.4. Es necesario contar con desarrollos tecnológicos adaptados a las condiciones técnicas existentes en los municipios y en condiciones de campo, así como contar con herramientas de sistematización desde el principio.</p> <p>L.5. 5. La utilización de métodos indirectos en la identificación física de los predios redujo los tiempos de recolección de información en terreno y la utilización de tipologías para la calificación de construcciones facilita la consolidación de la información referente a la gestión catastral.</p> |
| | | R.4. Contar con el recurso humano adecuado, tanto en términos de capacidades como de cantidad, incluso frente a la materialización de alguno de los riesgos identificados en la formulación, para así lograr intervenciones eficientes y eficaces. | <p>L.6. Fortalecer los equipos misionales está bien, impulsar el trabajo multidisciplinario, mejor.</p> <p>L.7. Es fundamental la inclusión de la población local en la contratación de servicios requeridos por la operación.</p> |
| Coherencia | C.7. La intervención contribuye a la implementación del Catastro Multipropósito y la formalización de la propiedad rural, pero, dados los ajustes de política, tiene limitaciones para alcanzar todas las metas fijadas en la Reforma Rural Integral. | R.5. Organizar foros de discusión con la ANT y actores interesados sobre las transformaciones y el futuro de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con respecto a sus objetivos de formalización y acceso a la tierra. | L.8. Es fundamental impulsar en los equipos técnicos la actitud propositiva para cumplir las metas, sin llegar a perder el objeto del proyecto y la política implementada. |
| Temas transversales | C.8. Se implementó una intervención transformadora de género y un enfoque de acción sin daño gracias a las acciones afirmativas y la gestión de conflictos. El enfoque diferencial étnico es el que menos desarrollo tuvo debido a contextos territoriales y de política. | R.6. Enfatizar la identificación de territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales en el Análisis Predial Integral y definir con la ANT el alcance de PNUD en la implementación del enfoque diferencial étnico. | L.9. Una acción fundamental para incorporar el enfoque diferencial en la operación consiste en el registro de los sujetos de especial protección y la definición de acciones precisas para priorizar en estos casos. |

Fuente: elaboración propia.

Introducción

El presente documento corresponde al Producto No. 4 de la Evaluación final de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba), coordinada por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Este informe final de la evaluación incluye un análisis detallado, derivado de la triangulación de la información documental disponible y la información cuantitativa y cualitativa recolectada, a través de lo que se da respuesta a los objetivos de la evaluación.

En octubre de 2017 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) suscribió el Convenio de Cooperación 951 con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), con el propósito de “aunar esfuerzos institucionales para que la ANT y el PNUD trabajen mancomunadamente en el desarrollo de las fases de formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en la zona norte del país”.

Para llevar a cabo lo anterior, del 2017 al 2019, el PNUD ejecutó la primera fase del proyecto mediante la formulación de los POSPR de 12 municipios de la zona norte del país: Córdoba, El Guamo, San Jacinto, y Zambrano en Bolívar, Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Ure y Valencia en Córdoba, Fonseca y San Juan del Cesar en La Guajira y Aracataca y Ciénaga en Magdalena. En noviembre de 2019, el PNUD inició la segunda fase del proyecto correspondiente a la implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba), cuyas actividades finalizaron en febrero de 2022.

PNUD contrató a Rimisp con el objetivo de realizar la evaluación final de la implementación de esta segunda fase del proyecto, para así obtener insumos que permitan mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos similares, bien sea por parte de PNUD o de la ANT.

Para ello, este documento se estructura en siete secciones, además de esta introducción. En la primera se describe el alcance y objetivos de la evaluación. En la segunda se presentan el enfoque y los métodos implementados. En la tercera se hace una descripción de la implementación de los POSPR en los tres municipios focalizados, resaltando los ajustes metodológicos realizados con respecto a lo dispuesto en la Guía de Barrido Predial Masivo elaborada por la ANT. En la cuarta se presenta el análisis de la revisión documental, la información cualitativa y cuantitativa, el cual se encuentra estructurado a partir de los hallazgos derivados de los seis criterios de evaluación (pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coherencia y temas transversales, los cuales incluyen derechos humanos, igualdad de género, discapacidad y acción sin daño). Las tres últimas secciones exponen las conclusiones de los hallazgos de la evaluación, las recomendaciones para la implementación de otros POSPR y las lecciones aprendidas que le deja a la ANT esta implementación en El Guamo, Córdoba y Valencia.

Alcance y objetivos de la evaluación

Objetivo general

Evaluar la pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en los municipios de El Guamo, Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba), según lo establecido en su marco de resultados, incluyendo la identificación y documentación de lecciones aprendidas y buenas prácticas que contribuyan a la Gestión del Conocimiento y a la generación de recomendaciones estratégicas que permitan mejorar el diseño metodológico y la puesta en marcha de proyectos similares, bien sea por parte de PNUD o de la ANT.

Objetivos específicos

- Efectuar un análisis cuantitativo y cualitativo sobre la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, la coherencia y la sostenibilidad en la implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba).
- Realizar un análisis del proceso metodológico inicial y de los ajustes metodológicos suscitados en la implementación de los POSPR, que permita identificar las fortalezas, debilidades, la eficiencia y eficacia de las acciones planteadas, teniendo en cuenta cada una de las actividades previstas dentro de la etapa Operativo de Campo y Análisis descrita en la Guía de Barrido Predial Masivo.
- Identificar los resultados del proceso (previstos e inesperados) de implementación de los POSPR en relación con el cumplimiento de objetivos y actividades planteadas en el convenio con la ANT.
- Identificar y describir lecciones aprendidas, buenas prácticas y recomendaciones en la implementación del POSPR que puedan ser compartidas con proyectos similares o con los actores vinculados a la implementación de los POSPR, contribuyendo así con la generación de conocimiento.

Alcance

La evaluación valoró el proceso y los resultados de la fase de implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba) en el periodo 2019 – 2022, fase que se enmarca en el proyecto “Formulación e Implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en la zona Norte del País”. Para ello, se tuvo en cuenta la metodología entregada por la ANT y el cumplimiento de los objetivos previstos a partir de la implementación de dicha metodología.

La evaluación consideró los componentes del proyecto tanto en su parte técnica como financiera, abordando su análisis a través de una serie de preguntas orientadoras previamente establecidas para cada criterio y enfoque definido: pertinencia, eficiencia, eficacia, coherencia y sostenibilidad, además de temáticas transversales en materia de derechos humanos, igualdad de género, discapacidad o diversidad funcional, sensibilidad al conflicto, acción sin daño, y medio ambiente.

En particular, se evalúan seis condiciones habilitantes: i) metodología y lineamientos técnicos para el OSPR pertinentes e incorporados para el logro de los resultados del proyecto en su etapa de implementación; ii) desarrollo y puesta en marcha de mecanismos de toma de decisiones eficientes en el marco del proyecto; iii) aporte del proyecto al objeto misional de la ANT entregando insumos para el enrutamiento de titulación de baldíos a personas naturales, Entidades de Derecho Público (EDP) y formalización de predios privados; iv) recursos financieros, técnicos y humanos usados acorde con los objetivos y metas previstos para la implementación de POSPR; v) objetivos alcanzados acorde con lo establecido en el marco de resultados del proyecto; y vi) lineamientos de enfoque diferencial apropiados e implementados en territorio, para la atención diferenciada de los diferentes grupos poblacionales involucrados en el OSPR.

Estas condiciones habilitantes se analizan bajo el lente de las líneas estratégicas que fueron definidas a partir de una serie de mesas de trabajo entre el PNUD y la ANT: aporte a la política de Catastro Multipropósito y al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el proceso para lograr el alcance y los objetivos del proyecto. En el Anexo 1 se presenta la matriz de evaluación que relaciona los criterios de evaluación, las preguntas orientadoras, condiciones habilitantes y líneas estratégicas.

La evaluación tuvo cuatro grupos objetivo que fueron cubiertos a través de los diferentes instrumentos de recolección de información: beneficiarios directos (sujetos de ordenamiento en los tres municipios analizados), funcionarios de PNUD vinculados al proyecto, funcionarios de la ANT y las tres administraciones municipales. Además, se entrevistó a miembros de equipos de otros socios implementadores de la ANT que han desarrollado la misma ruta metodológica que implementó PNUD. Estos grupos objetivo aportaron diferentes perspectivas sobre la implementación de los POSPR, lo cual, sumado a la información documental, permitió obtener la información necesaria para hacer la triangulación de la información y evaluar la implementación desde los criterios y enfoques diferenciales.

Se enfrentaron algunas limitaciones en el desarrollo de esta evaluación que fueron abordadas para evitar consecuencias sobre la utilidad de sus resultados. En primer lugar, este proceso se realizó un año y 7 meses después de la finalización de las actividades de PNUD en los tres municipios analizados. Esto provocó que muchos de los participantes de la evaluación reportaran no tener tan claros, o haber olvidado, algunos detalles de la implementación. Más aún, en las administraciones locales varias de las personas directamente vinculadas con el proyecto ya no trabajaban allí. No obstante, la buena recordación del proceso, así como la inquietud sobre el avance en los procesos de titulación, motivó a que los diferentes actores aceptaran participar en la evaluación. En segundo

lugar, la evaluación contó con un tiempo bastante limitado para el desarrollo de todas las actividades planteadas. Sin embargo, el oportuno y preciso apoyo por parte del equipo PNUD, así como la decisión de trabajar con un enlace en cada municipio que conociera del proceso llevado a cabo en su momento, permitió superar esta limitación. En tercer lugar, dados los tiempos y la información disponible, no fue posible realizar un costeo ni una estimación de los beneficios que permitiera realizar un análisis más robusto en este sentido, pero la información recolectada sí permitió analizar la implementación desde los distintos criterios y enfoques planteados inicialmente.

Enfoque de la evaluación y métodos

La evaluación aplicó una metodología de investigación mixta a través de la realización de una revisión documental y la aplicación de instrumentos cualitativos y cuantitativos para la recolección de la información. El equipo de evaluación estuvo conformado por un coordinador de evaluación, un asesor técnico (experto cualitativo), un asesor operativo (experto cuantitativo) y tres enlaces territoriales.

El análisis de las diferentes fuentes de información se realizó a través de la triangulación en torno a los criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, coherencia, derechos humanos, igualdad de género, diversidad funcional, sensibilidad al conflicto, acción sin daño, y medio ambiente, así como en torno a las preguntas orientadoras, tres líneas estratégicas y el cumplimiento de 6 condiciones habilitantes (ver Anexo 1 para más detalle en la matriz de evaluación).

En el análisis documental se hizo una revisión de toda la documentación pertinente incluyendo el documento de proyecto (PRODOC) y su marco de resultados; las resoluciones, guías y lineamientos generados por la ANT y PNUD; los Planes Operativos Anuales (POA) e informes de actividades; las actas de los comités directivos y comités técnico-operativos; el marco normativo; y la bibliografía de interés (ver Anexo 3 para más detalle).

Con respecto a los instrumentos cualitativos, se realizaron grupos focales y entrevistas semiestructuradas para la recolección de información con los distintos actores territoriales relacionados con la política de OSPR. Este trabajo de campo se realizó en Bogotá y en cada uno de los tres municipios.

En Bogotá se realizaron las entrevistas con el equipo de PNUD que estuvo al frente de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR); con las personas de la ANT que estuvieron encargadas de dar los lineamientos y participar en los comités mensuales; y con otros socios implementadores de la ANT que, así como PNUD, implementaron POSPR en otros municipios del país. Se diseñaron guías de entrevista para cada tipo de actividad.

Tabla 2. Entrevistas en Bogotá

| Tipo de Actividad | Actores participantes | Propósito de la actividad |
|--|--|--|
| Una (1) entrevista grupal con el equipo PNUD | Equipo técnico de PNUD que estuvo al frente de la implementación de los POSPR, incluyendo líderes del componente social, jurídico, financiero y catastral. | Contar con la percepción y opinión de las personas participantes sobre la pertinencia, eficacia, coherencia, sostenibilidad de la implementación de los POSPR y sobre los temas transversales. |
| Tres (3) entrevistas semiestructuradas individuales con Profesional jurídico, social y catastral | Profesional jurídico, social y catastral que participó dentro de la implementación | Contar con la percepción y opinión de la persona entrevistada colaborador del PNUD, sobre la pertinencia, eficacia, coherencia, sostenibilidad de la implementación de los POSPR y sobre los temas transversales de derechos humanos, igualdad de género, medio ambiente, sensibilidad al conflicto y acción sin daño. |
| Tres (3) entrevistas semiestructuradas con la ANT | Enlaces institucionales de la ANT responsables de direccionar la formulación de los lineamientos y la implementación de los POSPR | Indagar sobre el proceso de formulación de lineamientos para la operación en los municipios y las dificultades identificadas dentro del proceso |
| Dos (2) entrevistas semiestructuradas con otros socios implementadores de la ANT | Socios y aliados de la ANT para la formulación e implementación de los POSPR | Explorar las principales experiencias, aprendizajes y dificultades identificados por los otros socios/operadores y aliados de la ANT para el OSPR. |

Fuente: elaboración propia.

El equipo de la evaluación se desplazó a cada uno de los 3 municipios durante 3 días para recoger las percepciones y opiniones de las alcaldías municipales, gestores comunitarios, líderes de organizaciones y asociaciones de la sociedad civil que participaron en el proceso, así como de algunos beneficiarios del ordenamiento social de la propiedad rural. De esta forma, en cada municipio se realizaron las siguientes actividades.

Tabla 3. Entrevistas y grupos focales en los municipios

| Tipo de Actividad | Actores participantes | Propósito de la actividad |
|--|--|--|
| Dos (2) grupos focales por municipio | Gestores comunitarios del proceso de implementación de los POSPR y organizaciones y asociaciones de la sociedad civil. | Reflexionar sobre la experiencia de participación dentro de la implementación del OSPR y las transformaciones en el entorno comunitario que ha impulsado. |
| Tres (3) entrevistas semiestructuradas por municipio | Beneficiarios de los procesos de OSPR de la ANT. | Caracterizar las particularidades contextuales y situaciones vivenciadas por las mujeres participantes dentro de los procesos de OSPR y el cambio en las relaciones de género que esta política ha generado. |

| Tipo de Actividad | Actores participantes | Propósito de la actividad |
|---|---|---|
| Dos (2) entrevistas semiestructuradas por municipio | Autoridades locales de los municipios objeto de la evaluación | Conocer las expectativas de las autoridades locales alrededor del proceso y como se percibió su implementación y resultados |

Fuente: elaboración propia.

En cada municipio el enlace territorial facilitó la preparación y convocatoria de los diferentes espacios y también los acompañaron, bajo la facilitación de uno de los miembros del equipo base. Los viajes se realizaron como se establece en la siguiente tabla y cada equipo se orientó por las guías de entrevista y guías de grupo focal.

Tabla 4. Fechas de actividades en los municipios

| Municipio | Equipo en campo | Fecha de actividades |
|-------------------|--------------------------------------|----------------------|
| El Guamo, Bolívar | Claudia Ospina Yeira Paz | 17 al 19 de octubre |
| Córdoba, Bolívar | Santiago Granados Diana Sánchez | 18 al 20 de octubre |
| Valencia, Córdoba | Cristhian Rodríguez Erica Fuentes | 19 al 21 de octubre |

Fuente: elaboración propia.

El análisis cualitativo se realizó a partir de la codificación en el software Atlas Ti de las transcripciones de las 25 entrevistas semiestructuradas realizadas al equipo nacional de PNUD, enlaces de la ANT, otros socios estratégicos, enlaces de las alcaldías y beneficiarios directos de los procesos de POSPR; así como de los 6 grupos focales realizados a gestores comunitarios y representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas al proceso.

Con respecto al instrumento cuantitativo, se aplicó una encuesta telefónica, con un tiempo de duración promedio de 13 minutos, con participantes y beneficiarios del proceso de intervención. En esta encuesta se indagó por aspectos puntuales de la intervención relacionados con la operación sobre el predio y la percepción sobre el proceso y la política, lo cual fue contrastado con la información cualitativa recolectada. Se propuso la realización telefónica de estas encuestas para lograr mayor alcance en zonas rurales aisladas.

Tabla 5. Descripción básica de la encuesta telefónica

| Tipo de Actividad | Actores participantes | Propósito de la actividad |
|---|--|---|
| 303 encuestas telefónicas: El Guamo (101); Córdoba (100); y Valencia (102). | Beneficiarios directos de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba) | Evaluar la percepción de los sujetos de OSPR participantes en la etapa de Operativo en Campo y Análisis de la fase de Implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo, Córdoba y Valencia, con respecto a las actividades particulares realizadas durante la operación en predio, así como a los hitos del proceso en general y sus posibles efectos en la comunidad. |

Fuente: elaboración propia.

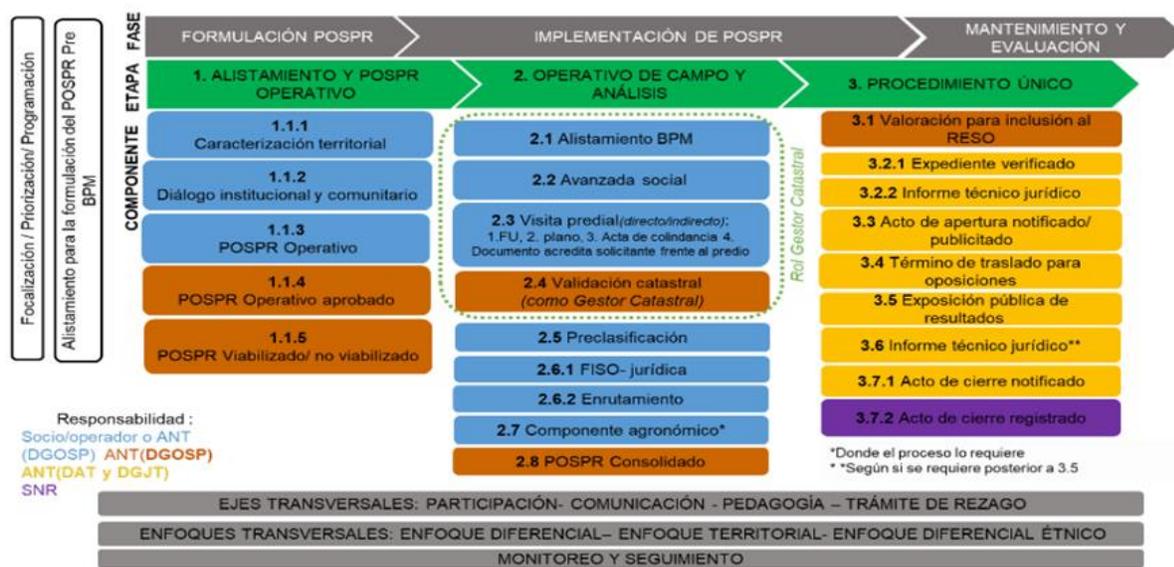
Esta encuesta fue realizada por la firma Cifras y Conceptos por medio de un muestreo intencionado a beneficiarios de la implementación de los POSPR que hubieran participado en varias actividades, logrando una participación paritaria en términos de género y de ubicación en la zona rural y con la inclusión de adultos mayores de 60 años (ver Anexo 2 y 4).

Descripción de la intervención evaluada: implementación de los POSPR en El Guamo (Bolívar), Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba)

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) representa un nuevo modelo para el acceso y formalización de la propiedad de la tierra para los pobladores rurales. Lo anterior surge a raíz del acuerdo para el fin del conflicto suscrito entre el Gobierno Colombiano y las FARC, donde en su primer punto se establece la “Reforma Rural Integral” que plantea democratizar el acceso a la tierra de manera equitativa para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, de la mano con la implementación de mecanismos para la resolución de conflictos en el uso y tenencia de la tierra y garantizar la seguridad alimentaria. Esto implica, en parte, la formalización masiva en el marco de procesos participativos con las comunidades.

El OSPR se organiza a través de tres fases (ver Figura 1): la formulación, en donde se elabora el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) operativo; la implementación, en donde se lleva a cabo el Barrido Predial Masivo y se identifican las distintas situaciones y posibles rutas jurídicas para avanzar con los procesos de titulación a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT); y la tercera fase comprende el mantenimiento y evaluación. Este modelo de atención por oferta se articula con el programa de catastro multipropósito, en particular en las actividades relacionadas con la visita al predio, en donde se realiza la identificación predial.

Figura 2. Fases y ruta de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)



Fuente: Subdirección de Planeación Operativa. ANT. 2020

Dentro de toda la ruta definida, la fase dos de implementación es la que más retos tiene, pues implica el despliegue de los equipos interdisciplinarios a campo, la caracterización de cada uno de los predios, la gestión catastral y la identificación de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad y sus relaciones de tenencia o necesidades de acceso a tierras. Para posteriormente, avanzar en el reconocimiento o asignación de derechos, es decir, es el momento en donde la ANT toma las decisiones administrativas en el marco de sus procesos misionales como autoridad de tierras.

Con la expedición de la Resolución 12096 de 2019, que modificó la Resolución 740 de 2017, la ANT solicitó en noviembre de 2019 el inicio de actividades para dicha fase de implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en tres municipios priorizados del Convenio 951 de 2017 ANT-PNUD (Proyecto 00107866 denominado Formulación e implementación de POSPR en la zona norte del país).

Los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba)¹ se priorizaron por criterios relacionados con temas de seguridad, porcentaje de actuación de la ANT, disponibilidad de imágenes con precisión por parte del IGAC, entre otros. Inicialmente, la implementación se enfocó en el logro de unas metas a corto plazo, para lo cual se priorizaron los centros poblados del municipio de El Guamo y el centro poblado de San Andrés, ubicado en el municipio de Córdoba (PNUD, Informe bimestral nov-dic, 2019).

Para entonces, la ANT en sus documentos metodológicos dividía la fase de implementación de los POSPR en seis componentes, y para cada uno de ellos el PNUD producía unos productos mínimos que daban respuesta a los insumos requeridos por la ANT, tal como se muestra en la tabla a continuación.

Tabla 6. Componentes y productos en la fase de implementación de los POSPR de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba)

| FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE POSPR | |
|--|---|
| Componentes | Productos |
| Alistamiento | <ul style="list-style-type: none"> ● Mapa de Actores. ● API complementado con análisis de fuentes secundarias. |
| Avanzada Social | <ul style="list-style-type: none"> ● Socialización municipal ● Programación de actividades en campo ● Matriz de Caracterización Social con información relacionada con segregaciones, posibles titulares, identificación de casos de acompañamiento (enfoques diferenciales y conflictos). |

¹ En el informe bimestral de julio – agosto de 2019 también se había contemplado la priorización de San Jacinto.

| FASE DE IMPLEMENTACIÓN DE POSPR | |
|--|---|
| Componentes | Productos |
| Visita Predial | <ul style="list-style-type: none"> ● Informe de Participación por UIT. ● Malla predial de la UIT. ● FUCM de cada uno de los predios que conforman la UIT. |
| Preclasificación | <ul style="list-style-type: none"> ● DTJ 1 diligenciado con base en la información recabada en visita predial ● Informe de Participación por UIT |
| Jornadas FISO | <ul style="list-style-type: none"> ● FISOS diligenciados de los predios habilitados. ● Material probatorio recabado en la jornada FISO. |
| Validación y clasificación de la Información | <ul style="list-style-type: none"> ● DTJ 2 con la asignación de ruta final a cada uno de los predios de la UIT. ● Informe de Jornada de Cierre Municipal. ● Archivo XTF y malla predial final de la UIT. |

Fuente: elaboración propia con base en información equipo PNUD.

El inicio de la fase de implementación se retrasó por los ajustes metodológicos del Catastro Multipropósito, que venía liderando el DNP, y por las modificaciones reglamentarias y técnicas para la agilización del proceso por parte de la ANT. En particular, bajo el gobierno de Iván Duque (2018-2022) se buscó realizar una serie de ajustes al modelo original, a partir de los resultados de los pilotos para la formalización masiva, con especial énfasis en el de Ovejas, Sucre (León y Dávila, 2020).

De acuerdo con las reflexiones realizadas por el propio PNUD (2023) “los cambios de Gobierno y de directivas al interior de la ANT, que trajeron consigo nuevas visiones o formas de operación, fueron de los principales retos del proyecto”. Con el objetivo de cumplir las metas “se iniciaron actividades sin probar algunas herramientas tecnológicas para la captura de información; adicionalmente, la ruta metodológica sufrió algunos cambios que llevaron a reprocesos, aunque esto se superó en un corto plazo” (PNUD, Informe bimestral nov-dic, 2019).

Previo al inicio de actividades en campo, el arreglo de gestión del equipo nacional de PNUD se reestructuró con respecto al que se tenía en la fase de formulación de los planes, incluyendo el cambio de profesionales en los diferentes roles. El proyecto estuvo encabezado por la Jefatura de Proyectos en Transformación de Conflictos y Participación Ciudadana (que hace parte de la gerencia de Paz, Justicia y Reconciliación). Así mismo, contaba con un líder de proyecto, un profesional jurídico, un profesional social, tres profesionales catastrales, un profesional financiero, un profesional de monitoreo y seguimiento, un profesional de gestión documental y un auxiliar técnico administrativo. Al finalizar el proceso, se planteó como una de las lecciones aprendidas que se debió haber contado con un profesional de consolidación de bases de datos desde el inicio y con un equipo de sistemas para el desarrollo de aplicaciones y para atender las necesidades tecnológicas del equipo de trabajo del proyecto (PNUD, 2023).

El esquema de gobernanza del proyecto estuvo conformado por un comité directivo, que se reunía una vez al año, un comité técnico y operativo que se reunía una vez al mes y que sesionó varias veces de forma extraordinaria y una Mesa de Seguimiento Financiero Mensual. El mayor contacto se tenía con la Subdirección de Planeación Operativa (SPO) de la ANT, con quienes se decidió que, en vez de reuniones, lo mejor sería tener comunicaciones escritas donde se reportaran los problemas e inquietudes y se respondiera con los lineamientos.

Para la implementación en los municipios, se contó con un Acuerdo de Parte Responsable con la Fundación Universitaria del Valle con el fin de garantizar el desarrollo de productos y la disponibilidad de recursos logísticos, técnicos, operativos y administrativos. En promedio la implementación en campo requería de un equipo de alrededor de 50 profesionales. Además, los gestores comunitarios podían recibir un pago por la realización de ciertas actividades en donde adquirirían una responsabilidad concreta con PNUD.

También, de forma previa al inicio de actividades en campo, se adelantó la gestión para poner en operación una oficina en el municipio de El Carmen de Bolívar, desde donde se realizaron operaciones de barrido predial masivo (BPM) que permitieran el logro de las metas a corto plazo de los municipios de El Guamo y Córdoba.

Así mismo, se realizaron reuniones informativas y de socialización con los funcionarios de las respectivas alcaldías, y diversas mesas técnicas y capacitaciones con las distintas subdirecciones de la ANT y de otras instituciones (IGAC, Ministerio de Defensa, Banco Mundial, OIM, SNR, URT, alcaldías, Cardique) relacionadas con aspectos metodológicos y de soporte².

En la siguiente tabla se presentan los componentes ejecutados en el marco de la fase de Implementación de los POSPR, en su etapa de Operativo de Campo y Análisis, en los municipios de El Guamo, Córdoba y Valencia, así como los bimestres en los que se ejecutó cada actividad. A continuación, se presenta una breve descripción de cada componente, haciendo énfasis en los ajustes metodológicos que se realizaron con respecto a la ruta establecida en la Guía para el Barrido Predial Masivo para Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (ANT, 2019). Esta descripción se realiza tomando la información de los Informes bimestrales, del reporte de lecciones aprendidas y, en menor medida, de las entrevistas realizadas.

² Al final del proceso se concluyó que más que las reuniones que se tuvieron con el IGAC, era necesario recibir su acompañamiento continuo desde un inicio para el desarrollo de las actividades y productos relacionados con su misionalidad. Esto permitiría agilizar y hacer más efectivo el proceso de entrega (PNUD, 2023).

Tabla 7. Componentes ejecutados en la fase de implementación de los POSPR de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba)

| Fase: Implementación del POSPR | | | | |
|--|---|----------------------|----------------------|----------------------|
| Etapa: Operativo de campo y análisis | | | | |
| Componentes | Actividades | El Guamo | Córdoba | Valencia |
| Alistamiento Barrido Predial Masivo | Densificación de la Red Geodésica del municipio | Ene – Feb 2019 | | |
| | Revisión y actualización del Análisis Predial Integral (API) | Nov 2019 – Dic 2021 | Nov 2019 – Dic 2021 | Nov 2020 – Feb 2022 |
| | Plan de trabajo | | | |
| | Programación detallada en campo | | | |
| Avanzada social | Socialización municipal | Sept 2019- Dic 2020 | Nov 2019 – Oct 2021 | Sept 2020 – Dic 2021 |
| | Estrategia de comunicaciones | Nov 2019 – Feb 2022 | | |
| Visita predio a predio | Visita al predio | Nov 2019 – Oct 2020 | Ene 2020 – Feb 2021 | Nov 2020 – Feb 2022 |
| | Levantamientos planimétricos prediales de manera mixta (indirecto y colaborativo) | Sept 2020 – Feb 2021 | Mar 2021 – Ago 2021 | Ene 2021 – Feb 2022 |
| | Procesamiento de información | Nov 2019 – Feb 2022 | Ene 2021 – Feb 2022 | |
| Jornadas FISO | Planificación de la jornada FISO en el marco del BPM | Nov 2019 – Oct 2021 | Mayo 2020 – Dic 2021 | Ene 2021 – Feb 2022 |
| | Captura de información del FISO en el marco del BPM | Nov 2019 – Oct 2021 | Mayo 2020 – Dic 2021 | Ene 2021 – Feb 2022 |
| Validación y clasificación de la información | Enrutamiento | Mar 2020 – Feb 2022 | Sept 2020 – Feb 2022 | Ene 2021 – Feb 2022 |
| | Jornadas de cierre municipal | Nov – Dic 2021 | Nov – Dic 2021 | Ene – Feb 2022 |

Fuente: elaboración propia a partir de informes de avance de actividades Convenio 951 de 2017.

Alistamiento Barrido Predial Masivo

En el componente de alistamiento, la primera actividad que se realizó fue la densificación de la red geodésica para los 13 municipios de intervención inicial de formulación de los planes del proyecto, por la firma consultora de Ingeniería Civil y Geodesia SAS (Informe bimestral mar-abr, 2019).

En este componente, tal como lo propone la Guía para el Barrido Predial Masivo (BPM), se realizaron tres actividades. La revisión y actualización del Análisis Predial Integral (API), el Plan de Trabajo, y la programación detallada. Además, se elaboraron y revisaron formatos jurídicos.

Para noviembre de 2019 la Subdirección de Sistemas y Tecnologías de la Información (SSTI) de la ANT suministró un archivo de Excel que contenía la información básica para emprender el proceso

de planificación del BPM³. Se complementó el Excel del API con una columna de resumen de la historia del predio para la consulta del reconocedor y otra con indicaciones acerca de los datos que debía verificar en su visita.

En esta actividad también se hacía un análisis de los Folios de Matrícula Inmobiliaria (FMI) espacializados y no espacializados. También se diligenciaban las variables y dominios del Diagnóstico Técnico Jurídico 1 (DTJ 1), con el propósito de determinar la habilitación del diligenciamiento del Formulario de Inscripción de Sujetos de ordenamiento (FISO) por parte de los sujetos de ordenamiento. Aquí surgió una innovación y fue el desarrollo de la clínica de casos jurídico-catastrales que trazaba soluciones marco o tipo para avanzar de una manera eficiente en la operación. Este API se iba enriqueciendo y actualizando en cada etapa del proceso⁴.

En relación con el componente catastral, se realizaban las revisiones, actualizaciones y correcciones al API de acuerdo con las solicitudes de los demás componentes temáticos del equipo, en especial del área jurídica y social. La información se subía a la Base de Datos Geográfica (GDB por sus siglas en inglés) dispuesta para tal fin.

Con respecto al Plan de trabajo, este se realizaba por metas de corto plazo con base en la interpretación de los insumos entregados por la ANT. Las versiones de los documentos del Plan de Trabajo se iban ajustando de acuerdo con las modificaciones de la línea base y en cuanto a enfoque y contenidos.

La programación detallada de campo se realizó con base en la información predial y territorial disponible⁵ y atendiendo a la declaración de emergencia por la pandemia del COVID-19, generando un cronograma de operación por cada Unidad de Intervención Territorial (UIT)⁶.

En este componente de alistamiento también se hizo la elaboración de formatos y actas para las situaciones que se pudieran presentar en la operación del Barrido Predial Masivo, especialmente en la Visita al Predio.

³ El acceso a la API web no funcionó correctamente ya que el archivo Excel tenía un número de registros diferente cada vez se descargaba. La apuesta con el API es que este funcionara de forma automatizada, reflejando e integrando toda la información alfanumérica y geográfica.

⁴ En este punto, la temática jurídica resaltaba que la mayor dificultad fue lograr el acceso a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Por esto, en el mismo informe bimestral recomiendan que, además de garantizar el acceso a la ORIP, se cuente con la base digitalizada de los antecedentes registrales, para reducir el tiempo empleado en su consulta.

⁵ Para el inicio de actividades de avance del reconocimiento predial en noviembre de 2019 se estimó el número de predios de acuerdo con la información contenida en la cobertura predial del IGAC, pues no se pudo realizar con la información del Análisis Predial Integral (API) debido a que dicha herramienta se recibió con alguna tardanza.

⁶ En las lecciones aprendidas identificadas por PNUD (2023) se planteó que en este punto se debieron estructurar y proponer unidades de intervención territorial más pequeñas en algunos municipios.

Avanzada social

En los tres municipios la ANT venía implementando la estrategia “Semilleros de la Tierra y el Territorio”, orientada al fortalecimiento de las capacidades locales de la comunidad y la reducción de riesgos durante el barrido predial. PNUD retomó esta estrategia que en la fase de implementación se llamó “Gestores comunitarios” y desarrolló la avanzada social, la cual tenía como objetivo socializar con la comunidad el BPM y los mecanismos de participación, para así contribuir a la eficacia y la transparencia de la operación.

La avanzada comprende dos momentos: la socialización municipal (que incluye espacios de reunión con líderes y asambleas comunitarias, así como recorridos veredales o manzaneos) y la programación detallada en campo.

En las asambleas comunitarias se implementó una metodología de cartografía social por mesas de trabajo para identificar los predios con posibles conflictos de tenencia. También se identificaban las necesidades de acompañamiento social por enfoques diferenciales en los predios (adulto mayor, mujer, persona con discapacidad, víctima del conflicto armado). Esta información se incluía en una Matriz de Caracterización que se entregaba al componente jurídico, el cual hacía un análisis de los casos y establecía unas indicaciones que permitían programar con mayor certeza las visitas de las cuadrillas⁷.

Como ajuste a la metodología, se buscó asegurar un acompañamiento jurídico a las jornadas de avanzada social para facilitar la explicación ante inquietudes y conflictos que pudieran surgir. La atención de estos casos por parte de un abogado generaba mayor confianza en la comunidad. También, en los casos donde había suficientes profesionales sociales, se desplegó una estrategia de visita predio a predio del componente social con el fin de complementar la matriz de conflictos, explicar a quienes no participaron de las asambleas que se iniciaría el barrido y fortalecer la convocatoria para la presencia de las personas en el predio en las fechas señaladas.

Producto de la crisis del COVID-19, desde el mes de julio de 2020 se inició el diseño de los espacios sociales para la implementación del Método Mixto Colaborativo, el cual, se sustenta en la Guía de BPM como “Método indirecto utilizando imágenes”. Para la implementación de este método se implementaron tres espacios que fueron coordinados desde el área social: reuniones con líderes, caracterización telefónica y mesas colaborativas con los titulares de predio.

⁷ Desde el componente social se desarrollaron estrategias propias y formatos de reporte tomando en cuenta que no se contaba con la Guía de Validación de Productos Sociales ni el formato de Informe de Participación y que la guía de gestión de conflictos era muy general. Una vez se recibieron estas herramientas fue necesario reprocesar la información conseguida con antelación, para adaptarla a las mismas.

Visita predio a predio

La visita al predio incluía el levantamiento topográfico y el reconocimiento predial⁸. Se realizaba con una cuadrilla conformada por un topógrafo, un reconocedor y en lo posible un profesional social y uno jurídico (esto último como ajuste a la metodología)⁹.

Se decidió que los profesionales sociales participaran de las visitas predio a predio para hacer el acompañamiento por enfoque diferencial, para mediar en conflictos e ingresar la información al aplicativo *Survey*. No obstante, debido al número de profesionales sociales, no todos los casos identificados para acompañamiento por conflictos o enfoques diferenciales fueron atendidos por un profesional social, y en su lugar eran reemplazados por un profesional jurídico o catastral.

Por otro lado, la presencia de un profesional jurídico permitía resolver dudas sobre el proceso y sobre el objetivo final de la formalización de los derechos de propiedad, lo cual muchas veces era lo único que hacía que las personas permitieran la medición del predio.

El Decreto 148 del 4 de febrero de 2020 en el artículo 2.2.2.2.6 permitió el uso de métodos declarativos y colaborativos para determinar la cabida y linderos de los predios, información que era validada por los propietarios o posibles propietarios de los predios. La metodología mixta (indirecta y colaborativa) se implementó para el levantamiento planimétrico predial de los predios en la zona rural dispersa (cuando los insumos lo permitían).

Los métodos declarativos y colaborativos se aplicaron principalmente en los municipios de Córdoba y Valencia. Estos se refieren a aquellos que se derivan de la participación de la comunidad en el suministro de información para el desarrollo de los procesos catastrales (Decreto 148, 2020). Para la implementación de dicho método se realizaban reuniones con líderes para identificar los cambios que se hubieran podido presentar en la malla predial (con respecto a los insumos con los que contaba PNUD) y se realizaba un agendamiento para las mesas colaborativas. Luego de estas mesas se realizaba la programación de los predios que era necesario visitar para hacer las medidas directas y de esta manera se iban cerrando cada una de las unidades de intervención (Informe bimestral de actividades, Mayo - Jun, 2021).

Por otra parte, el equipo de procesadores se encargaba de procesar, ajustar y organizar la información entregada por los reconocedores y topógrafos para sincronizar dicha información en la Base de datos geográfica (GDB) dispuesta por la ANT. Esta labor se realizaba de acuerdo con la

⁸ Estas actividades se vieron afectadas por la ola invernal que afectó a varios de los municipios de la Zona Caribe. De hecho, hubo dificultad en los recorridos en época de invierno por el estado de los caminos.

⁹ En términos de la propia medición, se determinó no utilizar el método híbrido para el uso del software COLLECTOR (equipo GPS y tableta) sino solamente el equipo GPS, pues estaba generando fuertes impactos en el rendimiento de los profesionales. Para mantener la estructura LADM - COL el cargue de atributos e imágenes se hizo utilizando el software ArcGIS. Además, se ajustaron las tipologías constructivas del IGAC para que se ajustaran a lo que se encontraba en la zona y así fuera más preciso el proceso de reconocimiento.

estructura socializada por parte del IGAC para el almacenamiento de la información digital¹⁰.

Jornada FISO

La jornada de captura del Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento (FISO) tiene como objetivo la identificación de los sujetos de ordenamiento social de la propiedad. A estas jornadas no se convocaba a la totalidad de la población rural, sino aquellas personas que cumplieran una de estas situaciones: tener una relación de tenencia con un predio objeto de atención de la ANT o que requerían el diligenciamiento del FISO para acceder a tierra.

Para ello se realizaba la planificación de la jornada FISO en el marco del BPM, en donde se revisaban los predios levantados, incluyendo la lectura del API y el Formulario Único de Catastro Multipropósito (FUCM). Esta revisión se efectuó con el objetivo de organizar y convocar a todos los predios habilitados para la jornada FISO. Luego se hacía la captura de información del FISO en el marco del BPM¹¹.

A partir de la declaración de emergencia por el COVID-19, en mayo de 2020 se inició con la realización de FISOs telefónicos como estrategia para continuar la operación sin requerir el contacto directo con los usuarios. En septiembre de 2020 se retoma el diligenciamiento de FISOs predio a predio en centros poblados pequeños para facilitar la recolección de documentos y firmas en las colillas FISO. También se adelantaron jornadas FISO mediante mesas colaborativas para facilitar la recolección de documentos y lograr que la resolución de inquietudes fuera más oportuna.

Validación y clasificación de la información

El objetivo de este componente es hacer la validación final de la información recabada y definir la ruta de atención misional a ejecutar para cada uno de los predios identificados durante la

¹⁰ La capacidad del Internet con que se contaba en el Municipio de El Carmen de Bolívar, así como la tardanza en la recepción del diccionario de datos de la GDB, dificultó la asignación de todos los atributos oportunamente y el procesamiento de la información.

¹¹ Para abril de 2020 el formulario FISO del Survey 123 aun no traía la información del FUCM precargada, lo cual impidió en la jornada verificar la información recolectada en la visita al predio, e impidió anticipar posibles inconsistencias con la información que se recolecta en la jornada FISO.

Además, se recomendó a la ANT que entregara en el API los radicado FISO ya asociados al código QR de cada predio, con el fin de que no existiera el riesgo latente de errores que implica la asociación manual del radicado FISO y QR.

El reporte de lecciones aprendidas de PNUD identificó como buena práctica la entrega de citaciones a estas jornadas FISO con 5 a 8 días de anticipación previendo que al momento de la entrega y recibo de estas se pueden presentar cambios y también para aumentar la asistencia. Así mismo, la necesidad de invitar al equipo administrativo y de gestión documental a las reuniones de planeación de las jornadas y hacer énfasis en los formatos a utilizar y su correcto diligenciamiento. Los participantes resaltaron la organización de estas jornadas donde cada persona tenía al menos una hora para su atención y, dado que se hacía por citación, no era necesario hacer filas.

operación en campo (actividad de enrutamiento) durante la etapa de Procedimiento Único. Previo a la captura del FISO se realizaba la validación de la información catastral, por lo que esta segunda validación se concentraba en la información jurídica y en el correspondiente enrutamiento. Esta actividad se desarrollaba para cada UIT una vez se tenía toda la información consolidada entregada por la ANT de todos los formularios recogidos en campo.

En esta actividad el equipo jurídico terminó realizando un proceso de control de calidad al lograr identificar errores que se hacían evidentes sólo cuando se contaba con toda la información de la UIT. Luego se procedió a ejecutar una segunda validación por muestreo por los líderes regionales y el equipo nacional. Sin embargo, se considera que para mejorar la operación es necesario contar con un componente específico y de dedicación exclusiva al control de calidad (PNUD, 2023). Esta información era entregada a la ANT en donde se revisaba por las distintas subdirecciones, para su aprobación o devolución para ajustes.

Gran parte de esta etapa comprendía la recepción, por parte de PNUD, de las solicitudes de corrección de la ANT o incluso de recolección de material probatorio adicional al entregado en primera instancia con la UIT.

En el marco de este componente se desarrollaron las jornadas de cierre. Estas sesiones de socialización de cierre por UIT se realizaron con el fin de dar a conocer a los gestores comunitarios los resultados que arrojó el proceso de implementación, así como de conocer y resolver las dudas e inquietudes que se generaron en las comunidades a lo largo del proceso.

Ajustes a la metodología realizados por PNUD

En la siguiente tabla se consolidan los diferentes ajustes realizados por PNUD a la metodología inicialmente establecida por la ANT. Estos, como se describieron en las secciones anteriores, se realizaron para adaptarse a las condiciones y necesidades que surgieron durante la implementación en El Guamo, Córdoba y Valencia.

Tabla 8. Ajustes a la metodología de BPM realizados por PNUD

| Componente | Descripción de los ajustes a la metodología |
|--|--|
| Alistamiento Barrido Predial Masivo | Durante el alistamiento del barrido predial masivo se hizo la elaboración de formatos y actas para las situaciones que se pudieran presentar en la operación del Barrido Predial Masivo, especialmente en la Visita al Predio y la jornada FISO. Entre ellos: constancia de no ingreso a predio, acta de no ingreso a predio, constancia de imposibilidad de localización de usuario, firma a ruego, poder representación barrido predial, declaración de reconocimiento de predio baldío, manifestación negativa de participación en el proceso, protocolo para la visita predio a predio y preparación de las jornadas FISO. |

| Componente | Descripción de los ajustes a la metodología |
|-------------------------------|--|
| <p>Avanzada social</p> | <p>Antes de cualquier actividad de la avanzada social, se realizaron reuniones con líderes de cada centro poblados para que acompañaran la avanzada social, facilitando el relacionamiento con la comunidad. Los principales objetivos de las reuniones con líderes eran construir y fortalecer el escenario de participación comunitaria; socializar las actividades previstas; concertar la fecha, logística y convocatoria para la realización de las asambleas; concretar con los líderes su participación en las labores logísticas para la realización de las asambleas; obtener por medio de mapas información sobre el aproximado de predios, así como identificar posibles conflictos y necesidades de acompañamiento social por enfoque en el BPM.</p> <p>De las reuniones con líderes se concluyó que la estrategia de manzaneo para la avanzada social no funciona cuando los líderes no son tan fuertes y cuando se está en época electoral (esto último, ya que la operación se puede confundir con el acercamiento de un candidato). En estos casos es más apropiado realizar asambleas.</p> <p>En las asambleas comunitarias se gestionó, siempre que era posible, un acompañamiento jurídico para facilitar la explicación ante inquietudes y conflictos que surgían, los cuales al ser atendidos por un abogado facilitaban la aceptación de la comunidad. En dichas asambleas se implementó una metodología de cartografía social con enfoque predial por mesas de trabajo para identificar los predios con posibles conflictos de tenencia. Esta información se remitía al área jurídica del PNUD para que tuviera en cuenta estas situaciones y realizara los análisis pertinentes para establecer los sujetos de ordenamiento. También se identificaron las necesidades de acompañamiento social por enfoques diferenciales en los predios (adulto mayor, mujer, persona con discapacidad, víctima del conflicto armado).</p> <p>En los casos donde había suficientes profesionales sociales, se desplegó una estrategia de visita predio a predio a la semana siguiente de la asamblea y una semana anterior a las visitas, con el fin de complementar la matriz de conflictos, explicar el inicio del barrido a quienes no participaron de las asambleas y fortalecer la convocatoria para la presencia de las personas en el predio en las fechas señaladas. Las visitas no requirieron inversión de recursos adicionales y resultaron útiles para identificar nuevos conflictos o actualizarlos, identificar los adultos mayores que no entendían bien el proceso y con los cuales fue necesario fortalecer el conocimiento de este.</p> <p>Por la crisis del COVID-19 se inició con caracterizaciones telefónicas, pero luego se hizo necesaria la realización de la avanzada social por método de manzaneo para lograr completar la información. Debido a las restricciones para el desarrollo de asambleas masivas y los requerimientos de los entes territoriales en materia de protocolos de bioseguridad, desde el mes de julio de 2020 se inició el diseño de los espacios sociales para la implementación del Método Mixto Colaborativo. Para la implementación de este método y en aras de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la avanzada social, se implementaron tres espacios que fueron coordinados desde el área social tales como: reuniones con líderes, caracterización telefónica y mesas colaborativas con los titulares de predio. En marzo de 2021 se retomaron las asambleas comunitarias y se aplicó la cartografía social con enfoque predial.</p> |

| Componente | Descripción de los ajustes a la metodología |
|--------------------------------------|---|
| <p>Visita predio a predio</p> | <p>Inicialmente se estaba realizando la programación de las visitas predio a predio desde el componente catastral, sin embargo, se optó por realizar un análisis de los conflictos identificados en las asambleas por parte del equipo social, entregar al componente jurídico para un análisis de los casos y para establecer unas indicaciones y desde allí se programaba con mayor certeza las visitas de los profesionales topógrafos y reconocedores. Esto posibilitó la integralidad de la intervención.</p> |
| <p>Visita predio a predio</p> | <p>La visita al predio incluía el levantamiento topográfico y el reconocimiento predial, y se realizaba con una cuadrilla conformada por un topógrafo, un reconocedor y en lo posible un profesional social y uno jurídico. El equipo social apoyó con la convocatoria para que las personas se encontraran en sus predios al momento de las visitas y los tuvieran adecuados para su medición. También acompañó las visitas predio a predio para hacer el acompañamiento por enfoque, para mediar en conflictos e ingresar la información al aplicativo Survey. La presencia de un abogado permitía la explicación del proceso y del objetivo final de la formalización de los derechos de propiedad lo cual permitía resolver dudas que hubieran impedido la medición.</p> <p>Dadas las afectaciones en el rendimiento de la medición, se determinó no utilizar el método híbrido para el uso del software COLLECTOR (equipo GPS y tableta) sino solamente el equipo GPS. Para mantener la estructura LADM - COL el cargue de atributos e imágenes se hizo utilizando el software ArcGIS.</p> |
| <p>Jornadas FISOs</p> | <p>A partir de la declaración de emergencia por el COVID-19 en mayo de 2020 se inició con la realización de FISOs telefónicos. En septiembre de 2020 se empieza con el diligenciamiento de FISOS predio a predio en centros poblados pequeños para facilitar la recolección de documentos y firmas en las colillas FISO justo después de diligenciar el FISO. Más tarde se adelantó jornada FISO mediante mesas colaborativas para facilitar la recolección de documentos y lograr que la resolución de inquietudes fuera más precisa.</p> |
| <p>Transversal</p> | <p>Se aplicó una serie de pautas para el abordaje de la perspectiva de género durante los diferentes componentes y actividades de la implementación (en el alistamiento del BPM, en la estrategia de gestión institucional, en la estrategia de fortalecimiento comunitario, en la estrategia de comunicación, en la reunión con líderes y lideresas de las comunidades, durante las jornadas comunitarias o asambleas, en las visitas a predios y en la jornada masiva FISO). Estas pautas se sistematizaron en el documento "Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en la etapa de implementación de los POSPR" (ANT, 2022).</p> |

Fuente: elaboración propia.

Análisis de datos y hallazgos

En las siguientes secciones se analiza la implementación de los POSPR en El Guamo, Córdoba y Valencia a partir de la aplicación de los criterios de evaluación de pertinencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y coherencia, tal como son entendidos por la OECD (2020). Así mismo, se evalúa la implementación de los enfoques diferenciales de derechos humanos, género, discapacidad, acción sin daño y medio ambiente.

Pertinencia

Hallazgo 1. El proyecto responde a las necesidades de cierre de brechas en relación con la formalización de la tierra en las zonas rurales, aspecto central de la Reforma Rural Integral y de la misionalidad de la ANT.

El proyecto se enmarca en el modelo de oferta de la ANT y la política de OSPR, el cual, de manera masiva e integral, pretende identificar las necesidades en el territorio y garantizar la recolección de la información necesaria para la seguridad jurídica en los municipios focalizados, adelantando los procesos y permitiendo a la ANT la toma de decisiones sobre la propiedad rural. En los municipios objeto del proyecto esta necesidad fue identificada por la población, quienes señalaban la titulación como un paso para el desarrollo territorial.

“Nosotros teníamos más de 15 años de estar luchando para que nuestros predios fueran legalizados. Para nosotros, los campesinos, tener una escritura en la mano era muy importante, porque eso nos dejaba por fuera de muchos procesos, más puntualmente de temas de vivienda, no podíamos acceder a un proyecto de vivienda porque lo primero que nos decían era no tienen nada, todo esto que está acá es del Estado” (Entrevista beneficiaria Valencia, octubre 2023).

Para las administraciones municipales, el proyecto significó la posibilidad de avanzar hacia la formalización de la tenencia de la tierra y una oportunidad para actualizar insumos para su ordenamiento territorial y fiscal. Al respecto, un enlace de las alcaldías afirmó:

“Entonces me parece que la seguridad jurídica de los predios no era la mejor acá en estos municipios, me imagino que por eso fue por lo que Córdoba fue uno de los priorizados, porque me atrevo a decir que el 80% de los predios aquí en el municipio no estaban debidamente legalizados (...) parece que se atendió a esa necesidad porque ahora van a haber más predios identificados” (Entrevista Enlace Alcaldía, octubre 2023).

De acuerdo con los enlaces municipales entrevistados, los municipios facilitaron el levantamiento de la información predial al proporcionar información sobre los usos del suelo y las certificaciones de los usos. Igualmente, impulsaron las convocatorias y la participación de las comunidades en

cada una de las actividades propuestas. Fueron proveedores de información y actores relevantes para su implementación.

Ahora bien, teniendo en cuenta las particularidades de cada municipio, los enlaces manifestaron que ahora tienen muchas inquietudes respecto a las acciones adelantadas en la etapa de Procedimiento Único. En Valencia, municipio con un alto índice de predios y familias ubicados en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1954, la principal preocupación manifestada se relaciona con el proceso a aplicar con las familias identificadas dentro de estas zonas. En Córdoba, priman los temas que tienen que ver con rondas hídricas, playones y sabanas comunales. En El Guamo, los beneficiarios y los enlaces no tienen claridad sobre los resultados de la implementación ni de cómo va a seguir avanzando el proceso.

Hallazgo 2. El proyecto se alineó con los mandatos y las prioridades definidas por el PNUD en su Documento de País y los ODS gracias a su énfasis en desarrollo territorial, fortalecimiento de la participación y enfoque de género.

Teniendo en cuenta lo definido en el Documento de País CPD 2020 - 2023 y el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionado con la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, se identificó que el proyecto incorporó en sus acciones una perspectiva integral con especial énfasis en el desarrollo territorial. De acuerdo con lo planteado por el Objetivo 16, los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia continúan suponiendo una grave amenaza para el desarrollo sostenible. Para cumplir el Objetivo 16 se considera necesario actuar para restablecer la confianza y reforzar la competencia de las instituciones, para garantizar la justicia a todo el mundo y facilitar unas transiciones pacíficas hacia el desarrollo sostenible.

En este contexto, el proyecto de OSPR en municipios con una ausencia histórica de instituciones y del gobierno nacional, tales como los priorizados por la ANT, implica el diseño e implementación de una estrategia de relacionamiento de la institucionalidad con la comunidad mucho más próxima, lo que incide en el reconocimiento de las personas participantes del proyecto a la institucionalidad en el tema de tierras, generando escenarios adecuados para el desarrollo territorial.

También, cabe destacar el énfasis del proyecto en el fortalecimiento de la participación y el enfoque de género y mujer rural. En términos de fortalecimiento de la participación, este se logró en dos vías. En la vía de la participación como *mecanismo*, en donde la ciudadanía es incluida en los procesos que conciernen a su territorio (ANT, 2020a) con la consolidación de gestores comunitarios para el acompañamiento, recolección de información y legitimación de la operación.

“Nosotros hacíamos acompañamiento total a los señores de la Agencia. Y por ser líderes y que conocemos el territorio, acompañamiento y acercamiento entre la comunidad (...) Fuimos clave para la Agencia” (Grupo Focal Gestores Comunitarios Córdoba, octubre 2023).

“La relación entre PNUD y la Comunidad fue yo digo que excelente, porque, o sea, si se decía, hoy tenemos una reunión de, o sea, todo era masiva, o sea, no faltaba nadie si no podía, el propio iba a un delegado, pero mayor de edad, que estaba pendiente de todo y sí. o sea, hubo participación de la comunidad” (Entrevista beneficiaria Valencia, octubre 2023).

Así mismo, en la vía de la participación como *medio*, entendida como un proceso a través del cual se fortalecen las capacidades de los actores, se accede a información, se escucha a las comunidades y se transforman prácticas de transacción con la tierra (ANT, 2020a). A través del relacionamiento comunitario permanente se logró que la población se apropiara de la importancia de la formalidad y la seguridad jurídica sobre la tierra, y se avanzó en el compromiso de la población con la cultura de la formalidad y resolución pacífica de los conflictos.

“Ahora, como les dije, hay personas que han vendido, han hecho en notaría una promesa de compraventa y cuando el dueño anterior está en el proceso de la agencia de tierras, cuando se reciba ese documento, se lo cede directamente de una vez para que quede constancia de que sí hay un documento público. De igual manera, como la promesa de compraventa no es una escritura, hay que hacer una escritura y esta normalmente se paga entre las dos partes, porque los derechos registrales pues son costosos” (Grupo focal líderes El Guamo, octubre 2023).

Con respecto al enfoque de género y mujer rural (cuyo análisis se amplía en la sección de temas transversales), el fortalecimiento se dio por medio del impulso y realización de actividades para el empoderamiento de las mujeres alrededor de temas relacionados con la tenencia de la tierra.

Hallazgo 3. Se evidenció una alta capacidad de respuesta a las necesidades y los cambios en las prioridades de la ANT, así como a la coyuntura del COVID-19.

PNUD implementó los POSPR en campo, de forma paralela a la generación y actualización de lineamientos, procedimientos, guías e insumos relacionados con la operación por parte de la ANT. De hecho, en la medida en que avanzó la implementación, fueron cambiando las orientaciones sobre los énfasis de la operación por parte de la ANT, por lo que el PNUD se concentró en optimizar los procesos y hacerlos más flexibles.

En este contexto, fueron importantes las mesas técnicas que se promovieron para el intercambio de información, inquietudes y experiencias con la ANT y otros actores relevantes como el IGAC, la SNR, OIM, FAO, URT, Ministerio de Defensa, Banco Mundial y Cardique.

Más aún, PNUD fue capaz de adaptar la operación al contexto de la pandemia del COVID-19. De acuerdo con la ruta para el OSRP, gran parte de las actividades de la implementación se ejecutaban en el marco de actividades comunitarias masivas. Las restricciones por la pandemia configuraron

un reto importante para la operación misma y exigió redefinir una parte importante de la metodología, salvaguardando los elementos prioritarios dentro de los principios y estrategias de intervención propios de PNUD y del OSPR y alcanzando los resultados esperados.

“En ese contexto el equipo PNUD entra y juega también un papel importante, porque empieza a sugerir alternativas a las actividades que ya no se podían hacer de manera masiva. Siempre hubo esa disposición de buscar estrategias, si no lo puedo hacer de esta forma porque teníamos una situación de salud pública, o sea, de un riesgo para equipos, para comunidades y en municipios con unas condiciones en donde no había ambulancias, pues proponemos otras formas de interactuar con las comunidades y avanzar (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

Los confinamientos en los primeros meses de la pandemia significaron aprendizajes acelerados para la implementación de métodos indirectos de levantamiento de información, lo cual a su vez implicó el desarrollo de nuevos lineamientos por parte de la ANT y de nuevas infraestructuras logísticas por parte de PNUD. Este es el caso, por ejemplo, del desarrollo del FISO telefónico, el cual *“permitió avanzar en la recolección de datos relevantes de los predios, y nos permite mantener activas las comunidades en torno a la implementación a pesar de la necesidad de trabajo remoto”* (PNUD, Informe Bimestral Mayo - junio 2020).

Las medidas consensuadas entre ANT y PNUD, y ejecutadas por este último en su trabajo de campo, no solo permitieron avanzar en la ejecución de las actividades del BPM en medio de las restricciones derivadas de la pandemia, sino que además permitieron mantener una comunicación con la comunidad que resulta fundamental para no generar desinterés o desconexión en los participantes del proceso. Como se resaltó en una de las entrevistas con actores comunitarios *“a pesar de que fue en plena pandemia se puede decir que sí hubo bastante comunicación”* (Grupo focal líderes comunitarios Córdoba, octubre 2023).

Hallazgo 4. Se tuvo en cuenta la experiencia del Piloto de Catastro Multipropósito y OSPR de Ovejas (Sucre), pero fueron más importantes los aprendizajes y ajustes derivados de la propia implementación escalonada en los tres municipios.

De acuerdo con las entrevistas con los enlaces técnicos de la ANT y el equipo PNUD, la experiencia más cercana a este proyecto correspondió al piloto adelantado en Ovejas (Sucre), experiencia de la cual se extrajeron las principales lecciones. Sin embargo, dichas lecciones no tenían el nivel de detalle necesario para alimentar la operación, resolver los vacíos que surgían en campo y cumplir con los lineamientos de la ANT y de la política de OSPR.

“Nosotros sabíamos que era un reto, porque como nunca se había hecho esto, teníamos que empezar a buscar qué era lo más práctico, lo más rápido y lo más económico, sin bajar la calidad del resultado (...) nosotros pues bien dispuestos a aprender a trabajar de la mano con la agencia” (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

Para la implementación fue fundamental la propia experiencia que se ganó en El Guamo y el Centro Poblado de San Andrés en el municipio de Córdoba, los cuales permitieron a los equipos técnicos extraer lecciones y optimizar la operación en el resto de la zona rural de Córdoba y en el municipio de Valencia.

“Ya en Valencia, en verdad uno veía un cambio muy grande. Implementó la figura de líderes territoriales por componente, tenían un líder de campo también para todo el equipo de topografía, ya tenían profesionales de monitoreo en la oficina y tenían oficina en el mismo municipio, o sea, era muy distinto, ya ajustaron muchísimo su operación” (Entrevista ANT, noviembre 2023)

Sostenibilidad

Hallazgo 5. La ANT desarrolló una estrategia de gestión del conocimiento asociada a la sistematización de lecciones aprendidas y la optimización de los instrumentos y estrategias para la intervención.

De acuerdo con las entrevistas adelantadas fue posible identificar distintas iniciativas para el intercambio de experiencias y/o inquietudes, con la ANT y otros operadores entre otros. En este sentido se identifica el progresivo desarrollo de capacidades técnicas institucionales en la ANT.

“Sí, nosotros hasta 2022 mantuvimos la estrategia de gestión del conocimiento que lo que buscaba era eso, resolver situaciones, o sea, identificamos una situación problemática y a partir de esto entrábamos a revisar qué era lo que estaba pasando y se sacaba un informe para que pudiésemos tomar decisiones al respecto” (Entrevista ANT, noviembre 2023).

Es posible afirmar que el proyecto integró un proceso de aprendizaje continuo, tanto para la ANT como para el PNUD, justificado por lo inédito de esta política, en este sentido se identifica el progresivo desarrollo de capacidades técnicas institucionales en la ANT, y seguimiento brindado al proyecto, así como la constitución de distintos espacios de participación de los colaboradores en mesas técnicas para el estudio de casos.

En relación con el equipo social se destacan dos procesos de gestión de conocimiento. Por una parte, las mesas con ANT en donde “básicamente conversábamos frente a las situaciones que se estaban presentando en campo” (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre de 2023). Y por otro el diseño, redacción y divulgación de la cartilla de mujer rural, enmarcada dentro de la estrategia de género, documento que fue útil tanto para el fortalecimiento de los procesos organizativos de mujeres, como para el abordaje individual a las mujeres participantes.

Hallazgo 6. Existen riesgos relacionados con el avance del procedimiento único que pueden poner en peligro la sostenibilidad de los productos del proyecto.

El modelo de OSPR implementado por el proyecto generó los insumos para identificar sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural, sin embargo, su alcance no abarca todo el proceso para la formalización y acceso a tierras, pues finaliza con la entrega de casos para la etapa de procedimiento único dentro de la ANT.

Aunque se desarrolló una estrategia de salida del proyecto de los municipios y la ANT socializó un número de WhatsApp para la respuesta a inquietudes, esto no ha sido suficiente para dejar claros los tiempos y los pasos siguientes dentro del proceso de estudio y toma de decisión en cada caso enrutado dentro de la ANT.

En las entrevistas realizadas a los participantes del proyecto se evidencia una insatisfacción, pues los títulos no han llegado con la velocidad con la que se esperaba y fue esta la principal motivación para que decidieran participar. Más aún, a la población le molesta que solamente se hayan entregado hasta el momento títulos en centros poblados cuando el objetivo es formalizar e impulsar el acceso a la tierra, como primer paso para el desarrollo de actividades productivas.

“Yo le digo a los compañeros y las compañeras, que qué ha pasado con mi documento, no ha llegado. Y sobre todo lo de rural disperso que es donde hay ese cuello de botella. Porque es que nos preguntan, bueno, yo sé que a todos y a todas de nuestra comunidad nos preguntan, ¿qué pasó con esto?” (Entrevista gestor comunitario, octubre 2023).

Además, si bien el proyecto se complementó con otras iniciativas adelantadas por la ANT bajo el modelo de demanda y rezago, y entregó un consolidado de casos debidamente documentados a las subdirecciones misionales, en este momento no es claro para los participantes que las acciones posteriores a su finalización retomen estos insumos y valoren el proceso de fortalecimiento de capacidades realizado con las comunidades.

De acuerdo con las personas entrevistadas, luego del cierre del proyecto, la ANT ha realizado unos acercamientos a los municipios, en algunos casos adelantando acciones de reconocimiento de predios, lo cual ha generado rumores sobre la posible pérdida de información. También ha generado inconformidad la diferencia en la organización de las actividades y la forma en la que están incluyendo a la población.

"Nos citaron ahora esta semana, anteayer, para otra vez recoger nuevas informaciones (...) el barrido que hicieron ustedes la vez pasada en una institución educativa, eso fue algo tan organizado, todas las personas quedaron bien informadas (...) por eso me admiré anteayer de la situación, que fue un poco bastante desordenada, ya que ustedes habían dejado algo sembrado y ese personal que entró anteayer allá no focalizaron lo que debieron focalizar" (Grupo focal beneficiarios, octubre 2023).

Lo mismo ocurre con los y las líderes comunitarios de los municipios que participaron en el proyecto, quienes manifestaron preocupación por las últimas acciones adelantadas posterior a la intervención de PNUD, sin la socialización previa a quienes fueron formados en los procesos de gestores comunitarios.

“Me queda claro que ha habido diferencias entre el proceso que se hizo hace dos años al de anteaer. Hace dos años, ¿cómo fue esa situación? Diferente. Sí, porque al momento de llegar la Agencia Nacional de Tierra, eso fue algo, pero bien focalizado. No hubo... pues, barreras, no hubo nada. No te digo que... hasta donde yo logré... estar en ese proceso fue algo bien nítido. Y que en ese entonces yo todavía no estaba como presidenta de la Junta de Acción Comunal” (Entrevista semiestructurada lideresa el Guamo; 17102023).

Si bien, el manejo interno y uso interno de los insumos y procesos de fortalecimiento comunitario responde a los criterios y procedimientos que disponga la ANT, sí se considera desde el criterio de sostenibilidad, que es necesario revisar este aspecto con mayor detalle, ya que con los reprocesos, dilaciones en la intervención o la entrega de información confusa puede poner en riesgo los lazos de confianza establecidos entre la comunidad, PNUD y la ANT, así como la legitimidad de la política de OSPR que se había construido.

Además, el tiempo que está tomando el avance del procedimiento único por parte de la ANT, una vez aprobados los productos del PNUD, aumenta las probabilidades de que el enrutamiento y el diagnóstico realizado se desactualice ante cambios en el territorio y cambios en los insumos utilizados.

Por lo tanto, a pesar de que la entrega de títulos y la exposición de los resultados no se encuentran dentro del control del PNUD ni del alcance del proyecto, es necesario fortalecer la estrategia de salida, el manejo de las expectativas de los participantes y hacer seguimiento a las acciones del socio estratégico (ANT) con los productos entregados, puesto que los resultados de la etapa de implementación afectan tanto la reputación del PNUD como el alcance de los propósitos del proyecto.

Eficacia

Hallazgo 7. La intervención logró alcanzar los objetivos, resultados y productos esperados, aunque con retrasos.

Derivado de las funciones propias de su misionalidad, la ANT construyó una propuesta de ruta orientadora tanto para la formulación como para la implementación de los POSPR. En este sentido, se resalta que tanto las actividades ejecutadas en la etapa de “Operativo de campo y Análisis” como los indicadores de medición establecidos están acordes con lo planteado por dicha

ruta.

Con respecto al avance de los indicadores de medición, tanto en los Planes Operativos Anuales (POA) analizados correspondientes a los años 2022 y 2023, como en el informe de avance de actividades de febrero de 2022 elaborado por PNUD para la ANT (PNUD, Informe bimestral ene-feb, 2022), se evidencia un avance técnico del 100% en los distintos indicadores de seguimiento de la etapa de “Operativo de Campo y Análisis”.

Lo anterior se cumple bien sea en los macro indicadores del POA, tales como el Número de Predios intervenidos por BPM, como en cada uno de los indicadores para medir el avance por componentes de esta etapa, con excepción del componente agronómico, cuyo levantamiento dejó de estar a cargo de PNUD por decisión de la ANT¹², así como del componente de Consolidación y Aprobación de los POSPR, el cual alcanzó a reportarse en un inicio, pero para el cual PNUD no contaba con lineamientos de acción.

Sin embargo, es necesario mencionar que la consecución de los efectos deseados de la implementación de los POSPR depende en gran medida de la ejecución exitosa de la etapa de “Procedimiento Único”, que se desarrolla de manera posterior a la implementación del POSPR, lo cual está en cabeza de la ANT.

En cuanto al avance periódico de los indicadores por componente, tomando como referencia las metas comprometidas en el Marco de Resultados que se incluye en la versión del Documento de proyecto (PRODOC) socializada con el equipo evaluador, hay que decir que este avance no estuvo exento de retrasos, particularmente, al inicio de la intervención. En este sentido, de los 1.050 predios que se esperaba haber intervenido para 2019, los informes técnicos presentados a la ANT presentan un avance del 0% en predios que ya contarán con el componente de Validación y clasificación¹³, mientras que para 2020, de los 5.608 predios que se esperaba haber intervenido, el PNUD presentaba un total de 1.711 validados y clasificados.

Estos retrasos en la consecución de las metas se pueden explicar por el surgimiento de problemáticas en campo que suscitaron la necesidad de solicitar lineamientos técnicos a la ANT, su constante actualización, la coyuntura del COVID-19, la ola invernal y las épocas de lluvias que dificultaron el acceso a algunas zonas, las dificultades con las herramientas tecnológicas que aún se encontraban en fase de pruebas, las dificultades con la velocidad y estabilidad en la conexión a internet en los municipios, así como el aumento significativo del número de predios identificados por municipio durante la implementación paulatina del BPM. Por ejemplo, los 2.918 predios que se tenían estimados en Córdoba para enero de 2020 pasaron a ser 5.526 para febrero de 2022.

Hay que resaltar como una fortaleza el hecho de que este retraso fue subsanado, al punto de que la meta general comprometida en el PRODOC se terminó consiguiendo apenas dos meses después

¹² Los primeros informes Técnico-financieros con información sobre implementación reportaron avances en este componente para El Guamo por parte de PNUD, antes de la decisión de la ANT de quitarles dicha responsabilidad.

¹³ Aunque es importante resaltar que, para la fecha, PNUD ya había adelantado la visita a predio a 1051 predios.

de lo esperado. Al cierre de 2021, de los 16.061 predios que se esperaba intervenir en los tres municipios, el PNUD contaba con 11.200 validados y clasificados, y apenas dos meses después (en febrero de 2022) ya presentaba el 100% de los predios intervenidos. Esto se explica por el avance acelerado que presentó el municipio de Valencia entre diciembre de 2021 y febrero de 2022 en donde se pasó del 42% de predios validados y clasificados al 100%.

Hallazgo 8. Como socio estratégico, el PNUD contó con una serie de fortalezas que permitieron la consecución de los resultados y que son reconocidas por el equipo de la ANT.

PNUD cuenta con un amplio reconocimiento dentro de la zona y ya contaba con capacidades operativas para avanzar:

“se tenían mapas de actores, alianzas de articulación con redes de base, eso se podía articular a todo el trabajo comunitario que hace PNUD. Hay cierta fortaleza en la organización de PNUD para abordar temas que tienen que ver, por ejemplo, con género, con trabajo con comunidades de base, etc.” (Entrevista Equipo Nacional PNUD, octubre 2023).

PNUD logró conformar equipos técnicos cualificados lo cual era fundamental para actuar como un socio estratégico de la ANT durante la fase de implementación. La experiencia y conocimiento sobre el tema de tierras por parte del equipo PNUD fue importante, proponiendo metodologías y estrategias de intervención, reduciendo los errores en la operación e integrando los lineamientos sin afectar a los beneficiarios de la política. Además, el equipo social se destacó por proponer ajustes y metodologías rigurosas para la identificación y gestión de conflictos y necesidades de implementación de enfoques diferenciales, destacando lo social dentro del OSPR.

Una clara prueba de las fortalezas del equipo es que muchas de estas personas que hicieron parte del equipo de PNUD fueron contratadas por la SPO de la ANT en algunos municipios de la zona norte del país una vez se finalizó la implementación en estos tres municipios.

“la gran mayoría de profesionales contratados ahora por la SPO en territorio son de PNUD, son pura escuela PNUD. Cuando son escuela PNUD saben cómo se implementa, saben muchísimo porque vienen de antaño, hay algunos que vienen de El Guamo y han estado en todo el proceso” (Entrevista ANT, noviembre 2023).

La articulación multidisciplinar de este equipo altamente capacitado para llevar a cabo las tareas requeridas permitió que el PNUD fuera lo suficientemente proactivo para seguir avanzando en situaciones adversas (como en los momentos en que los lineamientos para llevar a cabo ciertos procedimientos propios del BPM no estaban claros o no se contaba con los insumos necesarios para adelantar las tareas requeridas).

Estas fortalezas demostradas durante la etapa de “Operativo de Campo y Análisis” le permitieron a PNUD ser considerado un socio verdaderamente estratégico, lo cual se evidencia en que fue

elegido para complementar el trabajo adelantado por FAO en el municipio de Ciénaga (Magdalena).

“Entonces FAO termina, digamos que es el presupuesto que tenía asignado, y cuando se termina no había terminado el municipio, y PNUD viene a completar esa continuidad del contrato, digamos que eso no es gratis, sabemos que PNUD era de los socios que mayores resultados tenía” (Entrevista enlace ANT, noviembre 2023).

Hallazgo 9. Se identifica un alto grado de satisfacción entre los beneficiarios de los POSPR que participaron del proceso con PNUD, evidenciando el cumplimiento del criterio de participación de los POSPR establecido en el Decreto Ley 902 de 2017.

El principio de participación plasmado en el Decreto-Ley 902 de 2017 fue debidamente incorporado en los distintos espacios comunitarios y de capacitación para las personas beneficiarias de la política. La valoración positiva de esta estrategia de participación se identificó en las distintas entrevistas realizadas a las personas líderes de los municipios objeto del proyecto, así como en los resultados de la encuesta realizada a beneficiarios del OSPR en los tres municipios.

Al respecto, un gestor comunitario afirmaba “porque esto fue un gran trabajo de equipo, ya que fue fundamental para ustedes y para nosotros. Porque nosotros llegamos como líderes, como pilares, porque conocíamos esta ruta de la zona. (...)” (Grupo focal gestores comunitarios, octubre 2023).

Dentro de los resultados de la encuesta vale la pena destacar (ver Anexo 3):

- 91% de los beneficiarios encuestados manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con el proceso por el cual se les identificó su predio (sin que se encuentren diferencias significativas por sexo o edad: 81% de los hombres, 83% de las mujeres y 85% de los adultos mayores).
- 80% de los beneficiarios encuestados manifiestan haber resuelto sus dudas parcial o totalmente durante el proceso de identificación de su predio (sin que se encuentren diferencias significativas por sexo o edad: 79% de los hombres, 81% de las mujeres y 77% de los adultos mayores).
- 88% de los beneficiarios encuestados manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con el desarrollo de las jornadas de diligenciamiento del FISO (sin que se encuentren diferencias significativas por sexo o edad: 91% de los hombres, 86% de las mujeres y 89% de los adultos mayores).
- 82% de los beneficiarios encuestados reportó haber resuelto sus dudas total o parcialmente en la jornada FISO (sin que se encuentren diferencias significativas por sexo o edad: 92% de los hombres, 91% de las mujeres y 90% de los adultos mayores).
- 82% de los beneficiarios encuestados manifiestan estar satisfechos o muy satisfechos con la implementación de los POSPR en su etapa de operativo de campo y análisis (sin que se encuentren diferencias significativas por sexo o edad: 83% de los hombres, 81% de las

mujeres y 83% de los adultos mayores).

Hallazgo 10. La priorización de centros poblados rurales al inicio de la fase de implementación de los POSPR posibilitó el logro de las metas planteadas a corto plazo.

La estrategia de metas a corto plazo ejecutada al inicio de la fase de intervención priorizó el BPM en centros poblados rurales de los municipios de El Guamo y Córdoba. Esta decisión, consensuada entre la ANT y PNUD, se justificó principalmente a partir del hecho de que esto permitía barrer un mayor número de predios, dadas sus características físicas y localización concentrada, mientras que en paralelo se preparaban y consolidaban los requerimientos técnicos (imágenes satelitales¹⁴ y lineamientos técnico – jurídicos definitivos) para el BPM en suelo rural disperso.

Esta estrategia permitió a PNUD y a la ANT consolidar mayores avances en los momentos iniciales de la implementación, lo cual demostró ser eficaz para el logro de las metas planteadas a corto plazo. Según el marco de resultados del proyecto, se esperaba que al cierre de 2019 se hubieran intervenido al menos 1050 predios, mientras que para el cierre de 2020 se esperaba que el nivel de avance del BPM de los centros poblados rurales fuera de al menos el 35%. En este sentido, de acuerdo con los informes bimestrales de avance, la estrategia de metas a corto plazo posibilitó que al cierre de 2019 se hubieran intervenido 1064 predios (todos ubicados en centros poblados rurales del municipio de El Guamo), mientras que al cierre de 2020 el nivel de avance de la intervención en centros poblados rurales de El Guamo y Córdoba presentara valores del 97% y 68% respectivamente.

No obstante, una de las consecuencias no esperadas derivadas de esta decisión tiene que ver con algunas dificultades a la hora de empalmar la información de UITs que no fueron levantadas de forma continua (UITs de centros poblados y UITs de zonas rurales).

“Entonces en esta lógica de levantemos los centros poblados y después levantamos las zonas rurales dispersas, estas decisiones no generaban una continuidad espacial de los levantamientos, entonces levantaban por el lado izquierdo del municipio, después se iban para el sur, después para el norte, después al centro y después cuando iban a empatar la información ‘ay! no, está mal’, no les daba, no les daba, entonces nuevamente mire a ver cómo completaban esa información” (Entrevista semiestructurada, octubre 2023).

Además, priorizar centros poblados implica no priorizar la zona rural dispersa, principal objetivo de la política, al ser los suelos destinados a la actividad agropecuaria y la protección ambiental. Consecuentemente, al momento de realizar esta evaluación, los beneficiarios de los planes informaron que prácticamente la totalidad de los títulos entregados como resultado de la etapa de

¹⁴ Insumos que debían ser entregados por el IGAC, situación que presentó retrasos e inconvenientes que afectaron la implementación.

Procedimiento Único a cargo de la ANT se ubican en centros poblados, al ser estos los primeros que se levantaron. Esta situación, sumada a la falta de comunicación con los beneficiarios una vez finalizada la etapa de *Operativo de campo y Análisis*, ha generado incertidumbre en los sujetos de POSPR ubicados en el área rural dispersa.

Hallazgo 11. Por instrucción de la ANT, el cumplimiento de las metas asociadas a territorios colectivos de comunidades étnicas, los componentes de levantamiento agronómico y la consolidación y aprobación del POSPR quedaron a cargo de la ANT y no de PNUD.

El barrido en municipios con presencia de comunidades o pueblos étnicos tuvo en cuenta lo establecido por los lineamientos dados, entre otros documentos, por la Guía de Enfoques diferenciales (componente étnico) y la Guía de participación. Se desarrollaron espacios de socialización en los que se dio a conocer a las comunidades el proceso y se recogieron las expectativas que generaba el proceso en territorio. De dichas actividades se vincularon miembros de las comunidades étnicas en la estrategia de Gestores Comunitarios.

En el caso de las solicitudes de acceso a la propiedad y seguridad jurídica de sujetos colectivos étnicos en un principio se dio la instrucción de programar para el final a las UIT con presencia de territorios colectivos formales o con pretensiones. Dadas las particularidades de estos territorios y sus esquemas organizativos, se estableció seguir el lineamiento de la ANT para territorios colectivos, con lo cual se establecieron límites a la actividad, incluyendo el barrido, ya que tenía que adelantarse un proceso con las comunidades para establecer las metodologías de este, así como los instrumentos y recursos necesarios, ya que en caso contrario se estaría vulnerando el derecho de autodeterminación de los pueblos. Por lo anterior, en el marco de este proceso de implementación no se avanzó en esta meta del OSPR.

“Hubo una directriz según la cual no intervenimos áreas de territorios étnicos (...) en esos municipios finalmente la instrucción era no se barre al interior de eso (...) primero tienen que resolver como agencia si se les titula o no. Eso es todo un proceso de la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT” (Entrevista Equipo Nacional PNUD, octubre 2023).

Por otro lado, en la guía del BPM se establecían dos componentes finales dentro de la fase de implementación: el levantamiento del componente agronómico y la consolidación y aprobación del POSPR. El levantamiento del componente agronómico, que buscaba recaudar la información relacionada con la explotación actual del predio para poder tramitar los asuntos a través del procedimiento único, se alcanzó a desarrollar a través de inspecciones oculares de predios en El Guamo y Córdoba hasta diciembre de 2021, momento en el cual la ANT indicó que dicho componente no se completaría en el marco del convenio.

Por su parte, según lo reportado en los informes bimestrales, sobre el componente de Consolidación y aprobación del POSPR, en abril de 2020 la ANT envió el documento “Estructura de contenidos POSPR Consolidación” en el cual, la Subdirección de Planeación Operativa (SPO)

de la ANT planteó los contenidos mínimos de presentación de los resultados del Barrido Predial Masivo. PNUD señaló ajustes de forma y fondo, relacionados con la necesidad de armonizarlo con los términos y referencias empleados por la Guía de Rutas Jurídicas, así como sobre la necesidad de ajustar la estructura del documento para que respondiera a los insumos de información que usaría el PNUD para entregar cada una de las UIT de los municipios bajo intervención. De ahí en adelante no se volvió a recibir ningún lineamiento al respecto. En la actualidad aún no se cuenta con los POSPR Consolidados de los 3 municipios.

Eficiencia

Hallazgo 12. La necesidad de nuevos lineamientos e insumos a causa de las múltiples problemáticas encontradas en los municipios, así como la constante actualización de estos, influyeron negativamente en el proceso de implementación por parte de PNUD

Las problemáticas imprevistas encontradas en los tres municipios dieron lugar a la necesidad de PNUD de solicitar nuevos lineamientos técnicos, lo cual significó para la ANT llevar al límite la capacidad de su equipo metodológico que emitía los lineamientos e insumos, así como realizar una constante actualización de estos. Esto generó, en algunos casos, afectaciones en la fase de implementación que, si bien no impidieron la consecución de las metas de la etapa de “Operativo de Campo y Análisis” por parte de PNUD, sí implicaron días adicionales para la implementación de los lineamientos.

Hay que resaltar dos tipos de inconvenientes en este sentido. En primer lugar, el elevado número de solicitudes de directrices técnicas por parte de PNUD y la dificultad de los temas consultados implicó, en ocasiones, algunas demoras en la emisión de los lineamientos e insumos por parte de la ANT. Tanto en las entrevistas con funcionarios de PNUD como con funcionarios de la ANT se mencionaron diversas guías y lineamientos técnicos que fueron construyéndose (o actualizándose) para poder responder a las situaciones en campo.

“Los socios llegaban con unos retos de operación en campo, es decir, nosotros aquí en la oficina nos imaginamos que el mundo rural es X, Y y Z, pero allá nos decían no, aquí hay doble X (...) y de pronto (...) no sabíamos qué hacer con eso” (Entrevista ANT, octubre 2023).

Entre estos se puede mencionar la guía para la participación, la guía para la incorporación del enfoque diferencial, la guía para el manejo de la conflictividad y la guía de rutas jurídicas. También hubo falta de precisión en los requisitos de calidad para cada uno de los productos o los formatos en los que se debían presentar (por ejemplo, el informe de participación) lo cual representó en algunos casos la reorganización del plan de trabajo de los equipos, para la recolección de la nueva información requerida.

Como mencionó uno de los entrevistados del equipo de PNUD, *“desde el comienzo, cuando nosotros iniciamos el proceso de implementación, todavía desde la Agencia (ANT) había unos elementos que no estaban muy claros. Entonces creo que a posteriori eso nos implicó un reproceso”* (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

También se presentaron algunos inconvenientes con el estado de la solución tecnológica para la recolección de la información. Por ejemplo, en un inicio el acceso a la API web no funcionó correctamente ya que el archivo Excel tenía un número de registros diferente cada vez que se descargaba, sin mencionar que la apuesta era por una matriz API que funcionara de forma automatizada, reflejando e integrando toda la información alfanumérica y geográfica. El método híbrido para el uso del software COLLECTOR (equipo GPS y tableta) generó fuertes impactos en el rendimiento de los profesionales por lo que se decidió usar solamente el equipo GPS. Para abril de 2020 el formulario FISO del Survey 123 aun no traía la información del FUCM precargada, lo cual impidió en la jornada verificar la información recolectada en la visita al predio, e impidió anticipar posibles inconsistencias con la información que se recolecta en la jornada FISO. Además, el API no incluía los radicados FISO ya asociados al código QR de cada predio, por lo que existía un gran riesgo a la hora de asociar el radicado FISO y el QR.

Además, se identificó que la falta de convenios de cooperación con las notarías que permitieran el acceso constante del equipo PNUD para obtener los soportes registrales de los predios a intervenir y la falta de identificación de los expedientes de rezago de los municipios de intervención, generaba ineficiencias importantes (PNUD, Informe bimestral jul-ago, 2019).

En este punto, la temática jurídica resaltaba que la mayor dificultad fue lograr el acceso a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP). Por esto, en el mismo informe bimestral recomiendan que, además de garantizar el acceso a la ORIP, se cuente con la base digitalizada de los antecedentes registrales, para reducir el tiempo empleado en su consulta.

“La mayor dificultad fue lograr el acceso a la ORIP del Carmen de Bolívar para recabar los títulos y/o antecedentes registrales. Para ello se emplearon al menos cuatro semanas de visita a la ORIP por parte de dos profesionales jurídicos, para recabar tan sólo los títulos de los predios rurales dispersos colindantes a la UIT del CPR de San José de Lata” (PNUD, Informe Bimestral mayo - junio 2020).

En segundo lugar, los retrasos en los lineamientos e insumos debido a terceros. Parte de los hallazgos de las entrevistas realizadas a personas que hacían parte de la ANT permitió identificar una situación particular, derivada de la competencia asignada a la ANT como gestor catastral. Lo anterior generó una problemática debido a la falta de claridad entre la gestión catastral, en cabeza del IGAC, y el ordenamiento social de la propiedad rural, situación que perdura en la actualidad. En palabras de una de las entrevistadas, *“tener claridad sobre cuáles eran esas líneas que nos tenía que dar la autoridad catastral, en ese momento digamos que generó muchos retrasos esas definiciones técnicas”* (Entrevista ANT, noviembre 2023). Así mismo, la demora en el suministro de insumos cartográficos por parte del IGAC afectó particularmente la implementación de

métodos indirectos (colaborativos) de identificación de la información catastral.

Hallazgo 13. Las respuestas de PNUD a los ajustes y requerimientos solicitados por la ANT o derivados de situaciones externas incrementaron la eficiencia del proceso.

PNUD realizó varios ajustes a la ruta metodológica, lo cual aseguró la eficacia y mejoró la eficiencia de la implementación. Entre ellos se puede destacar: se realizó una visita predio a predio del componente social, previa a la visita de reconocimiento físico del BPM. Las visitas no requirieron inversión de recursos adicionales y por el contrario resultó muy útil pues se identificaron nuevos conflictos, otros se actualizaron, y se identificó la necesidad de reforzar el enfoque diferencial e interseccional con los adultos mayores quienes tenían dificultades para entender el proceso.

Inicialmente se estaba realizando la programación de las visitas predio a predio desde el componente catastral, sin embargo, se optó por realizar un análisis de los conflictos identificados en las asambleas por parte del equipo social, entregarlo al componente jurídico, el cual realizaba un análisis de los casos y establecía unas indicaciones y desde allí programar con mayor certeza las visitas de los profesionales topógrafos y reconocedores. Esto posibilitó la integralidad de la intervención.

Se decidió coordinar un acompañamiento multidisciplinario al momento de hacer las visitas predio a predio. Si bien en un inicio los equipos para la identificación de predios estaban conformados por topógrafos y reconocedores, la rápida incorporación de lecciones aprendidas llevó a que estos equipos se completaran con profesionales jurídicos y sociales que facilitarían la labor en las visitas a predio. En este sentido, como se destaca en los informes bimestrales:

Los acompañamientos sociales para mediación de conflictos y por enfoques también van encaminados a optimizar el tiempo de la cuadrilla para ejecutar sus labores propias, pues de no ser acompañados en este proceso, muy seguramente, además de contar con impedimentos para medir los predios, seguramente el tiempo invertido en explicar el proceso en el caso de los 120 acompañamientos pedagógicos (sin tener en cuenta los acompañamientos adicionales) hubiese implicado una inversión en tiempo por cuadrilla de aproximadamente 1.200 minutos, es decir 300 minutos por cuadrilla, lo que implica un retraso de aproximadamente 5 horas por cuadrilla, lo que equivaldría a un día por cuadrilla (Informe Bimestral Enero – Febrero 2020).

Como experiencia destacable se encontró la estrategia de comunicaciones, en la que se fortalecieron los lazos de articulación, divulgación y participación establecidos entre comunidades y el proyecto en torno a la realización de las actividades en campo.

“Allí sobre todo se utilizaba muchísimo, a pesar de las dificultades de comunicación, pero se utilizaba muchísimo el tema del WhatsApp. Entonces había grupos de WhatsApp de gestores y gestoras donde no solamente interveníamos nosotros, sino ellos mismos informaban situaciones que se presentaban, ellos estaban muy enterados respecto a

nuestro cronograma de trabajo y cuándo íbamos a estar en público, a estar en campo, (...) ahí en ese municipio fue donde se empezó a trabajar con esa dinámica, también de manera incipiente, pues ya lo que sería la red de gestores como tal” (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

El reporte de lecciones aprendidas de PNUD identificó como buena práctica la entrega de citaciones a estas jornadas FISO con 5 a 8 días de anticipación previendo que al momento de la entrega y recibo de estas se pueden presentar cambios y también para aumentar la asistencia. Así mismo, la necesidad de invitar al equipo administrativo y de gestión documental a las reuniones de planeación de las jornadas y hacer énfasis en los formatos a utilizar y su correcto diligenciamiento. Los participantes resaltaron la organización de estas jornadas donde cada persona tenía al menos una hora para su atención y, dado que se hacía por citación, no era necesario hacer filas.

En los Diagnósticos Técnico Jurídicos (DTJ) se desarrolló la clínica de casos jurídico-catastrales que trazaba soluciones marco o tipo para avanzar de una manera eficiente en la operación.

En general, con respecto a los ajustes metodológicos desplegados, se resalta que estos no solo fueron concertados sino incluso destacados por la Agencia, como sucedió con la propuesta para aplicar modelos mixtos de identificación de predios ante la coyuntura generada por la pandemia de COVID-19 (PNUD - ANT, Acta 4 Comité Directivo).

Hallazgo 14. Aunque se solicitaron algunos ajustes, los productos finales elaborados por el PNUD contaron con la calidad esperada por parte de la ANT en el marco de la implementación de los POSPR.

En cuanto a la calidad de los productos entregados, se identificaron algunas ineficiencias derivadas de la elaboración de los Diagnósticos Técnico-Jurídicos (DTJ).

“La identificación de la naturaleza jurídica en muchos casos no correspondía, digamos se trataba de una propiedad privada, pero finalmente con el análisis jurídico catastral se trataba de un presunto baldío, digamos eran situaciones así o por ejemplo” (Entrevista ANT, noviembre 2023).

De acuerdo con los informes técnico-financieros bimestrales entre noviembre de 2019 y abril de 2021¹⁵, se identificó un total de 494 DTJ ajustados “en virtud de devoluciones efectuadas por el equipo validador de la SPO” (Informe Bimestral noviembre - diciembre 2020).

De esta forma se presentaron varias devoluciones y solicitudes de ajustes a los productos entregados, pero en muchas ocasiones esto se debió a los cambios de lineamientos sobre el

¹⁵ El informe que comprende el periodo septiembre – octubre de 2019 no presenta información sobre la etapa de “validación y clasificación de la información”. Para este análisis no se contó con el informe del periodo julio-agosto de 2020.

enrutamiento de los casos. Esto correspondía también a un proceso paralelo de estructuración de la operación y los criterios para la validación de productos.

Se destaca el hallazgo de que, tal como lo mencionaron distintos funcionarios de PNUD y lo corroboraron las entrevistas con funcionarios de ANT, en un primer momento no había total claridad con respecto a la manera de entregar el resultado final del proceso. Esto, a su vez, derivó en la necesidad de contar con un número adicional de personas en el equipo que posibilitara la consolidación de los datos bajo los parámetros solicitados. Así mismo, es relevante mencionar que, en diversos casos, las devoluciones se presentaron porque los insumos cartográficos dispuestos por los equipos de PNUD estaban desactualizados con respecto a los insumos entregados posteriormente a la ANT por parte del IGAC.

Al margen de esta situación, no se identificaron otras evidencias de inconvenientes presentados por temas de calidad en los productos entregados. Incluso, hay un reconocimiento por parte de una de las funcionarias de la ANT en este sentido:

“Yo lo veía más en nivel operativo, sentía que evolucionaban en temas mucho más rápido, tenían propuestas de unos equipos sumamente fortalecidos en temas metodológicos, uno de los veía caminar solos, es lo que uno, pues popularmente como se dice y en lo que yo escuchaba en términos de las devoluciones de productos, creo que eso no pasaba seguido”
(Entrevista ANT, octubre 2023).

Sin embargo, el equipo PNUD considera que para mejorar la operación es necesario contar con un componente específico y de dedicación exclusiva al control de calidad (PNUD, 2023).

Hallazgo 15. Hubo una subestimación del recurso humano necesario para la ejecución de la etapa de Operativo de campo y Análisis de la fase de implementación de los POSPR.

A través de los informes técnico-financieros bimensuales y en diversas actas de comités técnicos operativos se evidencia la solicitud y aprobación de contrataciones adicionales de personal para reforzar el trabajo en campo, las cuales, sin embargo, bien pueden estar justificadas por los retrasos derivados de la solicitud de nuevos lineamientos, la pandemia del COVID-19, así como desde el aumento del número de predios de los tres municipios intervenidos.

Según los informes técnico-financieros bimestrales, una de las razones para que no se hayan acompañado durante la ejecución del BPM todos los conflictos identificados en las asambleas tiene que ver con la falta de profesionales que pudieran hacer el acompañamiento.

Igualmente, se identificó una oportunidad de mejora que representaría el poder contar con un mayor número de profesionales provenientes del territorio o que tengan conocimiento de la región, particularmente para el ámbito de identificación de predios. En palabras de uno de los funcionarios municipales de Córdoba que participaron del proceso evaluativo, la falta de

conocimiento de la región por parte del equipo técnico puede derivar en que *“te vas a encontrar con una inconsistencia, obvio, eso es de ahí, porque no es fácil, aunque sean profesionales, pero no es fácil hacer un barrido de esos como ustedes vienen haciendo”* (Entrevista enlace Alcaldía, octubre 2023).

Hallazgo 16. En términos de costos, se evidencian acciones y situaciones puntuales que favorecieron la relación costo-beneficio durante la fase de implementación del programa.

En el análisis de los reportes financieros y las entrevistas con los distintos actores no se evidencian ineficiencias en la ejecución de recursos como consecuencia del accionar del PNUD, más allá de algunas solicitudes puntuales de revisiones y/o ajustes presupuestales realizadas por la ANT, en relación con costos generados por los elementos adicionales a adquirir en territorio (Acta No.32 Mayo 2020), con el pago de viáticos (Acta No. 33 Junio 2020¹⁶) y con la escala de honorarios para los equipos territoriales de PNUD y de la Fundación Universitaria del Valle -FUV (Acta 37 Comité Técnico Operativo PNUD 27102020 firmado), las cuales parecen haber sido atendidas de manera satisfactoria (al menos no se hace ninguna mención en las actas posteriores que indique lo contrario).

Si bien se presentaron diversas adiciones presupuestales registradas en las actas de los comités técnicos operativos, todas ellas parecen estar asociadas o bien a necesidades surgidas durante la operación en campo, tales como la adquisición de equipos de bioseguridad para trabajo de campo durante la pandemia, o para suplir necesidades de fortalecimiento del equipo técnico y de adquisición de equipos derivadas de las coyunturas y aprendizajes particulares de la etapa de operación en campo. En este sentido la ejecución de los recursos financieros programados se realizó en los 3 municipios, así: Córdoba con el 33%, El Guamo con el 29% y Valencia con el 38%.

Por otra parte, se identifican situaciones particulares que favorecieron la eficiencia en la ejecución de los recursos. Estas tienen que ver, primero, con coyunturas particulares del contexto, como lo fue la variación de la tasa de cambio del dólar, la cual impactó positivamente la caja del proyecto y permitió que se pudieran tener mayores avances operativos y técnicos con los recursos presupuestados inicialmente. Segundo, con eficiencias generadas a partir de la curva de aprendizaje del equipo de PNUD.

¹⁶ Tanto esta como el Acta No. 32 hacen parte de las Actas del Comité Técnico Operativo compartidas como parte de los insumos para la evaluación.

Coherencia

Hallazgo 17. La implementación de los POSPR generó insumos para el catastro multipropósito de estos municipios y promovió una valoración positiva entre las comunidades sobre esta política.

La Ley 1955 de 2019 en sus artículos 79 y 80 otorgó competencias a la ANT como gestor catastral en el sector rural. Para lograr esto habilitó su operación para el levantamiento de los componentes físico y jurídico del catastro, lo cual se hace mediante la metodología de BPM. Además del alto grado de informalidad, los municipios objeto del proyecto no cuentan con información precisa sobre la delimitación, localización, el uso y tenencia de los predios y tienen unos catastros y avalúos catastrales desactualizados.

Para las administraciones municipales esta situación repercute en el recaudo de impuestos predial y, por tanto, es una necesidad avanzar en la actualización del catastro. Los insumos catastrales generados por el proyecto les serán de gran utilidad para atender también el rezago catastral que presentan estos municipios. Al respecto, un enlace de la alcaldía afirmaba lo siguiente:

“Yo tuve una reunión la semana pasada con el IGAC donde tocaron un poco este tema (...) Antes había alrededor de 1300 predios debidamente identificados y que hacían su contribución al impuesto catastral. Ya con estos resultados vamos a estar por encima de los 5000, casi 6000 predios. Entonces es una diferencia bastante grande, bastante significativa, esto apunta a que sí se cumplió con esa necesidad que existía aquí en el municipio” (Entrevista enlace alcaldía, octubre 2023).

Para el equipo misional del PNUD implementar esta política representó un cambio significativo en la estrategia de abordaje del componente catastral, pues no solamente será útil para las finanzas territoriales, sino que también podrá ser usado por otras entidades para sus diferentes políticas de desarrollo social, económico y ambiental.

“Esa visión multipropósito que es con lo cual se construye los productos técnicos que están ligados al componente catastral del ordenamiento social son los que marcan una diferencia en la posibilidad de que sean reutilizables por otras entidades, que pueden atender pobreza, que pueden atender los aspectos ambientales, porque la información que se levanta o que se recaba en todo ese proceso de campo, aparte del proceso de individualización de derechos, pues también se recaban una serie de factores que pueden ser útiles para la planificación territorial y para la atención de población vulnerable en esos municipios que están priorizados”. (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

Para los equipos de campo, avanzar de manera conjunta en las tareas propias del modelo de oferta

para el OSPR y la recolección de información destinada al catastro multipropósito requirió de la incorporación de los lineamientos básicos generados por la autoridad catastral y la adaptación de estos a las necesidades del proyecto, y en algunos casos proponer estrategias e instrumentos para la recolección de información. Por otro lado, en el marco de la estrategia social para el proyecto, esta intervención conjunta permitió a las comunidades reconocer los beneficios del catastro y cambiar su percepción sobre el impacto en el municipio.

Hallazgo 18. La sostenibilidad de los productos de la implementación de los POSPR depende de qué tan útiles son para la política de OSPR como fue contemplada en la Reforma Rural Integral.

La Resolución 12096 priorizó el reconocimiento de derechos de propiedad por encima de los asuntos relacionados con el fomento de la distribución equitativa de la propiedad rural y la promoción del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, por lo que en el marco del OSPR desarrollado no se adelantaron procesos relacionados con varias fuentes del Fondo de Tierras: tierras provenientes de la extinción judicial de dominio; tierras recuperadas a favor de la Nación, como los baldíos indebidamente ocupados; tierras inexploradas, recuperadas mediante extinción de dominio administrativa, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, con la correspondiente indemnización; tierras provenientes de la re-delimitación de las Reserva Forestales; tierras donadas (Rimisp, 2019).

Producto de esto, tal como lo anticipaba Rimisp (2019), el FISO presenta un sesgo, pues conecta al sujeto con un predio, por lo que incentiva que se priorice a aquellos que ya son ocupantes respecto a los que no tienen tierra. Además, en el componente de validación se enrutaron procesos de clarificación y verificación de la propiedad, por lo que existe un claro énfasis en procesos de formalización y adjudicación. De esta forma, se genera la inquietud del mecanismo por el cual el OSPR va a promover la distribución equitativa y acceso a la tierra rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

Por esto es inadecuado evaluar la implementación de los POSPR solamente a partir del número de títulos entregados. Debe valorarse la recolección de pruebas que sirvan para iniciar procesos agrarios, identificar tierras para alimentar el Fondo de Tierras, datos sobre conflictos de usos del suelo o información relacionada con el aprovechamiento del suelo para tomar decisiones dirigidas a la desconcentración de la propiedad improductiva, etc.

Por ello se insiste en una de las recomendaciones dadas por Rimisp en 2019:

“En relación, con su función de gestor catastral, es muy importante que se entienda que esta es una tarea insumo que completa la labor misional. Por lo tanto, las acciones que se emprendan en esta materia deben estar muy en línea con las disposiciones de política en términos de intervención, de forma que sea una tarea que agilice la implementación

de los POSPR (Rimisp, 2019).

Temas transversales

Hallazgo 19. Se implementó un enfoque diferencial de diversidad funcional, ciclo vital y reparador, orientado principalmente a acciones afirmativas que promovieron la participación de adultos mayores, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado. La aplicación de los enfoques diferenciales étnico y de orientaciones sexuales e identidades de género diversas enfrentaron limitaciones asociadas a los contextos territoriales.

PNUD implementó varias acciones afirmativas para garantizar la participación de adultos mayores, personas con discapacidad y víctimas del conflicto armado. En el caso de los adultos mayores con dificultad para movilizarse y personas con diversidad funcional física se ajustó la operación para, por ejemplo, realizar las jornadas FISO en sus viviendas o por teléfono, asegurar la presencia de un acompañante que pudiera interpretar, o priorizar su atención. Para ello, desde el momento de la avanzada social se identificaron los predios y los casos que iban a requerir un acompañamiento con enfoque diferencial, para así tomar medidas en la programación e intentar que estuviera presente un profesional social.

“Siempre buscan a esas personas, a los discapacitados y a la tercera edad, siempre los tienen en cuenta, nunca los apartan” (Entrevista beneficiaria Córdoba, octubre 2023)

En el caso de las víctimas del conflicto armado, que representan un porcentaje importante de la población de estos municipios, se buscó promover la participación de los representantes de las mesas de víctimas como gestores comunitarios. También, en los distintos espacios se explicó que el OSPR busca evitar el despojo y que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos. También se hizo mucha insistencia en que las actuaciones de la ANT y la URT son diferentes, y que la ANT no podía intervenir en predios con medidas de restitución de tierras.

Las comunidades manifestaron en varias ocasiones no tener claridad si sus procesos de reparación se verían afectados de alguna manera al participar en el proceso. A pesar de que los profesionales intentaron clarificar varias de estas inquietudes, se solicitó que la Unidad para las Víctimas realizara reuniones de aclaración para generar mayor confianza y tranquilidad (Informe bimestral Ene – Feb 2020).

En este caso, se podría decir que el proyecto fue sensible a las barreras que enfrentan los adultos mayores, las personas con discapacidad y las víctimas e hizo los ajustes pertinentes en la operación.

“Como te digo acciones afirmativas en ese momento, tanto en los municipios de Córdoba el guamo y Valencia, yo te puedo hablar de acciones que hacíamos nosotros. Más no de

un ejercicio metodológicamente orientado específicamente para enfoques diferenciales no, no lo habíamos desarrollado, ni lo teníamos en ese momento” (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

En términos de orientaciones sexuales diversas, dado el bajísimo autorreconocimiento en estos municipios, no fue posible para el PNUD hacer algún tipo de identificación y acompañamiento diferencial.

Con respecto al enfoque diferencial étnico, este fue entendido como la implementación de los POSPR dirigida a sujetos colectivos étnicos, con territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales (ANT, 2021). Todas las UIT en donde se encontraran territorios colectivos étnicos formalizados o pretendidos se programaron para el final de la operación y se avanzó con socializaciones iniciales.

Frente a los retos que debieron surtir en el territorio y que se relacionaron con la implementación del enfoque étnico, se identificó una situación relacionada con el levantamiento de predios en una zona en donde se superponía una Zona de Reserva Campesina con un área de solicitud del Consejo Comunitario Almirante Padilla en el municipio de El Guamo. Debido a este hallazgo, por concepto de la ANT se suspendieron actividades en la UIT Robles – Tasajeras (Informe bimestral mayo – junio 2021). Esta situación reavivó el conflicto intercultural que se presenta allí, el cual hasta el momento se viene gestionado. Así lo relata una líder comunitaria que hace parte del área solicitada por el Consejo Comunitario:

“Hasta la ANT entra allá como Pedro por su casa y yo pienso que ellos saben que, si es un Consejo Comunitario, ellos tienen que sentarse con este consejo primero a hablar y preguntarles cómo va la situación (...) también se han colocado en esa cuestión de que se quieren meter a El Roble como una Zona de Reserva Campesina, sabiendo que hay un Consejo Comunitario ahí y no lo pueden asignar de esa manera” (Grupo focal líderes comunitarios El Guamo, octubre 2023).

La ANT a través de la Dirección de Asuntos Étnicos, adelantó algunos procesos de consulta con las organizaciones, a fin de establecer una hoja de ruta respecto a la situación presentada.

Hallazgo 20. La implementación de los POSPR realizada por PNUD puede considerarse como una intervención transformadora de género.

El proyecto puede considerarse como uno transformador de género de acuerdo con el continuo de la integración de género que plantea el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, s.f.)¹⁷,

¹⁷ Este continuo clasifica los programas en: desiguales o discriminatorios por razón de género; insensibles o neutrales

pues, además de considerar las normas, los roles y las relaciones de género (al igual que los proyectos con perspectiva de género), cuestiona las causas subyacentes de las desigualdades de género.

Se incorporó el enfoque de género en cada una de las actividades de los componentes de alistamiento, avanzada social, visita predio a predio y jornada FISO, lo anterior a través de la capacitación a sus equipos, poniendo metas de asistencia de mujeres en todas las actividades y promoviendo activamente que estuvieran presentes en la visita al predio y en la jornada FISO, entre otras acciones (ANT – PNUD, 2022).

Además, en los diferentes espacios se propusieron trabajar los temas de género, derechos de las mujeres a la propiedad y nuevas masculinidades.

“Hay que decir que la Agencia no solo vino a hacer la legalización, también vino a hacer agencia transformadora en enfoque de género, porque nosotros tuvimos tres talleres donde todos los temas iban relacionados con la participación de nosotras las mujeres (...) ahí fue donde nos comenzaron a abrir los oídos, nos decían ustedes en un espacio siempre tiene que haber el derecho, tanto mujer como hombre” (Grupo focal gestores comunitarios Córdoba, octubre 2023)

Más aún, se buscó activamente aplicar el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, que establece que “cuando a ello hubiere lugar, la adjudicación se hará de manera conjunta a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes”.

Así lo reconocían los beneficiarios hombres de la política:

“Igual se está viendo el interés del gobierno de que quiere tener en cuenta a la mujer, sobre todo, a la mujer rural (...) En la primera entrevista que di yo, era fundamental dar los datos de la pareja (...) En el barrido predial que hicieron preguntaron si era casado, si tenía hijos, etc.” (Grupo focal, gestor comunitario de Córdoba, octubre 2023).

Y de esta forma lo reconocían los miembros del equipo PNUD:

“Pues yo diría eso más que todo fue iniciativa del equipo social. Sí, pues hay que decirlo. Nosotros más bien fuimos un eco de la estrategia que ellas propusieron (...) entonces eso fue muy importante decirles y preguntarles, no si usted está casado, sino de preguntar ¿usted en los últimos dos años ha tenido alguna relación o ha convivido con alguien? Porque eso ya le genera derechos a la otra persona, entonces también fue como un poco de trasladar esos tecnicismos del FISO” (Entrevista equipo nacional PNUD, octubre 2023).

en cuanto al género; sensibles al género o que tienen en cuenta las cuestiones de género; con perspectiva de género o que responden a las cuestiones de género; y transformadores de género.

Hallazgo 21. Se implementó de forma efectiva un enfoque de acción sin daño a partir de la estrategia de gestión de conflictos y acompañamiento por enfoque diferencial para la identificación predial

En el proyecto se logró implementar de forma efectiva el enfoque de acción sin daño gracias a la identificación, gestión y enrutamiento de los conflictos sobre la tenencia, así como a través del acompañamiento para la identificación predial a partir de enfoques diferenciales¹⁸. Esto es un logro bastante destacable tomando en cuenta que la clarificación de la propiedad implica dinamizar conflictos sobre la tenencia, los cuales históricamente en Colombia han sido muy mal manejados, incluso terminando en violencia.

Para ello fue fundamental la matriz de caracterización que desarrolló el componente social, la identificación de tipos de conflictos, y sus estrategias de mediación y conciliación en conflictos por acceso, uso y tenencia de la tierra. La experiencia de PNUD le permitió a la ANT consolidar la Guía para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los POSPR a finales de 2020 (ANT, 2020c).

En este punto también jugó un papel fundamental la multidisciplinariedad de los equipos en campo (en especial el involucramiento del equipo jurídico), y su entrenamiento en enfoques diferenciales, así como la delimitación del alcance de las actuaciones sólo a aquellos conflictos estrictamente relacionados con el desarrollo de la operación.

“Sí, por eso le digo, hubo mucho acompañamiento con ellos, los llevamos, íbamos a la casa y ¡ush!, eso hubo conflicto, porque cuando eso, entonces partieron las casas, las vendieron, que ese pedazo era de ellos... pero al final, como se dice, todo dialogando se soluciona” (Entrevista beneficiaria El Guamo, octubre de 2020).

Conclusiones

Pertinencia

Conclusión 1. La intervención fortaleció la ruta metodológica del BPM y aportó la información necesaria para la implementación de las políticas de OSPR y Catastro Multipropósito.

¹⁸ Sólo se encontró evidencia de acción con daño en el caso del área en donde se superponía una Zona de Reserva Campesina con un área de solicitud de un Consejo Comunitario en el municipio de El Guamo. Esto se explica en el hallazgo sobre enfoques diferenciales.

El proyecto fue pertinente en tanto responde a las necesidades de formalización de la tierra en los tres municipios, necesidad que es reconocida tanto por las administraciones locales como por la misma población, que después de los procesos de fortalecimiento de capacidades, entiende la importancia de contar con un título de propiedad registrado.

La intervención contribuyó al fortalecimiento de la institucionalidad de tierras, aclarando roles y responsabilidades de la ANT, el IGAC, la SNR, las administraciones locales y los mismos socios implementadores. También, logró promover la participación de la ciudadanía como mecanismo y como medio. Así mismo, logró ajustar sus procedimientos de forma exitosa para adaptarse a las condiciones de la coyuntura del COVID-19. Más aún, logró una mejora continua en sus procesos gracias a los propios aprendizajes.

Los insumos generados por el proyecto permitieron fortalecer y precisar cada una de las actividades y componentes de la etapa de operativo de campo y análisis de los POSPR, al plantear inquietudes y sugerencias a la ANT y desarrollar herramientas propias para resolver los retos enfrentados en cada uno de los municipios. Todo esto contribuyó a consolidar la nueva estrategia de intervención masiva para la formalización y acceso de tierras, el OSPR y el CM en municipios históricamente afectados por el conflicto armado y la informalidad en la tenencia de la tierra.

Este proyecto es pertinente al posibilitar que la ANT cuente con la información necesaria para la identificación de la naturaleza del predio, de la relación entre la persona que lo habita y/o explota y de las rutas de atención a cargo de sus subdirecciones, para así determinar e individualizar a los potenciales beneficiarios de los programas de acceso a tierras y formalización. Por ello, a pesar de que la población reconoce la importancia de este proyecto para responder a las necesidades de formalización de la propiedad, también tienen una posición muy clara frente a que esta problemática solamente se verá impactada una vez la ANT complete la ruta de los POSPR.

Sostenibilidad

Conclusión 2. Se identifica un alto grado de satisfacción de los beneficiarios del OSPR frente al Barrido Predial Masivo realizado por PNUD, pero hay molestias frente al avance del Procedimiento Único a cargo de la ANT, lo cual afecta la sostenibilidad de los resultados de la intervención.

La metodología aplicada por PNUD para la fase de implementación (en su etapa de operación en campo y análisis) fue exitosa desde la perspectiva de los beneficiarios de la política de OSPR. Vale la pena destacar que el alto grado de satisfacción manifestada por beneficiarios y gestores comunitarios participantes en la evaluación está directamente relacionada con el trato recibido por parte de los miembros de los equipos en campo, la disposición de estos para responder sus dudas en las distintas etapas del proceso en las cuales se dio un relacionamiento y las estrategias de relacionamiento comunitario que incluyeron el fortalecimiento de los gestores comunitarios y la contratación de empresas y personas locales.

No obstante, también se evidenció una insatisfacción general por parte de los beneficiarios respecto al avance de la etapa de Procedimiento Único que está a cargo de la ANT, pues manifiestan que en sus comunidades rurales aún no se han entregado los títulos de propiedad y, más aún, no han recibido información precisa y confiable desde que PNUD cerró la operación en sus municipios, por lo cual se encuentran con una alta incertidumbre sobre el futuro del proceso.

El nivel de satisfacción de los beneficiarios del OSPR y el nivel de eficacia (real y percibida) por parte de la ANT para completar la ruta de los POSPR, son los dos principales factores que afectan la sostenibilidad de los resultados alcanzados por PNUD, pues, por un lado, la confianza de la población es fundamental para cualquier proceso de desarrollo territorial y por otro, el cumplimiento de los objetivos a largo plazo del proyecto depende del uso que haga la ANT de los productos entregados. Más aún, la confianza de la población en el proceso y en los aprendizajes derivados de las estrategias de fortalecimiento de capacidades, y consecuentemente la confianza en la institucionalidad, depende de la transparencia y la comunicación que haga la ANT de los avances y las dificultades encontradas.

Eficacia

Conclusión 3. La implementación de los POSPR de la mano de PNUD refuerza el valor del modelo de intervención por medio de socios estratégicos.

El modelo de intervención por medio de socios implementadores, y en particular de socios que hayan liderado intervenciones en las zonas focalizadas, posibilita el aprovechamiento de la experiencia y las capacidades de estos últimos en favor de la formulación e implementación de los POSPR, así como de la confianza que han obtenido por parte de las comunidades objeto del proyecto. La evaluación permitió evidenciar que PNUD logró conformar equipos técnicos cualificados y que contrató servicios con empresas o personas de los propios municipios o de la región, lo cual fue fundamental en su rol como socio estratégico con experiencia en la región y en los procesos de relacionamiento comunitario. Igualmente, la experiencia y conocimiento de PNUD sobre el tema de tierras fue clave, ya que le permitió proponer metodologías y estrategias de intervención que posibilitaron el logro de las actividades y metas planteadas.

Conclusión 4. La implementación de la estrategia de gestores comunitarios favoreció la participación de la comunidad y redujo los riesgos durante las operaciones de BPM.

El trabajo de campo en conjunto con equipos de gestores comunitarios, conformados por líderes y representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y que dio continuidad a la estrategia de Semilleros de la Tierra y el Territorio de la ANT, mejoró la eficiencia de las actividades del BPM y la comunicación con los beneficiarios, e incrementó la aceptación comunitaria del programa. La buena comunicación con los gestores permitió que se gestionaran los riesgos asociados al conflicto

armado, a la desinformación y las noticias falsas e hizo que los equipos se movieran de manera más eficiente en el territorio.

En esta estrategia fue clave el papel que jugó el equipo del componente social, quienes se encargaron de fortalecer las capacidades de los gestores frente a la gestión de tierras y el OSPR, servían de puente con el resto del equipo, y acompañaban de forma permanente todas las actividades en las que se involucraba a los gestores.

Conclusión 5. Hay una valoración positiva por parte de la comunidad y las administraciones locales de la forma como el PNUD gestionó los conflictos identificados durante la fase de implementación de los POSPR.

Entre los ajustes a la ruta metodológica realizados por PNUD, se destacan las visitas predio a predio del componente social realizadas de manera previa a la visita predio a predio del BPM, las cuales resultaron muy útiles para actualizar la situación de conflictos identificados, así como para identificar nuevos. Si bien parece haber sido insuficiente para el número de conflictos identificados, en general, el equipo social de PNUD se destacó por proponer ajustes y metodologías rigurosas para la identificación y gestión de conflictos y necesidades de implementación de enfoques diferenciales.

Eficiencia

Conclusión 6. La simultaneidad entre intervención en campo y emisión de lineamientos y procedimientos técnicos por la autoridad en el tema de tierras constituyó un riesgo para la implementación del proyecto.

La necesidad de nuevos lineamientos e insumos a causa de las múltiples problemáticas encontradas en los municipios, así como la constante actualización de estos, generaron reprocesos, retrasos y sobrecostos en la implementación de los componentes de la etapa de Operativo de campo y Análisis. Además, en todos los municipios se presentó un aumento significativo del número de predios identificados en la etapa de Operación en campo y análisis, en relación con las estimaciones preliminares. Estas condiciones generaron una subestimación del recurso humano necesario para la ejecución de la etapa de Operativo de campo y Análisis de la fase de implementación de los POSPR.

A pesar de que esto representó un riesgo para la operación, las soluciones de PNUD a estas dificultades lograron asegurar la consecución de las metas e incluso incrementaron la eficiencia del proceso. Entre estas soluciones se destacan la realización de una visita predio a predio del componente social, previa a la visita del BPM; se optó por realizar la programación de dichas visitas desde el componente social; se decidió coordinar un acompañamiento multidisciplinario al momento de hacerlas; se fortaleció la estrategia de comunicaciones con las comunidades; se prepararon con buena anticipación las jornadas FISO; se desarrolló una clínica de casos jurídico-

catastrales para los DTJ; y se aplicaron modelos mixtos de identificación de predios ante la coyuntura generada por la pandemia de COVID-19.

Estas situaciones demuestran la importancia que representa el que PNUD, como socio estratégico de la ANT, esté en la capacidad de adelantar las tareas a su cargo independientemente de que se cuente o no con lineamientos claros y/o con los insumos requeridos por parte de la ANT o de terceros.

Coherencia

Conclusión 7. La intervención contribuye a la implementación del Catastro Multipropósito y la formalización de la propiedad rural, pero, dados los ajustes de política, tiene limitaciones para alcanzar todas las metas fijadas en la Reforma Rural Integral.

Desde la Misión Rural (DNP, 2015), la cual fue recogida en la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz con la guerrilla de las FARC-EP (OACP, 2016), se planteó la necesidad de una estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), como una intervención territorial dirigida a la recolección masiva de información predial y de definición de situaciones jurídicas, como paso previo para la formalización, el acceso (redistribución) y la administración de tierras.

La implementación de los POSPR levantó la información para el catastro multipropósito de los tres municipios (recolección masiva de información predial) y generó los productos con la información necesaria para que la ANT pueda avanzar en sus rutas institucionales que llevan a la formalización de la propiedad rural. No obstante, dados los ajustes a la política que han surgido a raíz de la Resolución 12096 de 2019 de la ANT, en el BPM no se hizo énfasis en la recolección de información para avanzar en la redistribución y la administración de tierras, dos factores que fueron identificados como fundamentales para avanzar en la construcción de una paz estable y duradera basada en el desarrollo de los territorios rurales más afectados por la violencia.

Temas transversales

Conclusión 8. Se implementó una intervención transformadora de género y un enfoque de acción sin daño gracias a las acciones afirmativas y la gestión de conflictos. El enfoque diferencial étnico es el que menos desarrollo tuvo debido a contextos territoriales y de política.

El proyecto tenía un gran reto para materializar todos los enfoques diferenciales y evitar que su intervención generara más conflictos en la comunidad por temas asociados a la tenencia de la tierra. El primer reto fue formar al equipo en temas de equidad de género para que todas las interacciones se permearan de este enfoque, incluso las más normalizadas. A partir de allí se aplicaron diversas estrategias para incluir este enfoque en cada una de las actividades de los

distintos componentes y así lograr reducir la brecha de propiedad de la tierra en estos municipios.

Con respecto a otras poblaciones de especial protección, tales como las personas con discapacidad, adultos mayores y personas víctimas del conflicto armado, se trabajó en acciones afirmativas que promovieran su participación. Para ello fue clave la estrategia de equipos multidisciplinarios trabajando de la mano, con una rigurosa identificación de necesidades de enfoque diferencial por predio y de conflictos por tenencia, sumado a la apertura para resolver dudas, rumores e inquietudes.

Con respecto al enfoque diferencial étnico (entendido como la implementación de los POSPR dirigida a sujetos colectivos étnicos, con territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales), la ANT adelantó algunos procesos de consulta con las organizaciones, pero no se alcanzó a implementar toda la hoja de ruta para aclarar las situaciones presentadas.

Recomendaciones para PNUD

Recomendación 1. Elaborar una futura estrategia de salida de los nuevos municipios que se implementen, de forma robusta y coordinada entre PNUD y la ANT para evitar percepciones negativas y/o la pérdida de confianza en el OSPR por parte de las administraciones locales y los beneficiarios.

Más allá de las responsabilidades contractuales, es necesario que, en procesos futuros, se refuerce la estrategia de salida y cierre del proyecto por parte de PNUD, así como los mensajes asociados al alcance de esta y los pasos siguientes dentro del proceso de formalización y acceso a la tierra, una vez finalizada la etapa de Operación en campo y Análisis (y en general, para cualquier intervención en la que la participación del PNUD finalice antes de la terminación del procedimiento único).

Así las cosas, es recomendable que se establezcan con la ANT plazos estimados de avance de la ruta del POSPR en cada municipio, una vez PNUD cierra el municipio, para que así PNUD pueda dar claridades a las comunidades antes de retirarse. También se recomienda que la ANT establezca la estrategia de comunicación que va a emplear luego de la salida de PNUD, para que así PNUD pueda divulgar los canales de contacto que se tendrán disponibles. Esta estrategia de comunicación debería ser específica para los municipios que han surtido con la etapa de Operativo de Campo y Análisis.

Además, se recomienda incluir, en el presupuesto, sesiones de socialización de cierre del BPM por UIT (a realizarse en alguno de sus centros poblados), en las que se asegure la participación de los gestores comunitarios y de beneficiarios de cada una de las rutas de atención identificadas, a quienes deberá indicárseles que deben divulgar los resultados y mensajes que les fueron presentados, incluyendo las claridades de la ANT sobre qué esperar una vez PNUD cierre operación en el municipio. Se recomienda hacer una sesión final a nivel municipal, en la cabecera

municipal, que cuente con la participación de representantes de la administración local, funcionarios de la ANT y del IGAC, en donde se le haga entrega oficial de los resultados de la operación en campo, del barrido predial y el análisis jurídico a la alcaldía del municipio, se indiquen los próximos pasos, plazos y se fijen puntos de contacto entre la Alcaldía y la ANT para mantener la comunicación.

Retrasos, reprocesos y fallas en la comunicación en etapas que se desarrollen una vez finalizada la participación del PNUD pueden afectar los lazos de confianza y las percepciones positivas que logre establecer el PNUD con las comunidades, como se evidencia de manera particular en los grupos de beneficiarios participantes de los grupos focales realizados, que aún siguen transitando la etapa de Procedimiento Único.

Recomendación 2. Incluir, desde la formulación de la intervención, el diseño de un proceso de fortalecimiento continuo de los equipos de trabajo en términos de capacidades blandas, enfoques diferenciales, monitoreo y gestión del conocimiento.

Es importante diseñar desde el inicio una estrategia robusta de fortalecimiento del equipo. Por un lado, en términos de habilidades blandas y en los distintos enfoques diferenciales, que permita mantener e incluso incrementar los buenos resultados alcanzados durante el proyecto, particularmente en cuanto a la gestión de conflictos, apropiación comunitaria gracias a la comunicación asertiva y la inclusión efectiva de todas las poblaciones. En este sentido, la etapa de alistamiento de BPM no solo debe involucrar el alistamiento de los equipos y la información, sino además de los procesos a implementarse en materia de fortalecimiento.

En cuanto al monitoreo y gestión del conocimiento, esta estrategia de fortalecimiento debe enfocarse en lograr una adecuada sistematización de las acciones y herramientas que constituyen el paso a paso del proceso de intervención, de manera que permita a la ANT una apropiación de todos los aprendizajes y la experiencia adquiridos por PNUD y su equipo en la implementación de los POSPR. La sistematización debe apuntar al desarrollo de procedimientos, lineamientos o guías para su escalabilidad y transferencia a otros equipos.

Dada la importancia que reviste la gestión de conflictos, los enfoques diferenciales, el monitoreo y la gestión de conocimiento, la selección del equipo del componente social debe estar orientada por estas fortalezas y la estrategia de fortalecimiento debe estar dirigida a todos los equipos (social, jurídico, catastral, topográfico, financiero, técnico y administrativo).

Recomendación 3. Más allá de identificarlos, se deben diseñar alternativas de solución a los riesgos más probables que puedan obstaculizar la implementación de los POSPR.

Es fundamental identificar y hacer seguimiento a los posibles riesgos que puedan retrasar la implementación de los POSPR. En este sentido, se recomienda que el PNUD cuente con

alternativas que se puedan aplicar cuando se materialice uno o más de los riesgos identificados, como los evidenciados durante la implementación de los POSPR en los municipios focalizados, que incluyen particularmente retrasos en la entrega de los insumos necesarios para la ejecución y que dependen de actores externos (ortofotos, insumos catastrales del municipio, guías y lineamientos para el relacionamiento con comunidades o para la elaboración de productos de BPM, etc.) así como el aumento significativo del número de predios municipales en la etapa de Operación en campo y Análisis, en relación con las estimaciones preliminares.

De esta forma se recomienda generar escenarios, con su respectivo costeo, para los riesgos con mayor probabilidad de ocurrencia dada la experiencia de PNUD en los municipios donde ya ha implementado los POSPR, de manera que se minimicen los retrasos y afectaciones a los procesos y productos.

Recomendación 4. Contar con el recurso humano adecuado, tanto en términos de capacidades como de cantidad, incluso frente a la materialización de alguno de los riesgos identificados en la formulación, para así lograr intervenciones eficientes y eficaces.

Como lo reflejan los análisis presentados en este informe, el recurso humano vinculado por PNUD para la ejecución de los POSPR fue un factor fundamental para el logro de los objetivos del programa. En este sentido, para mantener e incluso incrementar la misma eficacia en futuras intervenciones, será fundamental poder garantizar el recurso humano suficiente (en lo posible) desde el inicio y a través de toda la ejecución, ya sea para permitirse ejecutar desde el principio una estrategia multidisciplinaria para visitas en campo, para poder hacer un acompañamiento social de todos los conflictos identificados desde las asambleas y de todos los enfoques diferenciales requeridos, y/o para disminuir las sobrecargas laborales a que puedan verse expuestos los funcionarios del proyecto en distintos momentos en la intervención.

Se recomienda proyectar unas necesidades de personal desde la formulación que permitan cumplir con los cronogramas establecidos, que permita sobreponerse a las dificultades operativas si alguno de los riesgos identificados en la formulación se materializa, y que incluya un análisis de distribución de cargas laborales, basado en los aprendizajes de esta experiencia, que minimice cualquier posible situación de sobrecarga en los equipos contratados.

De manera particular, se detectó la necesidad de un profesional de bases de datos permanente para estructuración de XTF. Es importante que todos los datos trabajados que conforman el XTF no solo se almacenen y compilen para las entregas, sino que también pasen por el control de calidad, por tal motivo, se identificó la necesidad de tener un profesional en bases de datos de manera permanente que estructure la información del XTF y garantice las entregas con calidad de

este producto para cada municipio¹⁹.

Recomendación 5. Organizar foros de discusión con la ANT y actores interesados sobre las transformaciones y el futuro de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con respecto a sus objetivos de formalización y acceso a la tierra.

Dadas las modificaciones al reglamento operativo de los POSPR derivadas de la Resolución 12096 de 2019 (actual Resolución 20230010000036 de 2023 de la ANT) y su consecuente impacto sobre la implementación ejecutada por los socios u operadores, se recomienda que PNUD abra espacios de discusión y reflexión sobre las implicaciones de las modificaciones sobre la política de OSPR y los objetivos planteados en la Misión Rural de 2015 y la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz. Para ello se propone la participación de actores interesados como ANT, IGAC, SNR, DNP, socios implementadores de la ANT, ONGs, centros de investigación, CARs, administraciones locales y OSC de los municipios donde se han adelantado los POSPR.

Esta recomendación también se justifica en el Documento de País de PNUD CPD 2020 - 2023 y el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) relacionado con la Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, por lo que PNUD tiene la misión de contribuir a las discusiones de política pública que lleven a la implementación del Acuerdo de Paz.

Recomendación 6. Enfatizar la identificación de territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales en el Análisis Predial Integral y definir con la ANT el alcance de PNUD en la implementación del enfoque diferencial étnico.

Para evitar cualquier acción con daño y cumplir con la salvaguarda sobre el ordenamiento social de la propiedad rural en territorios étnicos (Art. 42, Decreto Ley 902 de 2017) es necesario que, de forma prioritaria, se identifiquen los territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales durante el componente de alistamiento del BPM o incluso durante la formulación del POSPR.

Además, se recomienda acordar formalmente con la ANT el alcance que debe tener PNUD en términos de la incorporación del enfoque diferencial étnico en la fase de implementación de los futuros POSPR. Con esto, PNUD podrá establecer un relacionamiento claro y preciso con las

¹⁹ Es muy necesario que la información que alimenta el XTF final esté depurada y completa, por lo que, para mejorar la calidad de los datos, las diferentes áreas temáticas deben apoyar, complementar y afinar la información que compone el Formulario de Catastro, en ese sentido el componente jurídico debe revisar y comprobar los datos de interesado y fuentes administrativas para que estén acordes a los enrutamientos que se registran en el DTJ. Los profesionales catastrales deben registrar los datos de novedades prediales en relación con los cambios que debería tener catastro (IGAC) en el municipio, así como también el tratamiento de los datos para los nuevos formales que por definición del modelo XTF no hacen parte directa del DTJ de barrido. Reconocimiento debe complementar y ajustar los registros de datos adicionales, tales como contacto, visita y calificación de construcciones, este último en conjunto con la digitalización de polígonos de construcciones acorde con el lineamiento enviado por ANT.

comunidades étnicas presentes en los municipios intervenidos.

Lecciones aprendidas para el OSPR

Lección aprendida 1. La minuciosa selección del socio implementador²⁰ y la institucionalización de la Mesa de Seguimiento Financiero mensual son dos procesos claves en la implementación de los POSPR.

Dada la novedad del modelo de oferta y la heterogeneidad territorial, es muy probable que sigan apareciendo retos y solicitudes de información y lineamientos no previstos por la ANT, por ello es especialmente importante la adecuada selección de los socios implementadores, para que así se asegure que tengan la capacidad y disposición para avanzar en las tareas propias del BPM en situaciones adversas. Por ello se recomienda que se establezcan procesos de selección en donde se evalúe la experiencia en el municipio focalizado y la reputación que tiene en la población, sus estrategias de relacionamiento comunitario, su capacidad de contratación de personal calificado y especializado para tareas profesionales y de personas y empresas locales para servicios conexos a la operación, su experticia en los temas de tierras y su compromiso con la implementación de la Reforma Rural Integral y la construcción de paz.

Además de una buena selección del socio implementador, se recomienda continuar con la realización del espacio de Mesa de Seguimiento Financiero mensual, con la participación y visto bueno de la Supervisión del Convenio desde la ANT, líderes desde el socio, los equipos financieros y de monitoreo, seguimiento y calidad de ambos socios. Este espacio se lleva a cabo para socializar los avances de ejecución, compromisos y evidenciar necesidades en materia presupuestal que deban llevarse a instancias decisivas de Comités de Proyecto.

Esta Mesa es un mecanismo adecuado para asegurar que PNUD u otros socios implementadores alcancen los buenos resultados logrados por PNUD en estos tres municipios, monitoreando la pertinencia del modelo de intervención por medio de socios implementadores.

Lección aprendida 2. Ampliar el margen de acción de los equipos sociales fortalece la operación, integrando criterios comunitarios para el barrido, identificando situaciones para el trámite de conflictos y fortaleciendo el abordaje desde el enfoque diferencial.

La estrategia del componente social de fortalecer a los gestores comunitarios y realizar una minuciosa identificación de conflictos por la tenencia y de enfoques diferenciales para la visita predio a predio, así como de prepararse para la mediación informal y a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) resultó muy exitosa a la hora de prevenir acciones con daño y facilitar el desarrollo de las actividades.

²⁰ Se entiende por Socio implementador aquel actor que tiene a cargo parte de la ejecución de actividades del proyecto, que contribuyen al cumplimiento del objetivo general del POSPR.

Igualmente, fue una decisión acertada integrar dentro de la programación de la intervención los insumos generados por los profesionales sociales, identificando situaciones en donde la fuente comunitaria era mucho más precisa y válida, que el insumo documental.

De esta manera, el protagonismo del componente social en la implementación de los POSPR permitió avanzar tanto en la consecución de los productos del BPM como en los objetivos de largo plazo fijados para el OSPR.

Lección aprendida 3. Los tiempos transcurridos y las brechas de información entre la formulación del POSPR y su implementación son muy costosos en términos de eficiencia del proceso, sobrecargando la etapa de alistamiento del BPM.

A partir de la intervención de varios municipios donde se ha implementado el POSPR, es pertinente hacer una reflexión sobre el alcance y nivel de detalle que debe tener el POSPR operativo para que sea útil para la etapa de implementación, lo cual puede llevar a nuevos supuestos en la planificación, como delimitación del alcance de cada fase, ajustes presupuestales y programación de tiempos máximos entre fases y componentes, entre otros.

Por ejemplo, se identificó la relevancia de la etapa de alistamiento del BPM, más que el mismo POSPR Operativo, en donde el Análisis Predial Integral inicial entregado por la ANT se beneficia de contar con información reciente producto de la formulación del POSPR. Entre más tiempo transcurra, la información presenta más desactualizaciones y se requieren nuevos procesos de recolección de información con el detalle necesario para iniciar el proceso.

De hecho, se identificó que, para cualquiera de las metodologías de implementación, es fundamental contar con los insumos registrales (folios, escrituras, resoluciones y planos) en la etapa de alistamiento, para poder realizar un buen análisis predial. Hay casos en los que estos insumos han servido para redefinir y afinar el resultado de la malla topográfica de barrido predial.

Contar con un POSPR operativo con un Análisis Predial Integral robusto, incluso que ya cuente con todos los insumos registrales de los predios, podría reducir los riesgos asociados al incremento significativo en los predios a levantar y en las situaciones no previstas que requieren la generación de nuevos lineamientos por parte de la ANT.

Lección aprendida 4. Es necesario contar con desarrollos tecnológicos adaptados a las condiciones técnicas existentes en los municipios y en condiciones de campo, así como contar con herramientas de sistematización desde el inicio de la intervención.

Las reiteradas dificultades presentadas en el uso de las diferentes herramientas tecnológicas dispuestas por la ANT evidencian la necesidad de desarrollos tecnológicos acordes a las deficiencias de acceso y velocidad del internet de los municipios focalizados, pues es pertinente

diseñar herramientas que faciliten la consecución de logros y disminuyan las cargas de trabajo del personal.

Además, si bien los equipos técnicos cuentan con la capacidad de diseñar e implementar dispositivos para la sistematización y manejo de la información social, catastral y jurídica, es necesario que estas herramientas se encuentren disponibles de forma previa a la operación para evitar reprocesos.

Contar con estos dos insumos de forma oportuna puede contribuir al manejo adecuado de los riesgos identificados en la implementación de los POSPR, pues les permitiría a los equipos responder de forma más rápida y sencilla a los retos encontrados en campo.

Lección aprendida 5. La utilización de métodos indirectos en la identificación física de los predios redujo los tiempos de recolección de información en terreno y la utilización de tipologías para la calificación de construcciones facilita la consolidación de la información referente a la gestión catastral.

Los métodos indirectos para la identificación física de predios redujeron significativamente los tiempos de recolección de información en la fase de implementación de los POSPR, mediante el uso de tecnologías avanzadas y herramientas innovadoras. Utilizando imágenes de alta resolución, se pueden obtener datos precisos y detallados sobre la distribución y características físicas de los predios en un área determinada.

Esto elimina en un alto porcentaje la necesidad de inspecciones terrestres directas, reduciendo drásticamente los tiempos de recolección de información. Con la aplicación de métodos mixtos e indirectos se facilita la integración de datos geospaciales en sistemas de información geográfica, permitiendo una gestión eficiente y centralizada de la información catastral. En el desarrollo de las mesas colaborativas, estos sistemas permiten la visualización, análisis y actualización rápida de los datos, lo que agiliza los procesos de identificación y actualización de la información física y jurídica de los predios.

Por otro lado, las tipologías constructivas permiten establecer criterios y estándares comunes para clasificar las construcciones según sus características y materiales utilizados. Esto facilita la comparación y evaluación de diferentes edificaciones de manera uniforme y objetiva. Al contar con tipologías predefinidas, se simplifican los procesos de calificación y clasificación de estas.

Lección aprendida 6. Fortalecer los equipos temáticos está bien, impulsar el trabajo multidisciplinario, mejor.

En los buenos resultados obtenidos por PNUD resultó clave la decisión de realizar el BPM a partir de cuadrillas que incluían profesionales sociales y jurídicos, así como asegurar un acompañamiento social y un acompañamiento jurídico simultáneo en el mayor número de

espacios en donde se trabajaba con la comunidad. Esta estrategia logró desactivar rumores derivados de la desconfianza de la población hacia el Estado, dar legitimidad al proceso, mantener un buen relacionamiento con la comunidad, avanzar en la gestión de conflictos por la tenencia por medios informales y alternativos e incidir en el cambio de comportamientos de la población frente a la formalidad de las transacciones asociadas a la tierra.

Otro ejemplo, es que el trabajo de análisis catastral debe ir acorde a la distribución geográfica de los predios, es por eso por lo que, para las asignaciones de trabajo de cada profesional, se tuvo en cuenta la continuidad geográfica, favoreciendo al mismo tiempo el trabajo en duplas jurídico-catastrales para obtener un mejor resultado en la construcción de los DTJ. En últimas, el trabajo multidisciplinario es una estrategia clave para la eficacia y eficiencia de la implementación.

Lección aprendida 7. Es fundamental la inclusión de la población local en la contratación de servicios requeridos por la operación.

Se constató que el proyecto procuró siempre la contratación de servicios con empresas o mano de obra local o regional, lo que ha permitido el fortalecimiento de capacidades organizativas, administrativas, contables y tributarias de las organizaciones locales.

En desarrollo de las actividades propias de campo, se debe acudir a las personas de la comunidad para la contratación de servicios como alimentación, alquileres de mobiliarios, aseo de lugares, transporte, etc., con el debido cuidado para dar oportunidad a todos sin incurrir en acciones con daño que puedan motivar diferencias al interior de la comunidad. Estas acciones generan lazos más fuertes con las comunidades e impulsan el circuito económico del municipio.

Lección aprendida 8. Es fundamental impulsar en los equipos temáticos la actitud propositiva para cumplir las metas, sin llegar a perder el objeto del proyecto y la política implementada.

La llegada de la pandemia del COVID-19, a tan solo unos meses de iniciar con la implementación de los POSPR en El Guamo y Córdoba, demostró que se pueden hacer ajustes e implementar innovaciones para llegar a los resultados, siempre y cuando se tenga la suficiente flexibilidad y no se desdibujen los criterios de acción y los propósitos. El OSPR enfrenta condiciones muy desafiantes, pero deben hacerse los ajustes necesarios para lograr los propósitos fijados en la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras.

La formalización es fundamental y el proceso que se llevó a cabo asegura grandes avances, pero la ANT debe tener en cuenta las gestiones necesarias para el acceso a predios de los sujetos de ordenamiento sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello es necesario recolectar pruebas que sirvan para iniciar procesos agrarios que apoyen el proceso de desconcentración y redistribución de la propiedad rural improductiva.

Existe una elevada presión por lograr resultados en términos de predios y hectáreas formalizadas,

sin embargo, la ANT debe defender la teoría de cambio que originó a los POSPR en la Misión para la Transformación del Campo y la Reforma Rural Integral. Esto puede incluir empezar a priorizar, en la agenda pública, indicadores adicionales al número de predios formalizados, para que así este no sea el único indicador del éxito de los POSPR. La ANT debe priorizar sus esfuerzos en este sentido, incluso si esto obliga a plantear ajustes e implementar innovaciones con respecto a las responsabilidades que tiene como gestor catastral.

Lección aprendida 9. Una acción fundamental para incorporar el enfoque diferencial en la operación consiste en el registro de los sujetos de especial protección y la definición de acciones precisas para priorizar en estos casos.

La apuesta decidida por incluir a las mujeres en la avanzada social y por aplicar de forma rigurosa el lineamiento de su inclusión en los FISO demostró que un cambio pequeño en los procedimientos, cuando ya se ha abonado el camino gracias al movimiento social de género y determinadas políticas, puede generar grandes cambios en dinámicas estructurales como lo es la propiedad de la tierra y la brecha de género que se presenta en el país.

De forma similar, la posibilidad de ajustar la operación para llegar a personas con discapacidad o adultos mayores con dificultades para comprender la información fue fundamental para su efectiva inclusión. Esto incluyó hacer FISO casa a casa, ajustar las preguntas del formulario a conceptos cotidianos y explicar cuántas veces fuera necesario la información pertinente.

Referencias

PNUD (2018). Documento de proyecto 107866 "Formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural en la zona norte del país".

ANT (2019). Guía para el barrido predial masivo para Ordenamiento social de la propiedad Rural.

ANT (2020a). Guía para la participación en la ruta de formulación e implementación de POSPR. 18 de agosto de 2020. POSPR-G-005.

ANT (2020b). Guía para la incorporación del enfoque diferencial en el modelo de atención por oferta. POSPR-G-003. 4 de noviembre del 2020.

ANT (2020c). Guía para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los POSPR. POSPR-G-004. 4 de noviembre de 2020.

ANT (2021). Guía para la incorporación del enfoque diferencial étnico en las fases de formulación e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

ANT – PNUD (2022). Lineamientos para la incorporación del enfoque de género en la etapa de implementación de los POSPR.

CONPES 3958 (2019). Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito.

DNP (2015). Misión para la Transformación del Campo. Saldar la deuda histórica con el campo.

León, F., Dávila, J. (2020). Catastro para la paz. Tensiones, problemas, posibilidades. Editorial: Dejusticia. Documentos: 59.

OECD (2020). Mejores criterios para una mejor evaluación - Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización. Traducción al español del documento, "Better Criteria for Better Evaluation". DAC Network on Development Evaluation.

PNUD (2018). Documento de proyecto. PNUD Colombia. Proyecto 00107866. "Formulación e implementación de POSPR en la zona norte del país".

PNUD (2022). Informes bimestrales de avance de actividades convenio 951 de 2017 ANT – PNUD. Enero 2019 – Abril 2022.

PNUD (2023). Project lessons-learned report.

Resolución 12096 de 2018. "Por la cual se modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017".

OACP - Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Publicación de 2018.

Rimisp (2019). Producto 3. Un documento que contenga una propuesta de acciones de mejora, desde un punto de vista técnico, jurídico y operativo, a la Ruta metodológica de atención por oferta (formulación, implementación de los Planes de Ordenamiento social de la propiedad y aplicación de procedimiento único) con el fin de mejorar la eficiencia operativa de la Ruta y optimizar la gestión de la Agencia. Consultoría para PNUD - ANT. Equipo técnico: Natalia Ceballos, Ángela Penagos, Martha Rincón, Catalina Riveros.

UNFPA - Fondo de Población de la Naciones Unidas (s.f.). Enfoques transformadores de género para lograr la igualdad de género y la salud y los derechos sexuales y reproductivos. Disponible en: https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UF_GTAmaterials_UNFPA_version_ES_04-online.pdf

Anexos

Anexo 1. Matriz de evaluación

| Criterios de evaluación | Preguntas de evaluación | Línea | Condiciones habilitantes |
|-------------------------|--|------------------------------|---|
| Pertinencia | <p>¿La teoría del cambio del proyecto articula claramente los supuestos sobre por qué se espera que el enfoque del proyecto produzca el cambio deseado? ¿Se basó la teoría de cambio en pruebas?</p> <p>¿Se ajustó el proyecto a las prioridades nacionales en materia de desarrollo, los productos y efectos del proyecto del país, el Plan Estratégico del PNUD y los ODS?</p> <p>¿El proyecto está alineado con los mandatos y las prioridades definidas por el PNUD (CPD) y con el objeto misional de la Agencia Nacional de Tierras?</p> <p>¿Ha tenido el proyecto una capacidad de respuesta adecuada a los cambios políticos, jurídicos, económicos, institucionales, etc. del país y de la Agencia Nacional de Tierras?</p> <p>¿Fue adecuada la estrategia de intervención en los municipios de Córdoba, El Guamo y Valencia para implementar el catastro multipropósito?</p> <p>¿Se alinea el proyecto a las prioridades municipales?</p> <p>¿Se tuvieron en cuenta las lecciones aprendidas en otros proyectos similares al diseñar el proyecto?</p> | Aporte a la política al OSPR | <p>Condición habilitante 1. Metodología y lineamientos técnicos para el OSPR pertinentes e incorporados para el logro de los resultados del proyecto en su etapa de implementación.</p> <p>Condición habilitante 3. Desarrollo y puesta en marcha de mecanismos de toma de decisiones eficientes en el marco del proyecto</p> <p>Condición habilitante 5. Aporte del proyecto al objeto misional de la ANT entregando insumos para el enrutamiento de titulación de baldíos a personas naturales, Entidades de Derecho Público (EDP) y formalización de predios privados.</p> |
| Eficiencia | <p>¿Se asignaron los recursos (fondos, recursos humanos, tiempo, conocimientos especializados, etc.) de manera estratégica para lograr los efectos esperados?</p> <p>¿Se ejecutaron las actividades del proyecto de manera oportuna?</p> <p>¿Qué nivel de eficiencia y rentabilidad presentaron la estrategia de ejecución y la puesta en práctica del proyecto por parte del PNUD?</p> <p>¿En qué medida se emplearon los recursos de una forma eficiente? ¿Fueron rentables las actividades que se llevaron a cabo en apoyo de la estrategia implementada?</p> <p>¿En qué medida se lograron los productos del proyecto con la calidad requerida por la Agencia Nacional de Tierras?</p> | Costo - Eficiencia | <p>Condición habilitante 2. Recursos financieros, técnicos y humanos usados acorde con los objetivos y metas previstos para la implementación de POSPR</p> |

| | | | |
|--------------------------|--|--|---|
| <p>Eficacia</p> | <p>¿En qué medida se han alcanzado los objetivos, los efectos, los resultados y los productos esperados del proyecto tanto técnicos como financieros, acorde con lo planeado inicialmente?</p> <p>¿Se contó con los lineamientos metodológicos definitivos antes de la elaboración y entrega final de los productos previstos en la fase de implementación del proyecto?</p> <p>¿Han sido oportunos y eficaces los lineamientos técnicos y metodológicos provistos desde la Agencia Nacional de Tierras para la ejecución del proyecto en su fase de implementación de POSPR?</p> <p>¿Se presentaron cambios técnicos o financieros que influyeron en el alcance de los resultados inicialmente previstos? ¿Cuáles fueron las causas que influyeron en el cambio de dichos resultados?</p> <p>¿La herramienta tecnológica dispuesta por la Agencia Nacional de Tierras permitió desarrollar los productos con la calidad requerida?</p> <p>¿Fue eficaz el relacionamiento de parte de la Agencia Nacional de Tierras con las alcaldías municipales para el cumplimiento de los objetivos del proyecto, que oportunidades de mejora se identifican?</p> <p>¿Cuáles han sido las fortalezas o debilidades del proyecto en términos de la planificación, ejecución y monitoreo en la fase de implementación de los POSPR?</p> <p>¿En qué áreas registró el proyecto los mayores logros? ¿Cuáles fueron los factores favorables y por qué? ¿De qué forma puede el proyecto o uno similar puede seguir desarrollando o ampliando estos logros?</p> <p>¿En qué áreas registró el proyecto menos logros? ¿Cuáles fueron los factores limitadores y por qué? ¿Cómo sería posible o fue posible superarlos?</p> <p>¿Cuál ha sido la participación de las partes interesadas en la ejecución del proyecto?</p> <p>¿Son participativos los procesos de gestión y ejecución del proyecto y contribuye dicha participación al logro de los objetivos?</p> | <p>Proceso para lograr el alcance y los objetivos del proyecto</p> | <p>Condición habilitante 4. Objetivos alcanzados acorde con lo establecido en el marco de resultados del proyecto</p> |
| <p>Coherencia</p> | <p>¿En qué medida el proyecto complementó el trabajo entre diferentes entidades, especialmente con otros actores del sistema de Naciones Unidas?</p> <p>¿Fue el proyecto, financiera y/o programáticamente catalizador?</p> <p>Si el proyecto formaba parte de un paquete más amplio de acciones, ¿en qué medida el diseño, la ejecución, el seguimiento y la presentación de informes del proyecto estaban en consonancia con los de otros proyectos?</p> <p>¿Fue el proyecto, financiera y/o programáticamente catalizador?</p> <p>¿Se ha utilizado la financiación de la ANT para ampliar otros trabajos de consolidación de la paz y/o ha contribuido a crear plataformas más amplias para la consolidación de la paz?</p> | <p>Aporte a la política de Catastro Multipropósito</p> | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Sostenibilidad</p> | <p>¿Cuál es la valoración de la sostenibilidad de los efectos y los productos obtenidos por el proyecto?</p> <p>¿Existe o existió algún riesgo financiero, social o político que pueda poner en peligro la sostenibilidad de los productos del proyecto?</p> <p>¿Ha documentado el equipo del proyecto las lecciones aprendidas de manera continuada y se las ha remitido a la Agencia Nacional de Tierras para que se puedan extraer enseñanzas del proyecto?</p> <p>¿El proyecto cuenta con estrategias de salida correctamente diseñadas y planificadas?</p> <p>¿Qué se podría hacer para reforzar las estrategias de salida y la sostenibilidad?</p> <p>¿Qué riesgo existe de que el grado de apropiación por parte de la Agencia Nacional de Tierras sea insuficiente para mantener los beneficios del proyecto?</p> <p>¿Cuál es el grado de apoyo de la Agencia Nacional de Tierras al cumplimiento de los objetivos a largo plazo del proyecto?</p> <p>¿Existen mecanismos, procedimientos y políticas para que la Agencia Nacional de Tierras siga trabajando en articulación con las alcaldías locales en torno a los objetivos de CM y OSPR?</p> <p>¿Se implementaron acciones de réplica de buenas prácticas en otros territorios o con otros socios a través del intercambio de experiencias que contribuyeran a la sostenibilidad de las intervenciones realizadas?</p> | | |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Temas transversales</p> | <p>Derechos humanos</p> <p>¿En qué medida se han beneficiado de la implementación del proyecto las personas con discapacidades físicas, las mujeres rurales, los adultos mayores y los grupos étnicos que se hayan podido identificar en los municipios de intervención?</p> <p>¿En qué medida ha incorporado el proyecto la perspectiva de Derechos Humanos en su formulación e implementación? Si se llegaron a desarrollar acciones en este sentido, ¿se consideran efectiva y lograron algún tipo de incidencia en la población?</p> <p>Igualdad de género</p> <p>¿En qué medida se ha tenido en cuenta la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el diseño, la ejecución y el seguimiento del proyecto?</p> <p>¿Son representativos de la realidad los datos del indicador de género de este proyecto?</p> <p>¿En qué medida ha promovido el proyecto cambios positivos en las esferas de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres? ¿Hubo algún efecto inesperado?</p> <p>¿El proyecto tuvo en cuenta los diferentes desafíos, oportunidades, limitaciones y capacidades de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños en el diseño del proyecto (incluso en el análisis del conflicto, las declaraciones de resultados y los marcos de resultados) y en la ejecución?</p> <p>¿Se cumplieron a lo largo de la ejecución los compromisos asumidos en la propuesta de proyecto con respecto a la consolidación de la paz con perspectiva de género, en particular con respecto al presupuesto?</p> <p>¿Existen mecanismos, procedimientos y políticas para que la Agencia Nacional de Tierras siga trabajando en los resultados logrados en el ámbito de la igualdad de género, el empoderamiento de las mujeres, los <u>derechos humanos y el desarrollo humano</u>?</p> | | <p>Condición habilitante 6. Lineamientos de enfoque diferencial apropiados e implementados en territorio, para la atención diferenciada de los diferentes grupos poblacionales involucrados en el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>Discapacidad o diversidad funcional ¿Se consultó e involucró verdaderamente a las personas con discapacidad en la planificación y ejecución del proyecto? ¿Qué proporción de beneficiarios del proyecto eran personas con discapacidad? ¿Qué obstáculos enfrentaron las personas con discapacidad en el desarrollo del proyecto?</p> <p>Sensibilidad al conflicto y acción sin daño ¿Tenía el proyecto un enfoque explícito de sensibilidad al conflicto? ¿Fueron las capacidades internas de los socios implementadores y de los equipos adecuadas para garantizar un enfoque permanente de sensibilidad al conflicto? ¿Fue el proyecto responsable de algún impacto negativo involuntario? ¿Se estableció un proceso continuo de seguimiento del contexto y un sistema de monitoreo que permitiera controlar los impactos no deseados? ¿Cuál fue el tipo de conflicto más identificado en los sujetos de ordenamiento y fueron adecuadas las herramientas usadas en la gestión de este?</p> <p>Medio Ambiente En qué medida las acciones realizadas representan un riesgo ambiental? ¿En qué medida se realizaron acciones para mitigar esos riesgos? ¿Fue eficaz la inclusión de temas medio ambientales para mejorar la calidad en la implementación del proyecto?</p> | |
|---|--|

Anexo 2. Ficha metodológica encuesta a beneficiarios de los POSPR

| Ficha metodológica de la encuesta a beneficiarios de los POSPR | |
|---|---|
| Solicitada por | Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -Rimisp. |
| Realizada por | Cifras y Conceptos S.A. |
| Nombre de la encuesta | Evaluación de la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en tres municipios de la zona norte del país. |
| Objetivo | Evaluar la percepción de los sujetos de OSPR participantes en la etapa de Operativo en Campo y Análisis de la fase de Implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo, Córdoba y Valencia, con respecto a las actividades particulares realizadas durante la operación en predio, así como a los hitos del proceso en general y sus posibles efectos en la comunidad. |
| Población objetivo y unidades de observación | Hombres y mujeres que son beneficiarios de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en los municipios El Guamo, Córdoba y Valencia. |
| Universo del estudio | 1602 beneficiarios directos de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (Bolívar) y Valencia (Córdoba) ²¹ . |
| Plan muestral | Muestreo intencionado enmarcado en los criterios de una participación paritaria en términos de género y de territorios, así como una participación de los sujetos de especial protección priorizados por la Ley de OSPR ²² , con particular énfasis en adultos mayores (105 de las encuestas se realizaron a mayores de 60 años). |

²¹ Este número surge como resultado de un prefiltrado y una limpieza de los datos, llevados a cabo por parte del equipo consultor al total de 12.015 iniciales registros recibidos sumando los tres municipios. El prefiltrado se realizó con base en una selección reducida de los tipos de eventos en los cuales fueron registrados los participantes, procurando garantizar que todos los potenciales encuestados hubieran tenido contacto con el equipo en campo como mínimo durante la avanzada social.

²² Con excepción de la población con orientación sexual o identidad de género diversa, la cual estaba subrepresentada en la base de datos con registros recibida por parte de PNUD (apenas 10 del total de 12.015 registros de beneficiarios entregados al equipo consultor registraban un “sí” como respuesta a la pregunta por orientaciones/identidades sexuales diversas).

| | |
|---------------------------------------|---|
| Tamaño de la muestra | 303 encuestas distribuidas de la siguiente manera: El Guamo, 101; Córdoba, 100; y Valencia, 102. La muestra agregada posibilita estimaciones al total poblacional con un margen de error de 5,2% y confiabilidad del 95% para fenómenos observados en la población con una frecuencia mínima del 50% (fenómenos observados con mayor frecuencia tendrán un menor error en la estimación). |
| Metodología | La encuesta fue aplicada de manera telefónica a las unidades de observación registradas en la base de datos marco, entregada por RIMISP. La recolección se realizó a través del uso de dispositivos móviles de captura. El tiempo de duración promedio de la encuesta fue de 13 minutos. |
| Número de preguntas formuladas | 27, divididas en tres categorías: <i>caracterización</i> (4), <i>operación sobre el predio</i> (14) y <i>percepción sobre el proceso y la política</i> (9). |
| Tipo de preguntas aplicadas | <ul style="list-style-type: none"> · Cerradas: 23 <ul style="list-style-type: none"> ○ De escala binaria: 17 ○ De escala múltiple: 5 ○ De múltiple respuesta: 1 · Abiertas: 4 · Condicionales (dependientes de una respuesta anterior): 6 · No condicionales: 21 |
| Escalas de medición | <p>Binaria</p> <p>Puntuación del 1 al 5</p> |

Anexo 3. Documentación revisada

| Documento (título) | Descripción |
|--|--|
| Guía para el Monitoreo y Seguimiento de las Condiciones de Seguridad en la Operación Por Oferta | Presenta las orientaciones en materia de monitoreo y seguimiento de las condiciones de seguridad y contexto para la intervención territorial a través de los POSPR de la ANT. El numeral 4.1.2 describe la "Gestión de asuntos de seguridad para la Fase de Implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural" en cada uno de los componentes que constituyen la intervención |
| Gestión de la Comunicación en la Formulación e Implementación de los POSPR | Brinda orientaciones y criterios para la planeación y ejecución de actividades de comunicación en el marco de la formulación e implementación de POSPR. Entre otros temas, incluye una descripción de las acciones de comunicación en la fase de Implementación y Consolidación del POSPR |
| Guía de Rutas Misionales de la Agencia Nacional de Tierras | Establece conceptos, consideraciones y orientaciones de cómo abordar situaciones de índole jurídico en el modelo de oferta de la ANT, y concretamente en el desarrollo de la fase de implementación de la ruta de atención del OSPR |
| Guía de Gestión de la Informalidad | Brinda lineamientos para la incorporación de los datos de informalidad sobre la propiedad, correspondientes a la correcta identificación de las posesiones y ocupaciones en la base catastral, es decir, predios que tienen el derecho de dominio incompleto |
| Guía de Modelos de Intervención para la Implementación de los POSPR | Describe los modelos de intervención para el desarrollo de la etapa operativa de campo, así como los retos y elementos operativos y metodológicos a tener en cuenta en el marco de la ruta para la formulación e implementación de los POSPR |
| Guía para la gestión de Lecciones Aprendidas, Buenas Prácticas y Sistematización de Experiencias para la Atención por Oferta | Brinda orientaciones metodológicas para la identificación y sustracción de lecciones aprendidas y buenas prácticas en el marco de la gestión del conocimiento y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| Actas de reunión del Comité Directivo ANT - PNUD | Actas de reunión de 6 Comités Directivos realizados entre la ANT y PNUD para hacer seguimiento a la gestión técnica y financiera realizada por PNUD en el marco del convenio para la implementación de los POSPR. Incluyen información sobre los acuerdos iniciales para prorrogar el convenio ANT - PNUD (Actas 1, 2 y 3), así como del avance en la implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo y Córdoba (a partir del Acta no. 4) y Valencia (a partir del Acta no. 5) |
| Estudio previo para adelantar un convenio de cooperación internacional | Los Estudios Previos No. 1, 2 y 3 hacen parte de un mismo documento que incluye información de contexto acerca de los municipios a intervenir por parte del PNUD (incluyendo los 3 focalizados para la evaluación), así como criterios de intervención y variables para la focalización territorial, incluyendo criterios para la selección del socio estratégico (PNUD). Además, describe el objetivo y las especificaciones del convenio, incluyendo la ruta de formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, obligaciones de las partes (agencia y cooperante) y las funciones de los comités técnico y directivo |

| Documento (título) | Descripción |
|--|---|
| Protocolo de trato digno con la población | Documento dirigido a funcionarios y/o contratistas de la ANT, donde se establecen las pautas para el relacionamiento con la población en el ejercicio de las actividades laborales |
| Guía para la Participación en la Ruta de Formulación e Implementación de POSPR | Define aspectos conceptuales y orientaciones para todos los stakeholders involucrados, sobre la participación en el marco de las fases de formulación e implementación de los POSPR. De acuerdo con su alcance, este documento aborda la participación como enfoque transversal del modelo del ordenamiento social de la propiedad por oferta, y en consecuencia establece orientaciones para ser aplicadas tanto en la formulación como en la implementación de POSPR |
| <ul style="list-style-type: none"> • Guía para la incorporación del enfoque diferencial étnico en las fases de formulación e implementación de los POSPR • Precisiones sobre el levantamiento de información predial POSPR en territorios étnicos • Orientaciones para acompañamiento y consolidación de solicitudes de formalización y seguridad jurídica de pueblos y comunidades étnicas | Documentos que comprenden una guía con orientaciones conceptuales y prácticas para la ejecución de la política de los POSPR, dirigida a sujetos colectivos étnicos, con territorios colectivos formalizados o con pretensiones territoriales, en el marco de las solicitudes de acceso a la propiedad y seguridad jurídica. Según el alcance descrito en la Guía, esta se complementa con las actividades planteadas en la "Guía gestión catastral multipropósito en municipios con presencia de grupos étnicos". |
| Guía para la incorporación del enfoque diferencial en el modelo de atención por oferta | Marco de referencia técnico y metodológico para incorporar el enfoque diferencial en el modelo de formulación e implementación de los POSPR |
| Líneamientos para la incorporación del enfoque de Género en la etapa de implementación de los POSPR | Documento cuyo propósito es el de promover e incorporar el enfoque y la perspectiva de género en la fase de implementación del POSPR, a fin de fortalecer las capacidades de las comunidades y del equipo interdisciplinario de operación en campo, promoviendo la participación e inclusión de la mujer |
| Guía para el manejo de la conflictividad en la formulación e implementación de los POSPR | Define aspectos conceptuales y orientaciones para todos los stakeholders involucrados en el manejo de conflictos durante las fases de formulación e implementación de los POSPR. De acuerdo con su alcance, esta es una herramienta que orienta a los equipos de trabajo de la ANT y de los socios estratégicos u operadores involucrados en la ejecución de la formulación e implementación de los POSPR |

| Documento (título) | Descripción |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Documento de Proyecto revisado • Documento de Proyecto firmado • Documento de Modificaciones y Aclaraciones al Documento de Proyecto -PRODOC | Incluye información y lineamientos sobre la estrategia a implementar en las diferentes fases de la intervención, resultados esperados, riesgos y supuestos, sobre actores interesados/grupos objetivo y las estrategias de involucramiento de los mismos, gestión del proyecto y lineamientos para la eficiencia y efectividad de los costos, marco de resultados, planes de monitoreo y evaluación, plan de trabajo plurianual y arreglos de gestión y gobernanza, entre otros lineamientos |
| Documento Metodológico de Enrutamiento, Diligenciamiento de MTJ y Recolección de Formulario de Caracterización | Describe las tareas para enrutar preliminarmente los predios, recabar el Formulario de Caracterización para los predios que requieran formalización y entregar la Matriz Técnica Jurídica (MTJ) con enrutamiento final |
| Actas de reunión de las sesiones de los Comités Técnicos y Operativos del proyecto ANT - PNUD | Actas de reunión de 36 Comités Técnicos y Operativos*, realizados de manera mensual, para revisar los avances técnicos y financieros en el marco del convenio entre ANT y PNUD para la formulación e implementación de POSPR (convenio 951 de 2017). Las actas de reunión a partir de julio de 2019 y hasta junio de 2022 incluyen los avances técnicos y operativos de la etapa de implementación de los POSPR en los municipios de El Guamo, Córdoba y Valencia |
| Reportes del porcentajes de avance de los productos y actividades establecidas en el convenio ANT - PNUD | Ambos reportes incluyen el porcentaje de avance de la meta prevista para cada 10 actividades y productos de la etapa de implementación de los POSPR, así como una línea temporal de recursos ejecutados (con registros mensuales a partir de julio de 2021). Sin embargo, pro su fecha de elaboración (diciembre 2022 y junio 2023 respectivamente), ambos archivos tienen la misma información, incluyendo el mismo valor de avance de actividades y productos (100%) |
| Informes de Avances Convenio 951 ANT-PNUD | <p>Incluyen información muy general de avances en la fase de implementación. En el caso del PPR Q4 2019, este además incluye información sobre la estrategia de BPM para las vigencias 2019 (II) y 2020, así como una identificación de retos para alcanzar las metas planteadas. Igualmente, incluyen información administrativa y financiera.</p> <p>Incluyen información detallada de avances en los componentes de la fase de implementación que corresponden a PNUD (lo que componen la etapa de Operativo en Campo y Análisis). Igualmente, incluyen información administrativa y financiera</p> <p>Incluyen información desglosada de avances en los componentes de la fase de implementación que corresponden a PNUD (lo que componen la etapa de Operativo en Campo y Análisis) por municipios de intervención, así como secciones de lecciones aprendidas, mejores prácticas y problemáticas identificadas en la implementación del BPM por municipio. Igualmente, incluyen información administrativa y financiera.</p> |

| Documento (título) | Descripción |
|---|---|
| Base de datos con actores comunitarios en El Guamo, Córdoba y Valencia | Base de datos con actores comunitarios participantes de los POSPR en los municipios focalizados para la intervención |
| Design & Appraisal Stage Quality Assurance Report | Este reporte de aseguramiento de la calidad permite revisar las conclusiones de una serie de preguntas estratégicas tales como la alineación del programa con distintos marcos de referencia (como el UNDP Strategic Plan o el SESP), la robustez de su teoría de cambio, la incorporación de estrategias de participación, lecciones aprendidas, temas de género, enfoque de derechos y marco de resultados, entre otros temas (que incluyen contenidos sobre los diversos criterios transversales de evaluación). |
| Anexo 2. Modelo de diagnóstico social y ambiental | Este diagnóstico está dividido por partes, entre las que se incluyen: Parte A "Integración de los principios generales para fortalecer la sostenibilidad social y ambiental", Parte B "Identificación y gestión de los riesgos sociales y ambientales"; y Adjunto 1 "Lista de verificación del diagnóstico de los riesgos sociales y ambientales" |
| Anexo 3. Offline risk log | Registro de riesgos e incluye la descripción de 12 riesgos identificados junto con una valoración de impacto y probabilidad, medidas para abordarlos y los responsables de dichas medidas |
| Resolución 129 de 2017 Resolución 740 de 2017 Resolución Conjunta IGAC 642 y SNR 5731 de 2018 Resolución 12096 de 2019 Resolución 12096 de 2019 Resolución IGAC 388 de 2020 Resolución IGAC 509 de 2020 Resolución IGAC 1421 de 2021 Resolución Conjunta IGAC 1101 SNR 11344 de 2020 Resolución 20230010000036 de 2023 | |



Anexo 4. Microdatos y tabla de resultados encuesta a beneficiarios de los POSPR (archivo adjunto)

Anexo 5. Resumen ejecutivo (archivo adjunto)



www.rimisp.org

Chile · Ecuador · Colombia · Centroamérica · México

