



# Sistematización de los logros y experiencias del proyecto de apoyo a la Restitución de Tierras y Desarrollo Rural en Colombia



Unión Europea



GOBIERNO DE COLOMBIA



# **Sistematización de los logros y experiencias del proyecto de apoyo a la Restitución de Tierras y Desarrollo Rural en Colombia**

Diego Ruiz y Catalina Quintero

2015

## Proyecto "Apoyo a la Restitución de Tierras y a las Reformas Institucionales de Desarrollo Rural" (RTDR)".

**Beneficiarios:** Gobierno de Colombia a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural del Gobierno de Colombia (MADR) y sus entidades adscritas: Unidad de Restitución de Tierras (URT), Unidad de Planificación Agropecuaria (UPRA), Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y Programa de Formalización de la Propiedad Rural del MADR.

**Financiamiento:** Unión Europea

Convenio de Financiación DCI-ALA/2011/022-287

Ejecutado por Agriconsulting Europe SA, en Consorcio con INYPSA- SICO-CPT y la Red Adelco

El equipo de Agriconsulting Europe SA, conformado por el Jefe de la Asistencia Técnica Internacional, Thomas Pijnenburg; la Experta II Principal, Alba Zuluaga; la asistente administrativa, Mónica García; así como el equipo de consultores a cargo de la sistematización, Diego Ruiz y Catalina Quintero, desean hacer mención de las personas que han contribuido directa o indirectamente al proyecto y a éste documento:

### DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Sra. Embajadora Tanya Van Gool

Ivo Hoefkens, Primer Consejero Cooperación

José Luis de Francisco, Administrador del proyecto

### MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL (MADR)

Aníbal Fernández de Soto, Viceministro de Desarrollo Rural

Margarita Varón, Directora de Ordenamiento Social y Uso Productivo de Suelo

Claudia Santander, Coordinadora Cooperación Internacional

Juanita Arango- Ex Coordinadora Cooperación Internacional

Miguel Ángel Gómez, Asesor Cooperación Internacional

Indira Oñate, Punto focal

Claudia Valencia, Punto focal

### UNIDAD DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS (URT)

Ricardo Sabogal Urrego, Director

Alcelis Coneo, Subdirectora (e) y Directora Jurídica

Luis José Azcárate, Director Asuntos Étnicos

Luisa Sanabria, Directora Social

Camilo Pardo, Asesor Dirección General

Raquel Victorino, Asesora Dirección General

Doris Álzate, Asesora Dirección General

Mónica Rodríguez, Asesora subdirección

Fernando Fierro, Técnico Dirección Asuntos Étnicos

Marisol Grisales, Técnica Dirección Asuntos Étnicos

Camila Sabogal, Técnica Dirección Asuntos Étnicos

Camilo Pizano, Punto Focal

### UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS (UPRA)

Felipe Fonseca, Director

Daniel Aguilar, Director de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Dora Inés Rey, Directora Técnica Ordenamiento Social de la propiedad y

Mercado de Tierras

Emiro Díaz, Asesor de Planeación

Natalia Flórez, Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Darío Camacho, Dirección de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

Hernán Salamanca, Técnico UPRA

### INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL (INCODER)

Rey Ariel Borbón, Gerente General

Judith del Pilar Vidal, Subgerente Encargada de Promoción y Asuntos Étnicos

Piedad Solórzano, Asesora Cooperación Internacional

Alvaro Bocanumenth, Asesor Gerencia General

Oscar Garzón, Técnico

Esperanza Guarnizo, Directora Técnica Adecuación de Tierras

### RED-ADELCO

Álvaro Benavidez, Director Ejecutivo

Carlos Fernando Martínez, Experto Senior

Luis Roberto Hernández, Experto Junior Regional

Carmen Lucía Jaramillo, Experta Junior Nacional

Abel Fernández, Experto Principal

Patricia Carrillo Hurtado, Experta Junior Regional

### AGRICONSULTING EUROPE S.A

Massimo Buresti, Director

Fernando Bejerano, Sección Latinoamerica

Ferdinando Didonna, Representante Legal para América Latina

Gelsomina Pedalino, Administradora

Malwina Frydrich, Administradora

### Consultores

Andrea Guerrero, Cambio Climático

Jonathan Malagón, Actualización Finanzas Públicas

Andrés Felipe García, Actualización Documentación Política

Victor Fajardo, Indicadores del Apoyo Presupuestario

Lyda Rodríguez, Formulación del Apoyo Presupuestario

Nancy Prada, Formulación del Apoyo Presupuestario

Paola Avila, Formulación del Apoyo Presupuestario

Martín Bermúdez, Capacitación a Jueces en proceso de formalización

María Eugenia Avendaño, Agricultura Familiar

Teresa Saldarriaga, Audiovisuales

José Pablo Garzón, Juego Didáctico sobre procesos de formalización

Gloria Barney, Capacitación formalización Propiedad Rural

Gabriel Torres, Capacitación formalización Propiedad Rural

Alejandra Vega, Propuesta Proyecto Ley de Formalización

Francisco Ortiz, Caracterización indígenas Sikuaní

Jorge Buitrago, Caracterización indígenas Sikuaní

José Santos, Caracterización indígenas Sikuaní

María Anaconda, Caracterización indígenas Sikuaní

Diana Ocampo, Restitución en zonas reserva forestal (Ley 2ª-1959)

Jesús A. Bustos, Restitución en zonas reserva forestal (Ley 2ª-1959)

Marcela Aya, Restitución en zonas reserva forestal (Ley 2ª-1959)

Hellman Pinilla, Restitución en zonas reserva forestal (Ley 2ª-1959)

Luis Horacio Muñoz, Restitución y Cultivos ilícitos

Juan Pablo Gamboa, Restitución y Cultivos ilícitos

Lorena Garnica, Traslado de casos de la Fiscalía a la URT

Marcela Guerrero, Traslado de casos de la Fiscalía a la URT

Ivonne Wilches, Enfoque Diferencial de los Proyectos Productivos

María Carlina Tez, Diagnóstico de la Afectación de Derechos Territoriales

Julio Cesar López, Diagnóstico de la Afectación de Derechos Territoriales

Andrés Parra, Restitución y Minería

Piet Spijkers, Ordenamiento Productivo y Adecuación de Tierras

Alejandro Cleves, Agroecología Familiar

Richard Vaca, Agroecología familiar

Fernando Shneider, Agroecología Familiar

Luz Amparo Fonseca, Observatorio de Mercado de Tierras

Carlos Infante, Observatorio de Mercado de Tierras

Michel Merlet, Observatorio de Mercado de tierras

José Antonio Gómez, Apoyo Gerencia INCODER, Reforma Institucional

Elvira Molano, DRET Étnico

Felipe Samper, Asistente DRET Étnico

Andrés Gordillo, Recursos Hídricos en territorios étnicos

Hernando Muñoz, Recursos Hídricos en territorios étnicos

Hans Caycedo, Recursos Hídricos en territorios étnicos

Aníbal Llano, Territorios de Oportunidad

Álvaro Córdoba, Experto Principal II de la ATI, 1ª Fase

### Impresión y diagramación:

Ediciones Ántropos Ltda.

Bogotá D.C., Colombia - Marzo de 2015

*La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea, a través del Proyecto de Apoyo a la Restitución de Tierras y Reformas Institucionales de Desarrollo Rural. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea ni del Gobierno de Colombia.*



*"El postconflicto se construye en el territorio"*

historia-éxito

buena-gobernanza

políticas-para-el-postconflicto  
oportunidad  
respeto  
coordinación  
transparencia  
flexible  
capacidad-iniciativa  
desarrollo-redes  
independencia  
estratégico  
apropiación  
eficiente  
participación-de-la-mujer  
gestión-conocimiento  
capacidad-adaptación  
sinergia  
alineamiento  
buenas-prácticas  
pertinencia  
equilibrio  
enfoque-territorial  
enfoque-diferencial  
apoyo-a-la-medida  
visión-sector  
eficaz  
concertación

# Contenido

|   |    |
|---|----|
| <b>Introducción</b> .....   | 7  |
| <b>Proyecto “RTDR”</b> .....                                      | 10 |
| <b>Contexto</b> .....   | 16 |
| Del conflicto al postconflicto                                    |    |
| Escenarios de la transición                                       |    |
| Proceso de paz en Colombia  |    |
| Paro agrario y subsecuente ajuste institucional                   |    |
| Misión para la transformación del campo (misión rural)            |    |
| <b>Procesos</b> .....   | 22 |
| <b>Formalización</b> .....  | 25 |
| Abordaje de la ley  |    |
| Metodología integrada para masificar                              |    |
| Herramientas didácticas para la masificación                      |    |
| <b>Restitución</b> .....  | 33 |
| Diálogo técnico sobre políticas de restitución                    |    |
| Implementación y ajustes en la ley                                |    |
| Socialización de la experiencia en restitución de tierras         |    |
| <b>Enfoque diferencial</b> .....                                  | 42 |
| Enfoque étnico  |    |
| Enfoque de género   |    |
| <b>Desarrollo rural con enfoque territorial</b> .....             | 52 |
| Lineamientos, modelos y criterios para el ordenamiento productivo |    |
| Estrategias para la implementación del DRET                       |    |
| <b>Aprendizajes</b> .....   | 66 |
| Alineación de la cooperación                                      |    |
| Buena gobernanza  |    |
| Flexibilidad  |    |
| Gestión del conocimiento  |    |
| Sinergias   |    |
| <b>Bibliografía</b> .....   | 77 |
| <b>Lista de documentos disponibles del proyecto</b> .....         | 78 |



Programa  
**FORMALIZACIÓN  
PROPIEDAD RURAL**

PROSPERIDAD  
PARA TODOS

**incoder**  
Instituto Colombiano  
de desarrollo rural

**PROCESO DE ADJUDICACION DE BALDIOS**

INTERESADOS:

NOMBRE DEL PREDIO:

DEPARTAMENTO:

CORREGIMIENTO:  MUNICIPIO:

VEREDA:

## Introducción

**E**l proyecto “Apoyo a la restitución de tierras y a las reformas institucionales de desarrollo rural en Colombia” (RTDR) nació en octubre del 2010 cuando la Unión Europea (UE) decidió junto con el gobierno electo del Presidente Santos apoyar el desarrollo rural del país, y en particular el proceso de restitución de tierras a las víctimas del conflicto que venía en proceso de discusión en ese momento.

El apoyo de la UE se enmarca en un proceso continuo de trabajo en el país por la construcción de la paz. Aunque no había respaldado de manera tan fuerte al sector agropecuario, este proyecto se inscribe como una prolongación de la ayuda que la Unión Europea venía dando a Colombia a lo largo de décadas en pos de la construcción de escenarios de paz.

Además de contribuir con este proceso, se esperaba que con la asistencia técnica se aportaran insumos que le permitieran al sector agropecuario estar preparado, cuando se recibieran los apoyos presupuestarios, tanto para la política pública de lácteos como para la de desarrollo rural.

Este documento es el resultado de la sistematización de experiencias del proyecto a través de una revisión documental del contexto del país, de las actividades del mismo y de numerosas entrevistas con todas las partes interesadas del Proyecto “RTDR” que compartieron sus vivencias a lo largo de éste.



A close-up photograph of several green palm fronds. The fronds are long and pointed, with some showing a slight yellowish-brown tint at the tips. The background is dark, making the green fronds stand out. A dark green horizontal banner is positioned across the lower third of the image, containing white text.

# Proyecto "RTDR"

## Proyecto “RTDR”

El Convenio de Financiación en el que se enmarca el Proyecto RTDR entró en vigor el 7 de diciembre del 2011, con una duración de 42 meses hasta su cierre el 6 de junio del 2015, con un aporte de la Unión Europea de 3 millones de euros. El gobierno de Colombia diseñó este apoyo, con el acompañamiento de la UE, con el objetivo general de:

*Apoyar la fase inicial de la implementación de la política pública de Restitución de Tierras y Desarrollo Rural, enfatizando en el fortalecimiento de las capacidades institucionales y comunitarias, en los ámbitos local y nacional, con la participación de los actores locales públicos y privados, para contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales.*

Y el objetivo específico de:

*Diseñar, validar y fortalecer procedimientos e instrumentos necesarios para la puesta en marcha de la política de Restitución de Tierras y Desarrollo Rural, favoreciendo el diálogo Nación - Región, apoyados en la promoción de una participación activa de las organizaciones sociales y comunitarias en los procesos de planificación del territorio, en la auto-gestión y ejecución de las políticas, programas y proyectos.*

Entre el momento del diseño del proyecto, su aprobación y su efectiva implementación, con la contratación de operadores y la planificación de las actividades específicas, pasaron alrededor de dos años, en los que el contexto del país y del sector cambió significativamente.



Por ello, una tarea primordial, durante la fase de implementación de la iniciativa fue actualizar tanto las actividades como los resultados esperados, de manera tal, que se asegurara la pertinencia del plan para cumplir con los objetivos iniciales. Se trató de un reajuste que permitió alinear el proyecto con la realidad política e institucional del verdadero momento en que empezaron las acciones, y también para dejar claras las relaciones entre los diversos ejecutores.

Bajo estas premisas, el proyecto buscó implementar los siguientes resultados:

- **(R1) Fortalecimiento Institucional**

Fortalecidas institucionalmente las entidades que formulan y ejecutan la política de restitución de tierras y desarrollo rural a nivel nacional y territorial, en lo que corresponde a instrumentos y herramientas requeridas para su implementación.

- **(R2) Fortalecimiento de Políticas Públicas**

Apoyadas las políticas públicas en restitución de tierras y desarrollo rural mediante el desarrollo normativo y sistemas de planificación, ejecución, seguimiento y evaluación.

- **(R3) Fortalecimiento de CONSEAS y CMDRS**

Diseñado, validado y socializado un modelo metodológico de fortalecimiento de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural – (CONSEAs) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDRS), como herramientas de planificación y concertación del sector agropecuario.

La modificación de los resultados permitió definir con claridad la división de responsabilidades. De una parte la Asistencia Técnica Internacional (ATI), cubierta por el contrato de servicios entre la UE y Agriconsulting Europe SA (AESA). Y, de otra parte, el contrato entre la UE y la Red de Agencias de Desarrollo Local de Colombia (Red Adelco). Los cambios del proyecto, se concretaron en el momento del diseño del nuevo marco lógico, en donde AESA se encargó de los primeros dos resultados, mientras que el tercero fue asumido por la Red Adelco. Para el caso de los dos primeros se esperaba tener una mayor incidencia a nivel nacional, teniendo en cuenta, que las entidades beneficiarias eran del orden

nacional. En el caso del tercero, se esperaba tener una mayor incidencia a nivel local, teniendo en cuenta que los principales beneficiarios iban a ser los CONSEAS y los CMDRs.

Para los objetivos a cargo de la ATI, los beneficiarios del proyecto fueron el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y algunas de sus entidades adscritas, específicamente el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT), la Unidad de Planificación de Rural Agropecuaria (UPRA) (creada un mes antes de la firma del Convenio del proyecto) y el Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR) del mismo MADR. En un principio, la Dirección de Desarrollo Rural del MADR fue definida como una de las beneficiarias del proyecto, pero debido a las reformas que se dieron al interior del ministerio, esta dirección desapareció.

La modalidad de cooperación fue acordada entre el Gobierno Colombiano y la UE desde el inicio de la formulación del proyecto. Es decir, ya desde el convenio de financiación, se definió que iba a ser una cooperación de tipo técnico, bajo la modalidad de misiones de corto plazo.





## **Las principales acciones operativas del proyecto fueron:**

- Contratación de dos operadores: AESA (2012) y Red Adelco (2013).
- Contratación de dos expertos principales para la ejecución efectiva de las actividades.
- Creación de un espacio común entre las entidades del sector que fueron beneficiarias de este proyecto, para coordinar y concertar las actividades.
- Actualización del marco lógico.
- Diseño conjunto entre beneficiarios y la ATI de un manual de operaciones interno dando relevancia al Comité Técnico del proyecto.
- Planificación, contratación e implementación de 29 consultorías de corto plazo, desarrolladas a través de 51 consultores.
- Planeación, financiamiento y realización de 28 eventos relacionados con las consultorías.
- 55 viajes de campo de acompañamiento y seguimiento a las actividades por parte de la Asistencia Técnica Internacional.
- 4 reuniones del Comité Técnico, que estaba integrado por representantes de cada una de las entidades beneficiarias, la delegación de la Unión Europea y la ATI.
- Un evento de socialización de los resultados implementados por la ATI (AESA), es decir de los resultados 1 y 2 del proyecto.
- Un evento de socialización y publicación del resultado del proyecto, implementado por la Red Adelco.
- Publicación de un documento y un video de sistematización de experiencias del proyecto.



A close-up photograph of a plant with vibrant red, pointed, overlapping leaves. The leaves have a slightly textured, almost crystalline appearance. In the background, there are blurred green leaves and a brown stem. A solid pink horizontal banner is positioned across the lower half of the image, containing the word "Contexto" in white, bold, sans-serif font.

**Contexto**

## Del conflicto al postconflicto

Las principales líneas y objetivos del proyecto para el apoyo a la Restitución de Tierras y a las Reformas Institucionales del Desarrollo Rural (RTDR) se delimitan en 2011.

En ese año, el gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, sanciona la ley 1448 de 2011 sobre víctimas y restitución de tierras. Esta norma establece un conjunto de medidas en beneficio de las víctimas del conflicto armado en un marco de la justicia transicional.



En dicha ley, se reconoce a las víctimas el derecho a la restitución de las tierras cuando se presentaron casos de abandono forzado o despojo. Para lograr el efectivo reconocimiento de este derecho, la legislación creó la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras, encargada, entre otros temas, de sustanciar los casos de restitución ante los jueces y tribunales, así como de coordinar la política en esta materia. Esta entidad quedó adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

También en el año 2011<sup>1</sup> se empieza a discutir el proyecto de ley de Tierras y Desarrollo rural, con el que se esperaba tener un marco jurídico orientado a fomentar el

desarrollo rural con un enfoque territorial (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2012). Con esta iniciativa legislativa, se buscaba tener una norma única que se ocupara del desarrollo rural de manera integral. Este proyecto nació antes del inicio de las negociaciones de paz, sin embargo, trabajó sobre los mismos ejes que posteriormente serían discutidos en la Habana. Esta propuesta de ley se encuentra aún en el proceso de consulta previa con comunidades étnicas, por lo que no ha podido discutirse en el Congreso de la República.

<sup>1</sup> El mismo año 2011, se aprueba la ley 1454, ley Orgánica sobre Ordenamiento Territorial. Esta norma fija derroteros que permiten implementar el modelo de desarrollo rural con enfoque territorial en el campo.



El proyecto RTDR se enmarca en este contexto, a partir del trabajo en dos grandes líneas: i) apoyo a la implementación de la ley 1448, a través de acciones específicas con la Unidad de Restitución de Tierras; y ii) apoyo al desarrollo de la política de tierras y desarrollo rural.

## Escenarios de la transición

Para el 2013, la URT llevaba un año de trabajo y el proyecto de ley sobre tierras y desarrollo rural seguía siendo discutido. Durante la ejecución, se desarrollaron procesos fundamentales para el país y el sector y el proyecto supo adaptarse a dichos cambios.

### Proceso de paz en Colombia

El proceso de paz entre el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –FARC– se inició en Agosto de 2012. Las partes acordaron discutir seis temas, entre los cuales, se destacó la política de desarrollo agrario integral, punto inicial de la negociación.

Para el año de 2013, las partes llegaron a un acuerdo conjunto sobre el tema de la política de desarrollo rural y tierras. En dicho documento, se pactó la formulación e implementación de acciones relacionadas con la formalización de la propiedad y el uso de tierras improductivas; la actualización del catastro rural; la implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial; planes nacionales para la reforma rural integral, entre otros temas.



Con algunas de las actividades desarrolladas en el marco del proyecto, se aportó en la definición de lineamientos que podrán ser útiles al momento de la implementación de los acuerdos, en temas como aplicación del modelo de desarrollo rural con enfoque territorial, estrategias de formalización masiva, el diseño del observatorio nacional sobre tierras así como la identificación de barreras en el acceso a la tierra por parte de las mujeres.

## **Paro agrario y subsecuente ajuste institucional**

A mediados del año 2013 se realizó un paro agrario nacional, en donde las organizaciones de base campesina y los representantes de varios sectores (cafeteros, paperos, arroceros, entre otros), le exigían al gobierno nacional que cumpliera con sus demandas respecto de varios temas, entre los cuales se destacaban, el acceso a la propiedad de la tierra, el derecho a la participación efectiva de las comunidades en los procesos de política, etc.

El paro hizo visible la necesidad de realizar algunos ajustes a las entidades del sector, de tal modo, que se pudieran recoger de manera efectiva y ágil las demandas de los pobladores rurales. Es por ello, que en ese año se modificó la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creándose el Viceministerio de Desarrollo Rural.

También se inició el proceso del pacto agrario, el cual busca reformular la política pública de desarrollo rural, a través de un ejercicio de construcción participati-





va entre los actores del sector agropecuario, las organizaciones campesinas, el Gobierno Nacional y los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se formularon y presentaron desde los municipios y regiones más de 4000 propuestas para el apoyo en proyectos productivos, acceso a tierras y formalización, proyectos de riego y drenaje, entre otros.

En este contexto de transición el proyecto apoyó algunas iniciativas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como el evento de lanzamiento del pacto agrario.

### **Misión para la transformación del campo (Misión Rural)**

En el año 2014, el Gobierno Colombiano, encargó una misión de expertos para proponer políticas de Estado con miras a saldar la deuda histórica con el campo, como elemento esencial para construir la paz.

La misión rural produjo una estrategia con cinco áreas:

- Cierre de las brechas sociales con enfoque de derechos
- Una estrategia ambiciosa de inclusión productiva
- Un sector rural competitivo
- Un desarrollo ambientalmente sostenible
- Una reforma institucional profunda

Muchas de estas recomendaciones son recogidas en las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, a través de la estrategia transversal sobre transformación del campo y crecimiento verde.

El proyecto apoyó el desarrollo de algunas consultorías que podrán aportar a los debates y reflexiones actuales respecto a los ajustes institucionales que debe adelantar el sector para la efectiva implementación de los programas y proyectos sobre Desarrollo Rural con Enfoque Territorial así como la política de tierras.

Por lo tanto, se puede afirmar que el proyecto supo adaptarse al contexto y a los desafíos del país y del sector. A través de las consultorías y los eventos realizados, aportó herramientas que serán de gran utilidad en la etapa del postconflicto colombiano.





# Procesos

## Procesos

En general, se espera que con las actividades apoyadas por el proyecto se contribuya y se aporte en los debates sobre la definición de los diversos escenarios que se plantean de cara al postconflicto. Este proyecto respaldó, a través de consultorías y eventos, acciones en el proceso de formalización, restitución de tierras, enfoque diferencial y desarrollo rural con enfoque territorial. Cada una de las actividades será descrita más adelante.

- En primer lugar, a través de las citadas actividades en el marco del **proceso de formalización**, se cooperó a sentar bases y metodologías para que a largo plazo se pueda garantizar el acceso a la propiedad de la tierra por parte de todos los pobladores rurales. El acceso a la tierra es uno de los puntos principales acordados en las mesas de conversaciones, que se realizan en la Habana. Por lo tanto contar con metodologías para garantizar dicho acceso, facilitará el proceso de implementación de los acuerdos.
- En segundo lugar, con las actividades apoyadas en el marco del **proceso de restitución**, se aportó al reconocimiento de los derechos sobre tierras y territorios de las víctimas del conflicto en Colombia. Este es un elemento esencial para garantizar una paz duradera. Concretamente, a través de los apoyos dados a la Unidad de Restitución se avanzó en la creación de instrumentos, metodologías y documentos legales que tienden a facilitar y garantizar el derecho a la restitución de las tierras.
- En tercer lugar, a través de las acciones apoyadas en el marco del **enfoque diferencial**, se avanzó en la definición de mecanismos y herramientas para la implementación efectiva de este enfoque. Ello permitirá reducir la desigualdad de los grupos más vulnerables, haciendo posible la inclusión de los mismos en el contexto del postconflicto.



- Finalmente, el proyecto ha contribuido a la creación de herramientas para hacer aplicable el **enfoque territorial**. Este planteamiento transversal a todos los procesos, es fundamental en la construcción de la paz, ya que necesariamente la paz se construye desde los territorios.

Por lo tanto, se puede concluir que como denominador común, todas las actividades pueden aportar en la construcción de las políticas en el marco del postconflicto.



**El proyecto se caracterizó por los siguientes tipos de actividades:**

- Propiciar espacios de diálogos técnicos y concertación interinstitucional sobre políticas de tierras y desarrollo rural. En muchos casos, se obtuvieron recomendaciones que trascienden las competencias de las entidades para centrarse en los temas fundamentales de la política. También se desarrollaron conceptos jurídicos que buscan facilitar la ejecución y el desarrollo de las políticas públicas del sector;
- Diseño de propuestas legislativas y de reglamentos administrativos. Entre otras actividades, se identificaron vacíos legales (ausencia de normatividad, contradicción entre normas o necesidad de reformas legislativas);
- Desarrollo de protocolos y metodologías innovadoras con sus respectivos pilotos que permiten implementar las leyes y política sectoriales. Los pilotos permiten evaluar la operatividad, previo a su aplicación masiva;
- Intercambio de experiencias y fortalecimiento de las sinergias interinstitucionales;
- Socialización y sensibilización sobre las leyes, la política sectorial y los procedimientos específicos a los implementadores y potenciales beneficiarios de la política. También se propiciaron espacios de concertación con estos últimos para una mayor participación en la implementación de la política;
- Diseño de lineamientos, modelos y criterios para el ordenamiento productivo;
- Búsqueda de sinergias entre los ámbitos social y productivo de los proyectos que implementan las entidades del sector;
- Búsqueda de una mejor articulación entre los distintos niveles de decisión entre las entidades y al interior de las entidades (vertical) y entre los distintos ámbitos de competencia (horizontal);
- Estrategias para la implementación del enfoque diferencial en distintos ámbitos de acción.



**A**ún en el país, existe un rezago respecto de la formalización de la posesión y tenencia de los predios rurales. Para la parte rural, los sistemas de información aún son incipientes y no dan cuenta de toda la realidad del sector. Por ejemplo, los datos del registro y el catastro solamente coinciden en un 40%. Sin embargo, de acuerdo con cifras del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), *la informalidad de la propiedad de la tierra podría superar los dos millones de predios rurales en Colombia*. El 48% de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados. Se calcula que solamente el 21,4% de los predios rurales está ocupado por propietarios formales, mientras que el 59% están en condición de informalidad (Misión para la Transformación del Campo, 2014).

Para superar parte de este problema, el Gobierno Colombiano en cabeza del MADR, diseñó un Programa de Formalización de la Propiedad Rural (PFPR), en cumplimiento de los mandatos establecidos en la Constitución Política de 1991 y la ley 1561 de 2012<sup>2</sup>.

2 Ley 1561 de 2012, mediante la cual “se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones”.

Este programa busca resolver la problemática de la informalidad de la tierra, a través de la implementación de varias estrategias. Entre las cuales se destacan el desarrollo y fortalecimiento de un marco institucional y normativo para impulsar la formalización de la propiedad rural; una estrategia de capacitación a los agentes involucrados en los procesos de formalización como los jueces, personal técnico, agentes institucionales y líderes sociales; y la generación de acciones que permitan fomentar la cultura de valoración del registro, a través de estrategias de sensibilización dirigidas a la población rural respecto a la importancia y beneficios económicos, sociales y culturales que conlleva la formalización de la propiedad<sup>3</sup>. El programa prioriza sus acciones en los municipios colombianos declarados como Zonas de Formalización Masiva (ZFM).

Vale la pena aclarar, que una parte de la implementación de la política de formalización recae en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Mientras que el PFPR se concentra en la formalización de predios de propiedad privada, el INCODER, se ocupa de los públicos, como son los bienes baldíos y los bienes del Fondo Nacional Agrario. Estos últimos bienes se entregan a campesinos sujetos de reforma agraria y a entidades públicas para la construcción de obras de interés masivo, como por ejemplo, la construcción de escuelas.



3 Componentes Programa de Formalización: <http://formalizacion.minagricultura.gov.co/programa/objetivo-y-estrategias>.



Es en este contexto, y teniendo en cuenta la importancia estratégica del proceso de formalización para el desarrollo rural del país y en especial para ir sentando las bases para un postconflicto duradero, el proyecto apoyó varias de las estrategias del PFTR. Es así, que se desarrollaron documentos, metodologías, capacitaciones y herramientas que facilitan la implementación de la política, de la siguiente manera:

## Abordaje de la Ley

Con apoyo del proyecto se produjo un manual sobre la aplicación de la ley 1561 de 2012. Este documento contiene los aspectos básicos sustanciales, procesales y administrativos para la adecuada aplicación de dicha norma. El manual se basó, entre otros, en los insumos brindados por los funcionarios pertenecientes a la rama judicial. Para ello, se realizaron varios encuentros que fueron apoyados en el marco del proyecto. Después de producir el documento, se realizaron jornadas de presentación del mismo a los jueces en las zonas de formalización masiva<sup>4</sup>.



4 <http://formalizacion.minagricultura.gov.co/publicaciones>

Este manual es de suma importancia para el programa de formalización, ya que ha brindado herramientas para que los jueces conozcan y se capaciten en la ley. De esta manera, se busca cooperar con el mejoramiento de las capacidades de los funcionarios judiciales encargados de la aplicación de la Ley 1561 de 2012 y a la coordinación entre los jueces y el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural. De otro lado, el documento ha permitido que los jueces vean al Programa de Formalización, como una unidad idónea capaz de dar soporte probatorio en el marco del proceso verbal definido en la ley. El manual fue impreso nuevamente por parte del MADR y con base en el mismo se continúan haciendo capacitaciones en varias zonas focalizadas para la formalización masiva.

## **Metodología integrada para masificar**

Para entender con claridad la actividad que apoyó el proyecto, es necesario en primera medida aclarar que en la actualidad existen dos procesos para la formalización de los predios rurales. 1) los procesos individuales, adelantados por INCODER en respuesta a las solicitudes que hacen los campesinos para formalización de bienes públicos. A esta forma de llegar al territorio se le conoce como esquema por demanda. En este caso, el campesino o la entidad pública se acerca al INCODER, para que, previo a un trámite administrativo, le reconozca su derecho, y 2) el proceso masivo, adoptado por el PFPR, para formalización de bienes privados. A esta manera de acercarse al territorio se le llama esquema por oferta. Es así, que el programa focaliza determinadas zonas y presenta la oferta. Al hacerse por barrido predial, el programa estudia todos los predios de una zona de forma masiva y sobre esa base determina cuales son los predios a formalizar.

Teniendo en cuenta la anterior forma de implementar la política, con este proyecto, se identificaron lineamientos que van a permitir integrar la metodología aplicada por el programa de formalización (PFPR), por oferta, a los procedimientos establecidos para la adjudicación de bienes del Estado, es decir, a los procesos que actualmente desarrolla el INCODER. También, en el marco de esta actividad se presentaron sugerencias al texto de proyecto de ley sobre formalización de la propiedad rural, el cual busca entre otros temas que el procedimiento para la formalización de la propiedad rural (pública/privada) sea estandarizado y quede definido en la legislación. Actualmente, este proyecto de ley está pendiente para ser debatido por el Congreso de la República.

La socialización y apropiación de la metodología por parte de las demás entidades que tienen competencias en la formalización permitirá que las instituciones (MADR e INCODER) lleguen de una misma manera al territorio y asuman la política de formalización desde una misma lógica de intervención.



## Herramientas didácticas para la masificación

- *Curso de capacitación*

Para contar con personas preparadas, que puedan aplicar las herramientas del programa de formalización en el territorio, el proyecto financió el diseño de módulos de capacitación sobre la metodología para la formalización masiva de la propiedad rural. El documento aborda los componentes técnico, jurídico y social del programa. Estos módulos se basaron en la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial<sup>5</sup>.

La propuesta del curso contiene el desarrollo de un módulo básico, en el que se explica el proceso de formalización, los aspectos jurídicos, técnicos y sociales a tener en cuenta en el mismo. El documento además contiene el desarrollo de temáticas especializadas, en donde se abordan todas las etapas y componentes del proceso de formalización. También se desarrollan componentes específicos sobre administración y gestión de proyectos de formalización y el manejo del sistema integrado de información geográfica (SIIG) que administra el PFPR.

En la actualidad el curso está siendo impartido a jueces, personal técnico, agentes institucionales y organizaciones ejecutoras encargadas de adelantar los procesos masivos de formalización en las zonas rurales en las que se adelanta el Programa.

<sup>5</sup> Documento disponible en:  
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Anexo%201%20-%20Guia%20formalizaci%C3%B3n.pdf>

Con estos módulos de capacitación se espera formar a diferentes tipos de profesionales para que estén en la capacidad de aplicar y replicar la metodología para la formalización masiva de la propiedad rural a nivel nacional. El desafío para que esta acción tenga un mayor impacto es que el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) incluya los módulos en su estrategia de capacitación virtual y en los centros de formación regionales para que las metodologías se puedan aplicar en campo.

- ***Producción audiovisual***

A través de consultores del Proyecto RTDR, se realizaron varios materiales audiovisuales. Con ellos se espera difundir el proceso que adelanta el programa de Formalización de la Propiedad Rural. Con las piezas comunicativas se busca fomentar la cultura de la formalización de la propiedad rural entre los pobladores del campo y también se espera hacer visible los componentes y principales resultados del programa.

Con el proyecto se produjo un video institucional dirigido al público general en donde se explican los componentes del programa así como su impacto y principales resultados. También, se realizaron tres (3) módulos audiovisuales, en los que se explica el componente social, el jurídico y el técnico del programa. Además, se hizo un video dirigido especialmente a los jueces, donde se explican algunos aspectos de la Ley 1561 de 2012. Finalmente, se apoyó la realización de un documental sobre la formalización de la propiedad rural<sup>6</sup>.

Por una parte, el que las piezas audiovisuales hayan sido producidas en un lenguaje sencillo y accesible para los pobladores rurales permite que haya una mayor comprensión del proceso de formalización. En particular, con estos materiales los campesinos pueden conocer sus derechos sobre la tierra, las etapas y requisitos del proceso.

De otro lado, el documental hace visible la problemática de la informalidad sobre las tierras en Colombia así como las acciones y los componentes del programa para mitigar esta problemática. El documental se ha transmitido por

.....  
<sup>6</sup> Estos materiales se encuentran disponibles en youtube en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/user/FormalizacionMADR>



la televisión nacional por lo que existe una mayor información por parte de la ciudadanía respecto del tema.

Los materiales están disponibles en las redes sociales, a través de YouTube, lo que permite que cualquier persona interesada pueda consultar los videos. Las piezas también son utilizadas en las reuniones de socialización sobre el programa y en las capacitaciones, haciendo que los procesos de formación sean más dinámicos y pedagógicos.

- ***Juego de mesa***

Con el apoyo del proyecto, se diseñó un juego dirigido a la familia campesina y en particular para la mujer. De esta manera, se busca motivar y sensibilizar a la población rural sobre el funcionamiento del programa de formalización y el procedimiento establecido por la Ley 1561 de 2012. A través del encuentro familiar, propiciado por la actividad lúdica, se busca generar consciencia respecto a las ventajas de una cultura de la formalidad. En el marco del proyecto, el juego fue aplicado con algunas familias campesinas con miras a verificar la apropiación de los contenidos y su efectiva implementación.





# Restitución

**D**esde el año 2011 Colombia implementa –en cumplimiento de la Ley 1448– el proceso de restitución de tierras a las víctimas del conflicto, en casos de abandono forzado y despojo, la ley aplica por hechos posteriores a 1991. Este es un proceso único ya que el conflicto armado todavía pervive en el país, es transitorio y se desarrolla en el marco de la justicia transicional por un periodo de diez años. El proceso establecido por la ley, determina que es la Unidad de Restitución de Tierras (URT) la que se encarga de organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados. Además, se encarga de recibir las solicitudes de restitución y de someter los casos ante los Jueces de Restitución en la etapa administrativa del proceso. Por otra parte, en cumplimiento de la ley se crearon Jueces y Magistrados especializados en Restitución de Tierras, quienes dictan las sentencias sobre restitución en la etapa judicial del proceso.

La Unidad de Restitución de Tierras está presente con 25 oficinas en 12 macro zonas de despojo, en donde por condiciones de seguridad es posible empezar a trabajar, en las cuales existe 270 zonas micro focalizadas. Con los procedimientos existentes, ya son más de 700 los casos que cuentan con sentencia judicial\*.

\* Para más información visitar la página [www.restituciondetierras.gov.co](http://www.restituciondetierras.gov.co)

Esta forma de implementar la política, constituye un reto en sí mismo, ya que el proceso se debe realizar en medio del conflicto, lo que implica garantizar condiciones mínimas de seguridad de los reclamantes de tierras así como de las personas ya restituidas; lo cual ha significado trabajar solamente en zonas macro focalizadas, donde la fuerza pública avala la intervención.

Esta justicia transicional representa diversos desafíos para el país, por ejemplo en lo que tiene que ver con la etapa judicial, otorga competencias especiales a los jueces y magistrados especializados en restitución de tierras. Lo anterior implica que se requiere fortalecer las capacidades específicas de los jueces para que la administración de justicia pueda responder de acuerdo a los criterios de la justicia transicional.

Otro desafío de esta política, tiene que ver con las competencias administrativas otorgadas a la URT. Se esperaba contar con la presentación de un número alto de solicitudes de restitución y a finales del 2014 se había recibido un número menor de solicitudes a las presupuestadas (alrededor de 70 mil), sobre todo del norte del país. Lo cual indica que la URT tiene un desafío para que las víctimas conozcan la ley y accedan a sus procedimientos y de esta manera se pueda aumentar el número de solicitudes.

Por lo tanto, la institucionalidad enfrenta todavía numerosos retos. En particular, se necesita continuar sensibilizando más a las víctimas sobre sus derechos y los alcances de este proceso, para aumentar el número de solicitudes, abarcando víctimas en todo el país, y también las que residen en el extranjero en la actualidad.

Otro reto importante, tiene que ver con que en muchas de las tierras en donde se reclama la restitución, existen los segundos ocupantes. Muchas de estas personas, son poseedores de buena fe, y por lo tanto se están organizando para defender sus derechos. El desafío consiste en que se deben diseñar medidas para proteger y reconocer los derechos de estos segundos ocupantes

Adicionalmente, otro reto de la política está en el cumplimiento efectivo del fallo o sentencia de restitución. Y esto implica a las restituciones individuales y a las colectivas, en las cuales existen numerosos actores involucrados en un solo territorio objeto de restitución. Y es un desafío de todo el Gobierno, pues la restitución integral involucra no sólo a la Unidad de Restitución, sino a las 51 entidades que integran el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.



Finalmente, la restitución de tierras debe ir articulada a los procesos de planeación del uso del suelo y del ordenamiento productivo, ya que cualquier proceso de titulación tiene incidencia en la protección y uso de suelos. El reto es asegurar que la restitución contribuya a un desarrollo rural sostenible.

Teniendo en cuenta el panorama anterior, se puede indicar que este proyecto respondió a las necesidades más estratégicas, a través de la promoción de diálogos técnicos sobre la política de restitución, elaboración de propuestas de ley y protocolos de ajuste e implementación. Además, trabajó llegando al campo objeto de restitución y apoyó la realización de actividades que trascienden las competencias misionales de la entidad, pero que tienen impactos en la política de restitución como es el análisis de la problemática de cultivos ilícitos en predios objeto de restitución y formalización de tierras y el proceso de sustracción de zonas de reserva forestal en zonas objeto de restitución.

## Dialogo técnico sobre políticas de restitución

Con el apoyo del proyecto, se realizó un conversatorio de carácter académico, en el que se abordaron dos temas importantes del proceso de restitución como lo son la aplicación del enfoque diferencial y el tratamiento de segundos ocupantes en tierras que son objeto de restitución. Esta actividad se enmarca en la estrategia general de la Unidad de Restitución de impulsar diálogos técnicos entre expertos temáticos sobre el desarrollo de la política de restitución de tierras en el país.

En el primer panel sobre la aplicación del enfoque diferencial en el proceso de restitución se presentaron debates sobre los aspectos críticos en la aplicación de los enfoques de género, grupos de edad y étnico. Se señalaron los principales avances y desafíos en el trabajo con mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos indígenas y comunidades afro descendientes en los procesos de restitución de sus tierras y territorios.



En el segundo panel, se informó respecto a los avances en el tema y se debatió sobre la situación de aquellos pobladores rurales que, por efecto de los fallos de restitución se ven obligados a entregar la tierra de la que derivan su sustento, pese a no haber sido partícipes del despojo o abandono forzado, lo que los deja en una situación de vulnerabilidad muy alta y con la necesidad de una respuesta por parte del Estado.

## Implementación y ajustes en la Ley

### • *Traslado de casos de restitución*

La Unidad de Restitución necesitaba contar con parámetros y orientaciones para adelantar las gestiones del trámite administrativo de las solicitudes de restitución de tierras, para los casos que venía adelantando la Fiscalía General de la Nación y los Tribunales de Justicia y Paz en virtud de la Ley 1592 del 2012, ya que dichos expedientes fueron trasladados a la Unidad de Restitución. Con el apoyo del proyecto, se clasificó y revisó la información de 300 expedientes remitidos y se elaboró un Protocolo para regular este traslado. La elaboración del Protocolo incluyó el envío digitalizado de los expedientes a las Direcciones Territoriales, así como visitas de terreno.

El protocolo incorpora una metodología para el análisis de estos expedientes que permite establecer: a) grado de complejidad; b) viabilidad de su trámite de conformidad con los criterios temporales, de macro y micro focalización y subjetivos respecto a la titularidad del derecho a la restitución; y c) estado probatorio de los expedientes frente a los postulados al registro, tales como la identificación de la víctima y de su núcleo familiar, la identificación del predio y los hechos victimizantes constitutivos de despojo o abandono forzado.

### • *Propuesta de restitución de tierras por vía administrativa*

Para ayudar a la Unidad de Restitución de Tierras en la identificación de medidas que permitan acelerar la restitución de tierras, a través del proyecto se elaboró un borrador de proyecto de ley complementario a ley 1448 del 2011 con su respectivo articulado y exposición de motivos. Con éste, se busca establecer un procedimiento de restitución por vía administrativa a cargo de la Unidad de Restitución, que le permitirá, de ser aprobado, agilizar el proceso de restitución y promover la resolución de un gran número de solicitudes (que podría ser alrededor de 1/3 de las existentes) en las que: i) no se presenta oposición de



terceros; ii) no hay otros intereses o derechos en conflicto; y iii) no se percibe riesgos para los restituidos.

La URT presentó esta propuesta, a algunos congresistas y está en espera de ser incorporada en la agenda de trabajo de la comisión del congreso respectiva para su discusión. La propuesta de ley además abarca otros temas relevantes para el proceso, los cuales permiten mejorar la implementación de la ley 1448, en temas como la utilidad y validez de la “prueba colectiva”, la aplicación del proceso de restitución en zonas con presencia minera y en zonas de reserva forestal. Finalmente, presenta criterios de interpretación de la ley 1448 a la luz de los principios de la justicia transicional.

- ***Cultivos de uso ilícito en predios objeto de restitución***

Con el apoyo del proyecto, se realizó un análisis socio-jurídico sobre la problemática de cultivos de uso ilícito en predios objeto de restitución y formalización de tierras. Es así, que resulta trascendental discutir este tema y encontrar soluciones, ya que al restituir estos predios, se puede poner en riesgo la vida de las personas beneficiarias al recibir tierras con cultivos ilícitos. En muchos casos pueden ser sometidos a investigaciones de tipo penal. Con el proyecto, se revisaron alternativas jurídicas que le permitan a la Unidad de Restitución enfrentar la problemática. Para ello, en primer lugar, se adelantó un diagnóstico de los procesos de restitución y la presencia de cultivos para uso ilícito en los predios a restituir de los departamentos del Meta y Putumayo. A partir de este resultado, se formularon recomendaciones, en las que se incluye la argumentación jurídica necesaria para dar solución a dichas problemáticas en perspectiva de la justicia transicional. También se presentan argumentos que permiten la justificación para adelantar las reformas legislativas a que hubiere lugar.

La propuesta de ajuste legal parte de considerar principios fundamentales de la justicia transicional como el debido proceso, el derecho a no auto incriminarse y el principio de acción sin daño. También, recoge el debate de la aplicación del principio de oportunidad a estos casos, en donde el Estado tiene la posibilidad de renunciar, suspender o interrumpir el ejercicio de la acción penal. De esta manera, se propone no aplicar la justicia penal a estos bienes y con ello que no sea extinguido el dominio en dichos predios. Lo anterior, permitirá a los jueces de restitución tomar medidas cautelares para una sentencia eficaz y a la URT proteger a las víctimas mediante actos administrativos en zonas que aún no han iniciado dicho proceso de restitución.

La Dirección Jurídica de la Unidad de Restitución viene estudiando la posibilidad de generar una propuesta de acto administrativo que le permita dar orientaciones sobre cómo proceder en el trámite de las solicitudes de predios que tienen cultivos de uso ilícito, esto paralelamente a la alternativa más difícil de aprobar, la propuesta de Ley.

- ***Sustracción de áreas en zonas de reserva forestal que se pretenden restituir en el marco de la ley 1448***

El país cuenta desde el año de 1959, con unas zonas denominadas de reserva forestal, según la ley 2 de 1959, áreas que por sus condiciones ambientales deben ser protegidas. Sin embargo, al ser una norma antigua, muchos municipios y pueblos en Colombia se fueron conformando en dichas zonas. Teniendo en cuenta esa realidad se diseñó un procedimiento titulado sustracción de zona de reserva forestal, en donde el Ministerio del Medio Ambiente determina si se puede o no sustraer una determinada área de reserva forestal. Para el caso de la restitución de tierras, varios predios objeto de restitución se encuentran en estas zonas.

Para contribuir con la solución de esta problemática, a través del proyecto se seleccionó, desarrolló y acompañó durante todo su ciclo, un piloto de sustracción de zonas de reserva forestal en áreas solicitadas para la restitución. Dicho piloto se implementó en el municipio de Simacota en Santander. Para ello, se realizó una línea base con toda la información jurídica, geográfica, física, ambiental, económica y social del área que se pretendía sustraer y se presentó una propuesta de zonificación y ordenamiento territorial para la zona, con los correspondientes anexos técnicos.

Con base en este piloto, se elaboró un protocolo para los procesos de sustracción en zonas de reserva forestal en las cuales se busca obtener la restitución jurídica y material de tierras despojadas o abandonadas, que le permite a la URT contar con lineamientos técnicos que hagan más efectivo el proceso de restitución de tierras en zonas donde no se podía restituir.

Asimismo se generaron lecciones aprendidas y una hoja de ruta para ser replicada en proyectos de mayor escala. Estas herramientas podrán ser aplicadas y sirven de insumos, en un eventual escenarios del postconflicto.



- ***Restitución en zonas de extracción minera***

De acuerdo con la Ley 1448 de 2011 la medida de restitución de tierras cobra el carácter de preferente dentro del marco de la reparación integral a las víctimas del conflicto. No obstante en su ejecución el MADR identificó la necesidad de armonizar ésta con otras políticas de igual importancia, como es el caso de la política minero energética, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2010, como una de las locomotoras del desarrollo.

A través del Proyecto se apoyó al MADR en i) la identificación de los escenarios potencialmente conflictivos o que significan colisión en la ejecución de dichas políticas, ii) la revisión de la postura de los intervinientes en el proceso de restitución y la jurisprudencia sentada en las dos políticas, y con base en ello, iii) la formulación de recomendaciones para el eventual ajuste de la política pública de restitución de tierras y la actividad de aprovechamiento de recursos minerales. Lo anterior con el fin de definir un marco de ejecución coordinado y armónico que permita implementar ambas políticas de manera concomitante sin paralizar la ejecución de ninguna de ellas.

La consultoría concluye que no hay contradicción entre las dos políticas y que pueden coexistir. En especial, se presentan recomendaciones para armonizar las políticas, en los casos, en que existen ocupaciones y procesos de restitución en sitios contiguos a la exploración y explotación minera. En estos casos, se sugiere modificar las medidas restrictivas de inadjudicabilidad de predios en las zonas contiguas a la exploración o explotación minera, cuando hay tensión entre las



políticas y en su lugar dar aplicación a las figuras de delimitación de zonas de reservas de baldíos, o bien a procesos de formalización en las zonas aledañas a los proyectos mineros.

Con esta actividad del proyecto, se tienden puentes entre entidades y distintos sectores (agropecuario y minero), buscando producir recomendaciones para que dos políticas de gran importancia puedan implementarse efectivamente en el territorio.

## **Socialización de la experiencia en restitución de tierras**

- ***Libro Balance del proceso de restitución de tierras***

Teniendo en cuenta que la ley de víctimas y restitución de tierras es única en el contexto mundial y nueva en el país, se requiere que la ciudadanía en general y en particular los sectores de opinión, conozcan los avances en cuanto a dicha política. De ahí, que el proyecto quiso aportar a que la misma sea visible y conocida de manera masiva. Por ello, se apoyó la edición y publicación del libro de balance del proceso de restitución de tierras durante el primer trienio en materia de aplicación de la Ley 1448 de 2011.

Este balance de la gestión se refiere no sólo a los resultados del proceso administrativo para lograr la entrega material y jurídica de los predios sino también al rol de la unidad en la representación a las víctimas durante la etapa judicial. También informa sobre las acciones de impulso y acompañamiento que ha realizado en la etapa del pos fallo para la ejecución de las medidas complementarias, tales como proyectos productivos y vivienda, entre otras. El texto recoge la experiencia de las Direcciones Misionales, Grupos de Trabajo y Direcciones Territoriales, desde las diferentes etapas y disciplinas que involucra la restitución. Se presentan estudios de caso de las diferentes regiones y diversas miradas desde la URT, sobre el proceso de restitución.

- ***Intercambio de experiencias internacionales de la Unidad de Restitución con la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sede en Costa Rica***

Para fortalecer a la URT en sus capacidades técnicas, el proyecto apoyó un intercambio de experiencias con la Corte Interamericana de Derechos Huma-



nos. Previo a la visita, se adelantó un concurso interno entre las direcciones territoriales en donde se seleccionaron los colaboradores que iban a participar del intercambio de experiencias. El concurso consistía en puestas en escena en donde se simulaban sesiones ante la Corte Interamericana en las que se resolvían casos basados en situaciones emblemáticas o retadoras durante el proceso de restitución.

El concurso no solo motivó el estudio y el trabajo interdisciplinario entre los equipos jurídico y social de las Direcciones Territoriales participantes sino que generó intercambio entre éstas, dejando enseñanzas y lecciones aprendidas interesantes para la entidad. Con el intercambio de experiencias con la Corte se fortalecieron las relaciones interinstitucionales en torno a la política de restitución de tierras permitiendo profundizar y sistematizar herramientas jurídicas y técnicas de la actuación de la unidad en la etapa administrativa y judicial.

- ***Contribución a la memoria histórica***

El país ha avanzado en la reconstrucción de la memoria histórica del conflicto, y aunque existe una entidad específica para adelantar este proceso, la URT tiene mucha documentación para contribuir a la construcción de esta memoria. Por lo anterior, el proyecto apoyó la publicación y divulgación de los documentos de contextualización de 8 casos emblemáticos de la Unidad de Restitución de Tierras en el marco del proceso administrativo de la Ley 1448.

Con esta publicación, se busca dar a conocer, tanto a las víctimas que procuran la restitución de sus tierras como a la ciudadanía en general, las narrativas y los hallazgos encontrados durante el proceso de restitución contenidos en los documentos de análisis de contexto. Estos documentos son construidos por los equipos de la URT durante el proceso administrativo y se constituyen en uno de los principales sustentos de las demandas judiciales de restitución como principal "prueba colectiva". Esta información, confidencial hasta el momento del fallo judicial, es de suma importancia para el proceso de construcción de memoria histórica en el marco del conflicto y también eventualmente como insumo para la Comisión de la Verdad prevista en las negociaciones de Paz de la Habana (capítulo tierras).



# Enfoque diferencial

**M**ediante este enfoque se reconoce que hay poblaciones que por sus características particulares, en razón de su edad, género, orientación sexual, grupo étnico y situación de discapacidad, deben recibir un tratamiento especial al momento de diseñar e implementar la política.

Al igual que el resto del país, el desarrollo rural está inmerso en una transición hacia la construcción de nuevas políticas de cara al postconflicto. Parte del cambio implica darles una mayor atención a las personas que integran estos grupos poblacionales considerados desde el enfoque diferencial. En un país que vive inmerso en numerosas desigualdades, es de suma importancia lograr una mayor igualdad de oportunidades.

## Enfoque étnico

Existe diversidad de grupos étnicos en el país (pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y comunidades Rom). Solo en el caso de las comunidades indígenas, en el país existen no menos de 102 pueblos indígenas repartidos territorialmente en 720 resguardos.

Para el caso de la política de restitución, existe un enfoque diferencial de tipo étnico, establecido en los decretos de ley 4633 y 4635 que describen el enfoque diferencial para la restitución de predios colectivos, de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes respectivamente. El procedimiento comprende el reconocimiento de tres medidas: 1) verificar si procede la ruta étnica administrativa para formalizar el territorio, o 2) inscripción de medidas cautelares y registro del territorio en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA), o 3) Caracterización de los daños y afectaciones del territorio como requisito previo a la demanda de restitución.

A finales del 2014 la URT ya había realizado 30 caracterizaciones y presentado 16 demandas colectivas ante la justicia, que en caso de que el fallo sea favorable representarían la restitución de más de un millón de hectáreas beneficiando a unas veinte mil familias. En septiembre del 2014 se obtuvo una sentencia histórica mediante la cual se restituyen derechos territoriales para un grupo étnico. En dicha sentencia se restituyeron 50 mil hectáreas de tierra a la comunidad Embera Katío del resguardo del Alto Andágueda, en Chocó.

En este marco, el proyecto aportó en la implementación del procedimiento descrito anteriormente en algunas comunidades indígenas, en especial en la



medida de caracterización. Brevemente, la caracterización implica estudiar a los grupos étnicos objetos de restitución y para ello se describen las características sociales, culturales e históricas de dichas comunidades, así como las características jurídicas, medioambientales y catastrales de los territorios, a fin de lograr la caracterización de los daños y afectaciones territoriales y de esta manera documentar los casos de despojo o abandono. Con esta información se puede generar una demanda de restitución. Producto de este esfuerzo se logró presentar varias demandas ante la justicia.

## **Protección de derechos territoriales de comunidades indígenas**

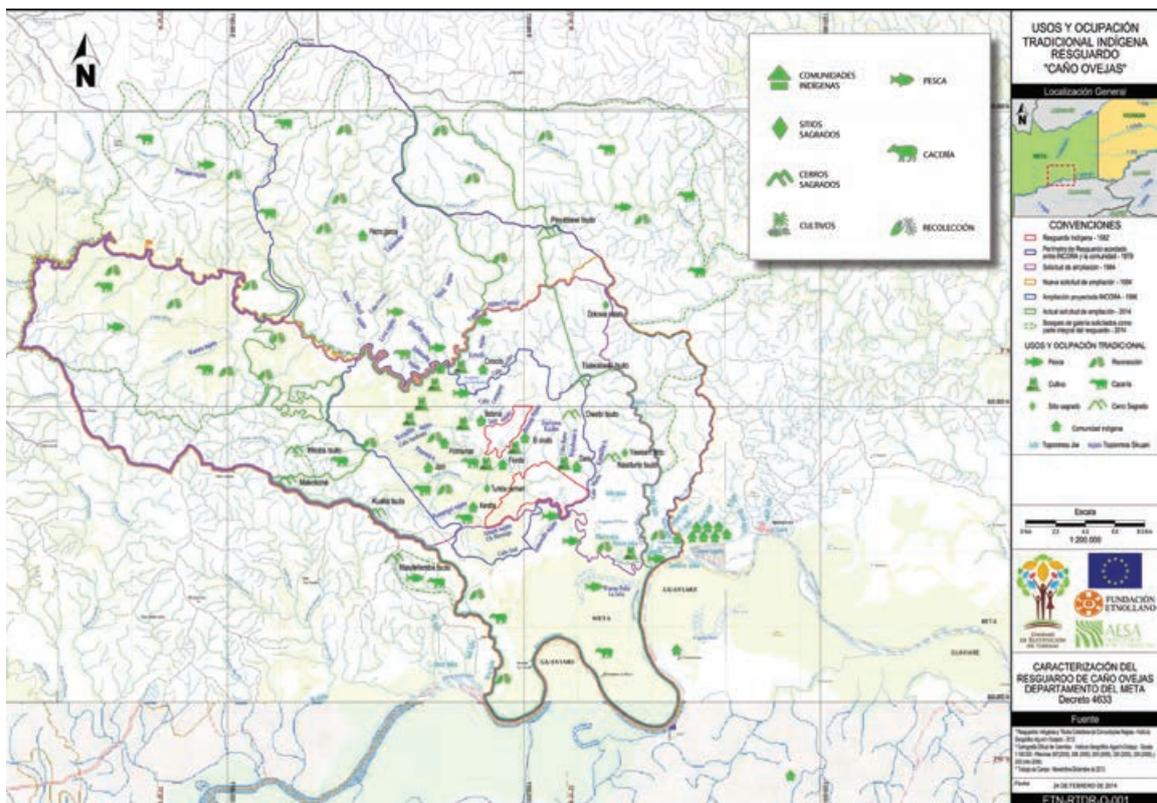
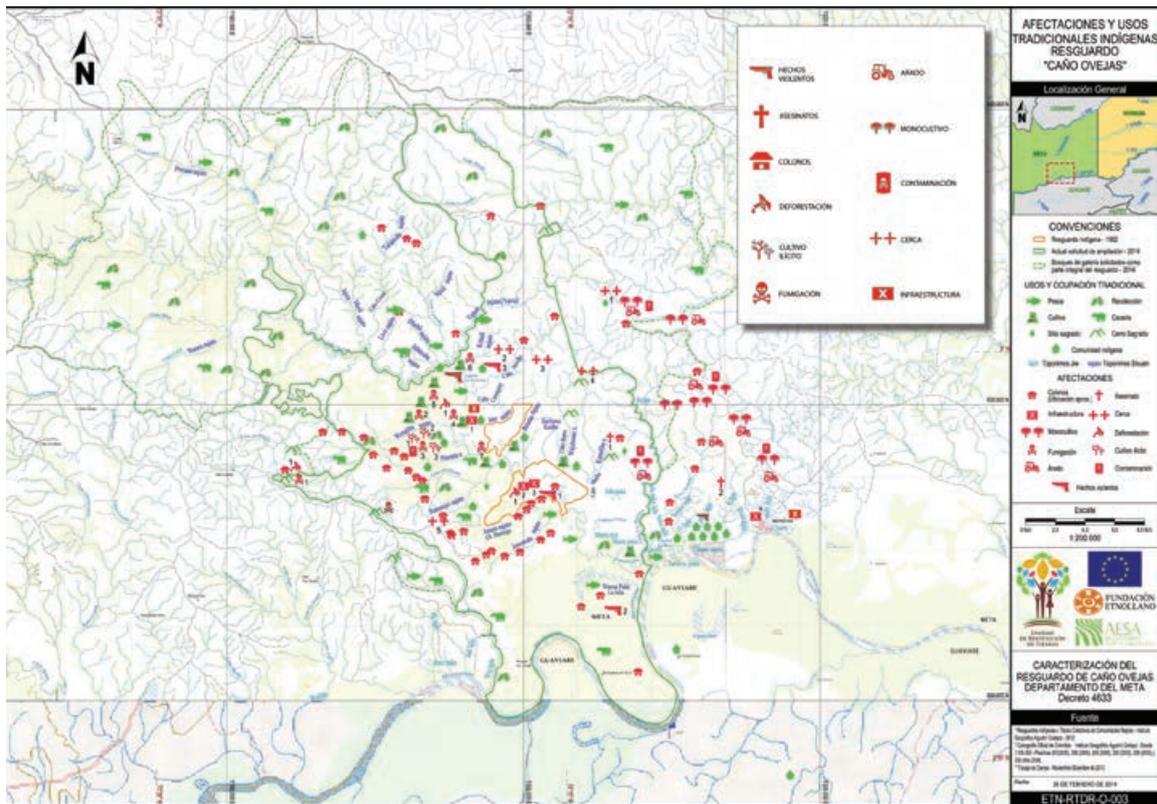
- ***Socialización de la ley, de los decretos ley y sondeo previo***

Con esta actividad el proyecto se alineó a la estrategia de la URT para que los decretos ley sean conocidos por todas las comunidades étnicas y de esta manera haya una mayor apropiación por parte de las comunidades de los derechos y medidas establecidos en la ley.

### **Comunidades de Putumayo y Resguardo Guasiruma en el Valle del Cauca.**

Con las comunidades indígenas se identificaron posibles casos en los cuales se podrían implementar las medidas de protección de derechos territoriales. Para ello líderes y lideresas indígenas fueron formados como multiplicadores de la Política de Restitución de Derechos Territoriales. Así mismo se presentó una metodología para la recolección de información sobre afectaciones territoriales. Como resultado, ya se cuenta con un documento sobre las afectaciones territoriales de las comunidades indígenas del Putumayo y Valle del Cauca. En este documento se incluye mapas de afectaciones territoriales en las comunidades Indígenas, a partir de la información geográfica recolectada por parte de las comunidades.

En estos casos, el proyecto apoyó una fase previa a las caracterizaciones, la cual consiste en hacer un sondeo general y un proceso de socialización de la ley y los decretos ley con estas comunidades con el fin de proceder con la focalización, la caracterización y la construcción de las demandas. Es así que se identificaron y priorizaron los casos concretos para iniciar el proceso de caracterización, demanda y sentencia para asegurar los derechos territoriales de las comunidades indígenas de estos departamentos.



- ***Caracterización de afectaciones territoriales indígenas***

**Resguardos indígenas Sikuaní de unuma y Caño Ovejas en Meta y Vichada; Comunidades indígenas de Mondo Mondocito, Juradó, ambos en el Chocó; Comunidades Jiw y Tukanos Orientales del Resguardo La Fuga en el Guaviare; Comunidades Yukpas en los Resguardos Menkue e Iroka en el Cesar.**

El proyecto apoyó la caracterización de estas afectaciones territoriales en el marco del Decreto Ley 4633 de 2011. Específicamente, el proyecto aportó a la realización de asambleas de socialización y validación de los resultados de la caracterización de las afectaciones con las autoridades, líderes indígenas y la comunidad. Con cada comunidad se acordaron los pasos a seguir para lograr la restitución de sus derechos o la implementación de medidas cautelares.

También, el proyecto apoyó en la producción de mapas interactivos de dichas caracterizaciones. Estos mapas, que hacen parte del expediente de la demanda que se presenta al Juez Especializado de Restitución de Tierras, le facilitan a los jueces acceso a toda la documentación (fotos, videos, testimonios y entrevistas) por medio de un mapa electrónico que permite geo referenciar todos los sucesos de relevancia para el caso.

Está es una herramienta novedosa. Con el proyecto, se logró mejorar significativamente la metodología de caracterización, en particular con esta cartografía interactiva para uso de los jueces. Se espera que el empleo de esta metodología se masifique y de esta manera se pueda contar con un mayor número de sentencias.

Varias de estas caracterizaciones apoyadas por el proyecto ya se tradujeron a demandas y se está en espera de sentencias de estos casos.

## **Enfoque étnico en el desarrollo rural con enfoque territorial**

Para dar operatividad a la nueva política de desarrollo rural, el proyecto apoyó la generación de una propuesta que busca agregar un capítulo a los documentos conceptuales sobre el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial (DRET) que viene adelantando el INCODER. Se espera que estos documentos tengan en cuenta las particularidades de los pueblos indígenas para la formulación e implementación de los programas y proyectos productivos a cargo de esta Institución.



La información se obtuvo a partir de fuentes documentales y visitas de campo a comunidades indígenas del Cauca, Valle del Cauca, Catatumbo y la Sierra Nevada de Santa Marta.

El análisis generó propuestas de criterios básicos e indicadores de desarrollo (ej.: de seguridad alimentaria, y no solo titulación de tierras) flexibles que se adecuen a las necesidades de las comunidades indígenas de Colombia, en los cuales se incluya la perspectiva territorial. Se diseñaron indicadores en el ámbito productivo para formular líneas base y orientar los proyectos productivos que busquen satisfacer las necesidades colectivas de las comunidades indígenas a nivel nacional, en articulación con los demás actores objeto de desarrollo rural.

Se espera que con estos insumos, el INCODER cuente con una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial, en la cual se abarquen criterios básicos desde un punto de vista étnico.

## **Acceso a recursos hídricos en territorios étnicos**

Con el fin de aportar a la construcción de una política de tipo prospectivo respecto al acceso al agua en territorios étnicos, se realizó un estudio de campo con 20 estudios de caso en todo el territorio nacional, sobre problemáticas y escenarios en los que se pueden presentar conflictos alrededor del acceso al agua en donde existen territorios étnicos.

Se identificaron varios tipos de conflictos existentes y potenciales en torno al acceso al agua en dichos territorios étnicos, como son los de contaminación ambiental, de abastecimiento productivo (impacto de las obras de irrigación o de las centrales hidroeléctricas, monocultivos a escala industrial y zonas donde existe la minería), y de abastecimiento al consumo humano. También se identificaron las debilidades institucionales para enfrentar estos desafíos.

El estudio cuenta con un informe sobre la normatividad e institucionalidad relacionada con la protección y acceso al agua en territorios étnicos en Colombia, y también presenta una reflexión sobre la necesidad de la consulta previa en estos escenarios, de acuerdo con la normativa internacional.

Con este documento, el INCODER, el MADR y las autoridades ambientales nacionales y locales cuentan con un análisis prospectivo con las rutas a seguir por parte del Gobierno Nacional para la toma de decisiones en torno al acceso al agua en territorios de comunidades étnicas, dentro de un marco de concertación y respeto por sus usos y costumbres, así como por la conservación de su territorio y de los recursos naturales que allí se encuentran.

## **Enfoque de género**

El proyecto también aportó en la reflexión y construcción de herramientas que permiten transversalizar el enfoque de género en algunos programas y proyectos de las entidades beneficiarias.

Existe un mandato por ley de implementar un enfoque diferencial que garantice el acceso a las mujeres y a otros grupos vulnerables a la restitución de tierras. Es así como un diagnóstico reciente de la Contraloría General de la Nación concluyó que aún está pendiente dicha implementación, más específicamente en el diseño de los proyectos productivos complementarios a la restitución.



También, otras entidades del sector han identificado que en los proyectos de Desarrollo Rural se requiere una mayor participación de la mujer desde el proceso de formulación hasta el seguimiento de los proyectos.

### **Reflexión sobre el rol de la mujer en el desarrollo rural**

El proyecto, consciente de la importancia de la transversalización del enfoque de género en los programas que desarrollan las entidades beneficiarias, apoyó la realización de foros sobre el tema. Con la participación de la institucionalidad, organizaciones de la sociedad civil y mujeres líderes campesinas, se analizó el rol de la mujer en el desarrollo rural con enfoque territorial. En estos espacios, coordinados con el INCODER, se buscaba producir recomendaciones respecto a los retos y perspectivas para la inclusión de la mujer en los programas y proyectos de desarrollo rural. Se realizaron dos foros, uno en la ciudad de Sincelejo, en donde se contó con la presencia de mujeres rurales de la zona de Montes de María y otro foro en la ciudad de Popayán con presencia de mujeres de los Departamentos del Cauca, Valle del Cauca y Nariño. En los foros en un primer

momento se buscó sensibilizar a los funcionarios del INCODER y otras entidades respecto al alcance de la transversalización del enfoque de género al interior de la entidad y la importancia de la mujer como promotora del desarrollo rural. En la segunda parte se realizaron mesas de trabajo por departamentos con el fin de identificar las barreras percibidas por las mujeres para acceder a la oferta institucional del INCODER así como recomendaciones para superar esas brechas en el acceso.

Este ejercicio participativo, gracias al uso de una guía metodológica empleada para el trabajo grupal, logró visibilizar que existen procedimientos institucionales que se constituyen en barreras de acceso de las mujeres a los diferentes programas del INCODER. La principal barrera identificada tiene que ver con el acceso a las tierras, y con el apoyo para alternativas productivas. Otros aspectos críticos, aunque no del resorte del INCODER, pero que reflejan las huellas del conflicto, son los aspectos mencionados por las mujeres respecto a la elaboración del duelo de las víctimas, la violencia sexual en el marco del conflicto y la reconstrucción del tejido social, como parte de sus proyectos de vida.

Como resultado de este proceso, el INCODER ha decidido que para el año 2015, un porcentaje significativo de su oferta institucional irá dirigido a la mujer y a los jóvenes rurales.

## **Reflexión sobre el rol de la mujer en la implementación de proyectos productivos de la URT**

El proyecto, consciente de la necesidad de facilitar la incorporación e implementación del enfoque género en los proyectos productivos dirigidos a la población restituida, apoyó la producción de recomendaciones específicas encaminadas a implementar dicho enfoque. A partir de la realización de dos estudios de caso, en la zona de Montes de María y en el Departamento de Córdoba, se revisó toda la cadena de intervención de la URT. Esto permitió observar cómo está previsto y cómo efectivamente participan las mujeres durante todo el ciclo que desarrolla el Programa de Proyectos Productivos de la URT. Desde la etapa de la formulación de los proyectos, pasando por la bancarización y los desembolsos, hasta la implementación del proyecto productivo, y el acompañamiento que se le hace por dos años para su desarrollo.



Los resultados de la consultoría le permitirán a la URT contar con estrategias para la creación de redes productivas y esquemas de asociatividad con enfoque diferencial, de cara a lograr una mayor participación de la mujer en la implementación de los proyectos productivos de la Unidad de Restitución. Como la formulación de dichas estrategias está a cargo de la Dirección social de la Unidad, pero la implementación depende del Programa de Proyectos Productivos de la entidad, esta actividad logró generar sinergias multidisciplinarias dentro de la institución.

Dicha sinergia permitirá ajustar los manuales y herramientas de gestión a fin de aplicar de manera práctica el enfoque de género, así como las orientaciones para incorporar el enfoque diferencial en todo el ciclo de apoyo a proyectos productivos que desarrolla el Programa. De este modo se fortalecieron los instrumentos y herramientas requeridas para la implementación de los apoyos complementarios a la restitución de tierras, brindados a través del componente proyectos productivos. Dicho componente como estrategia de sostenibilidad, concreta la integralidad del proceso y mejora la coherencia en la implementación de la política.





# Desarrollo rural con enfoque territorial

**E**l desarrollo rural con enfoque territorial es un abordaje metodológico. La unidad de análisis e implementación de la política es el territorio. En donde el territorio es considerado como un producto social e histórico, dotado de una determinada base de recursos naturales, ciertas formas de producción, consumo e intercambio, y una red de instituciones y formas de organización que se encargan de darle cohesión al resto de los elementos (Sepulveda, Rodriguez, Echeverri, & Portilla, 2003).

Uno de los principios básicos que rigen las políticas de desarrollo rural, tiene que ver con la necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, el cual reconoce una ruralidad diferenciada y a los actores rurales como gestores y actores de su propio desarrollo (Ocampo, 2014). Bajo esta propuesta de enfoque, el Gobierno Colombiano ha trazado algunas de sus estrategias e instrumentos de política pública.

Es así como en las bases del Plan Nacional de Desarrollo, 2014-2018, *“Todos por un nuevo país”*, se propone fortalecer las acciones de los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET). Estos programas apuntan



a incrementar la productividad y la rentabilidad de las actividades productivas rurales con intervenciones que parten de la caracterización del territorio y de las comunidades locales y que contemplan los siguientes aspectos: i) ordenamiento productivo y de la propiedad; ii) acceso a activos y a bienes públicos sociales y sectoriales acordes a los atributos del territorio; iii) desarrollo de capacidades para lograr la sostenibilidad de los proyectos productivos agropecuarios y apoyar la generación de ingresos; y iv) consolidación de la institucionalidad local para soportar el desarrollo rural territorial (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Para lograr implementar la directriz del Plan Nacional de Desarrollo se requiere definir, por parte de las entidades del sector, los territorios de manera más precisa articulados a las regiones priorizadas en el Plan Nacional de Desarrollo (muy amplios). En este documento, se priorizan 6 grandes regiones y se identifican 145 subregiones, de las cuales se prioriza la intervención en 10 áreas equivalentes a territorios, con un promedio de 12 municipios en cada una de ellas. Una de las entidades del sector llamadas a implementar este enfoque es el INCODER, en donde para el año 2015 se priorizan 7 zonas para la implementación de proyectos de desarrollo rural con enfoque territorial. Desde el punto de vista de actores locales de la sociedad civil, existen ya redes interdepartamentales que trabajan el desarrollo local<sup>7</sup>.

Sin embargo se continúa observando un reto mayor en la estrategia del Gobierno para la implementación del enfoque territorial. El gobierno nacional ha decidido seguir con la centralización de los recursos, lo cual dificulta en cierta manera la implementación desde abajo hacia arriba de este enfoque. Después del paro agrario, sigue siendo en el gobierno central, a través de diferentes estrategias como los planes de articulación regional (PARES), donde se concertan las prioridades y se asignan los recursos<sup>8</sup>.

El proyecto contribuyó en el diseño de propuestas que permitirán implementar de mejor manera los diferentes aspectos que integran el enfoque territorial. De esta manera, se produjeron lineamientos y recomendaciones para que la institu-

7 Es el caso de las ADELS de Vélez-Santander y Meta-Vichada, entre otros esfuerzos.

8 Un primer paso para avanzar en la implementación de dicho enfoque se dio mediante la aprobación de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - Ley 1454 de 2011. La ley tiene por objeto "...establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias en materia de ordenamiento territorial entre la Nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas y establecer las normas generales para la organización territorial".

cionalidad existente pueda asumir dicho enfoque, a través de apoyos dirigidos al INCODER, la UPRA y al MADR. También se apoyó el intercambio de experiencias internacionales y se realizaron consultorías, que van a contribuir en el diseño de lineamientos que permitirán mejorar el acceso a los bienes públicos por parte de las comunidades rurales, en especial en lo que tiene que ver con el tema de los distritos de riego. Finalmente, a través de las consultorías sobre el observatorio nacional del mercado de tierras y agricultura familiar, se brindaron elementos de análisis para trazar estrategias sobre el adecuado ordenamiento productivo y de la propiedad en el territorio.

A continuación se detallan las actividades y los principales resultados alcanzados en este proceso.

## Lineamientos, modelos y criterios para el ordenamiento productivo

### Adecuación de tierras

En un país con abundancia de recursos hídricos, y una demanda creciente por parte de la población sobre estos recursos, es necesario contar con lineamientos que aporten a la construcción de herramientas para el ordenamiento producti-



vo. Se calcula que solamente un tercio de hectáreas con vocación agrícola se dedica a la agricultura mientras que el ganado ocupa más del doble de la superficie esperada para el mismo, generando un efecto sustituto entre ambas actividades.

Con el proyecto, se analizaron y seleccionaron criterios y lineamientos para el ordenamiento productivo de las tierras rurales en las áreas de adecuación de tierras. Estos criterios se diseñaron a partir de las diferentes variables (técnicas, culturales, sociales, económicas, climáticas y jurídicas) de dichas zonas. Es decir, es un análisis que busca conjugar las variables productivas con las sociales.



Se espera que estos lineamientos sean compartidos por la UPRA al MADR e INCODER y una vez sean validados, se tengan en cuenta tanto en las zonas de adecuación de tierras existentes como en las nuevas zonas o distritos, en donde se estudia por un lado tener un Fondo de Proyectos Productivos y también la posibilidad de lanzar modelos de asociaciones públicas-privadas (APPs), por ejemplo de riego, en sinergia con el Ministerio de Medio Ambiente. De este modo tendría el enfoque del DRET un instrumento actualizado de planificación sobre uso de suelos. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, sigue siendo un reto para este nuevo enfoque el hecho que la planificación de adecuación de tierras se siga manejando de manera centralizada.

## Observatorio nacional del mercado de tierras

Como parte de la necesidad de completar la información dispersa e insuficiente sobre el uso de tierras en Colombia, el proyecto aportó en el diseño conceptual, en el alcance temático y en los lineamientos para la puesta en marcha del subsistema de información del Observatorio del Mercado de Tierras Rurales (OMTR). Este observatorio estaría articulado al Sistema de Información de la UPRA.

Se espera que con estos insumos la UPRA comience a instrumentalizar dicho observatorio en los próximos años, para que en el mediano plazo el Observatorio del Mercado de Tierras Rurales (OMTR) sea el principal referente sobre precios de las tierras rurales y de las diferentes variables que afectan la dinámica del mercado, constituyéndose como el nodo integrador de la información institucional del país en estas materias (Fonseca, Infante, & Merlet, 2014). Con esta herramienta se espera detectar todo tipo de especulaciones que podrían afectar planes de ordenamiento productivo a fin de corregirlas en tiempo oportuno.

### **Modelos de asociaciones público – privadas (APPs) para riego**

Para brindar elementos de análisis respecto a la operatividad de este tipo de modelos, el proyecto apoyo la realización de intercambios de experiencias internacionales, para que los funcionarios encargados del diseño e implementación de los programas de adecuación de tierras pudieran conocer experiencias de planeación de proyectos de riego realizadas con modelos de asociaciones público – privadas. Funcionarios del INCODER y de la UPRA conocieron experiencias de Perú y de Chile, países escogidos por tener contextos relativamente cercanos.

En el Perú se visitó el distrito de riego de Olmos y en Chile el distrito de riego de Convento Viejo. En las visitas los funcionarios pudieron conocer las obras y también tuvieron la posibilidad de entrevistarse con funcionarios y usuarios de los distritos de riego, permitiéndoles tener diferentes perspectivas sobre el impacto de estas obras y la operatividad de los esquemas públicos/ privados para la administración de estos distritos. En particular, se resaltó en cada visita las diferencias de esquemas tarifarios así como la relación con los usuarios y la importancia de los mismos en cualquier esquema de APP.

Se espera que estas visitas den insumos para la puesta en marcha de la política nacional de adecuación de tierras, la cual está orientada al desarrollo de los proyectos bajo la figura de asociaciones público Privadas (APP). Las experiencias adquiridas en contextos similares de países próximos a Colombia fortalecen las capacidades para que los funcionarios públicos del sector puedan orientar de manera adecuada la propuesta e implementación futura de la ley sobre APP de riego.



En este tema también se fortaleció la capacidad del INCODER respecto a su trabajo con las asociaciones de usuarios del distrito de riego. Para ello, se financió la elaboración e impresión de un manual en donde se informa sobre administración, operación y conservación de distritos de riego de pequeña irrigación, junto con una capacitación sobre el tema.

## **Agricultura familiar y agroecología**

El enfoque territorial, promueve relaciones de colaboración entre la agricultura familiar y la empresarial, lo mismo que relaciones equitativas y mutuamente beneficiosas con otros actores en las cadenas de valor agroambientales, agroalimentarias y agroindustriales del territorio (Instituto Americano de Cooperación para la Agricultura, IICA, 2013).

A partir de dicho marco y en un contexto de fuerte presencia de la agricultura familiar en el país, en donde el 70% del consumo de la ciudad proviene de este tipo de economía, el proyecto apoyó el andamiaje operativo para la puesta en marcha del Programa de Agricultura Familiar, el cual es implementado por el MADR. Para ello, se elaboró el plan de actividades del programa y se diseñaron algunas propuestas para el ajuste institucional requerido en la implementación del proyecto. En dichas propuestas se tuvo en cuenta las experiencias del pro-



grama de Agricultura Familiar del Brasil. Se espera que estos insumos sirvan para el desarrollo del plan de Agricultura Familiar Campesina, el cual se implementará a partir del año 2015.

El Programa de Agricultura Familiar, no considera de forma específica a la agricultura familiar de base agroecológica, por lo que el proyecto a iniciativa de la UPRA, también contribuyó a dar herramientas que permitieran integrar el enfoque agroecológico a dicho programa. Se desarrolló una propuesta conceptual, normativa y estratégica nacional del ordenamiento productivo en el ámbito de la agricultura familiar a nivel predial, incorporando los fundamentos de la agroecología y del ordenamiento social de la propiedad. Dicha propuesta se hizo con base en diagnósticos de campo y análisis de necesidades y demandas de los productores campesinos y sus movimientos respectivos, presentes en el paro agrario.

Una vez la UPRA socialice y valide los resultados de la propuesta con el MADR se espera que los agricultores familiares de base agroecológica sean incorporados en el Programa de agricultura familiar, desde la misma fase de planificación del uso del territorio, tomando en consideración sus características sociales, económicas y tecnológicas. Además de esta socialización institucional, existe el reto de que los movimientos sociales del campo también validen y se apropien de la propuesta.

Estos lineamientos, modelos y criterios de ordenamiento productivo, junto con los lineamientos presentados en 2014 por la misión rural, se constituyen en importantes insumos para la implementación del concepto DRET. Pasos ya enmarcados en buena medida en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - Ley 1454 de 2011, la cual permite por ejemplo delimitar espacios más grandes que los existentes (territorios interdepartamentales, enfoque de cuencas), lo que facilita que varios departamentos aúnen recursos y cofinancien construcción de bienes públicos sin necesidad de pasar por convocatorias.



## Estrategias para la implementación del DRET

### Desconcentración del INCODER

El proyecto buscó contribuir con la generación de esquemas que permitan la efectiva implementación del enfoque DRET, en particular trabajó con el INCODER en dos consultorías en donde se produjeron recomendaciones que le permitirán a la Gerencia realizar ajustes para que el enfoque se pueda poner en práctica.

Para ello el proyecto, por solicitud del INCODER, realizó un análisis del contexto actual de la entidad, en particular sobre sus principales limitaciones y retos en el marco de la nueva política sectorial. En dicha consultoría se presentaron recomendaciones estratégicas tendientes a optimizar y a hacer más efectiva la labor de la entidad. Se revisó el Plan Estratégico del INCODER y a partir de dichos insumos se planteó una posible estructura organizativa para que efectivamente se pueda implementar la estrategia del DRET.



Como resultado de dicho diagnóstico y otros procesos de reflexión que venía adelantando la entidad, se espera fortalecer el trabajo de desconcentración del instituto dándole más autonomía a sus direcciones territoriales y fortaleciendo el trabajo articulado con los actores locales (Gobernaciones, alcaldías, CMDR, organizaciones sociales, entre otros), lo que permitirá hacer más operativa la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial.

Otra actividad del proyecto, llamada “territorios de oportunidad” buscó en la misma línea, propiciar espacios con las Direcciones Territoriales del INCODER y las entidades locales con el objetivo de fortalecer la capacidad de las oficinas territoriales de la entidad, bajo el entendido que el enfoque territorial se materializa efectivamente en dichas unidades administrativas. Mediante este fortalecimiento, se espera que exista una autentica gerencia regional del Desarrollo Rural.

Con el proyecto se realizaron cinco talleres en los territorios priorizados por el instituto y un evento nacional. Al evento nacional asistieron todas las direcciones territoriales, los subgerentes y el Gerente General, lo que permitió recibir los aportes tanto del nivel central como local a esta propuesta. Los talleres permitieron entender a profundidad las perspectivas locales respecto a la forma como el INCODER debe implementar la política de desarrollo rural en el territorio para que efectivamente se trabaje con un enfoque de abajo hacia arriba, a partir de los potenciales y características de cada territorio. Uno de los principales aportes de la consultoría sobre territorios de oportunidad, fue contribuir a pensar la forma como se llega al territorio, superando el enfoque de transferencias condicionadas -subsídios directos – dirigidos a las familias del campo que rigen actualmente para pasar a pensar en términos de territorio.

Ambas actividades se constituyeron en insumos valiosos del INCODER en la conceptualización del enfoque territorial.

## **Espacios de concertación y participación local**

Hay 43 espacios de participación local muchos creados por ley, en los niveles departamentales y municipales, en particular, existen dos instancias de consulta en el ámbito agropecuario, para la participación y planificación, integradas por diversos actores locales, tanto públicos como privados. Por un lado el Con-



sejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR) y por otro el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal, Comercial y de Desarrollo Rural (CONSEA).

El proyecto, a través de la Red Adelco, realizó talleres con los integrantes de los CMDRs y los CONSEAs en distintas regiones del país (Boyacá, Nariño, Santander y Vichada) con el objetivo de tener un diagnóstico respecto a su funcionamiento y aportes para el fortalecimiento de estos espacios. La Red también se reunió con las instancias del nivel nacional que tienen incidencia y trabajo con estos espacios (MADR, UPRA, INCODER, entre otros).

A partir de este proceso, el análisis presentó una propuesta de esquema para el fortalecimiento de los espacios de concertación a nivel territorial para el desarrollo rural, que hasta el paro agrario (coyunturalmente) tuvieron muy poca operatividad, y en el caso excepcional de Antioquia, una alta participación de sus integrantes pero sin incidencia alguna. La consultoría hecha por la Red Adelco, expone que uno de los factores que explica la disfuncionalidad de dichas instancias, se debe a que el gobierno central con subsistemas de planificación distintos, poco relacionados, llega a las regiones vía convocatorias directas a los beneficiarios, debilitando así el concepto de participación.

En el documento se valida la importancia de los CONSEAs y CMDRs y se proponen estrategias operativas para su efectivo funcionamiento, en donde los criterios de focalización, articulación, gradualidad y flexibilidad operativa deben prevalecer para su efectivo funcionamiento. Además, se hacen propuestas para la creación de una nueva instancia denominada Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDRs), en donde se trasciende de la división política administrativa para pensar la planeación y la participación local en términos de territorio. De este modo, se busca trascender de la asignación de recursos mediante convocatorias o mesas de PARES (gobierno por departamentos y municipios) para focalizarlos mediante un enfoque territorial articulado y con capacidad de decisión propia.

Esta propuesta fue socializada al Viceministro de Desarrollo Rural y a las entidades adscritas y se está a la espera de que el MADR recoja las recomendaciones para comenzar con un proceso de fortalecimiento desde el Ministerio que permita robustecer efectivamente dichas instancias de concertación local.

## **Apoyo presupuestario sectorial**

Más allá del apoyo específico de este proyecto, la UE trabaja con las entidades del sector mediante el esquema de apoyos presupuestarios macro sectoriales.

Con el proyecto, se elaboró una estrategia de intervención para el apoyo presupuestario sobre tierras y desarrollo rural, se definieron sus principales acciones, objetivos y metas. Se apoyó la construcción de indicadores de política pública y se definieron las entidades rectoras y los programas que se beneficiarán con dicho apoyo (En este caso las entidades beneficiarias serán el MADR y el INCODER).

Producto de este ejercicio, el gobierno se apropió de la formulación del apoyo, se diseñaron los indicadores con base en las fichas BPIN de las entidades beneficiarias del apoyo, las cuales están inscritas en el Departamento Nacional de Planeación DNP. Las disposiciones técnico administrativas (DTAs) –formato de la UE- ya fueron firmadas por la Unión Europea y el Gobierno Colombiano en el año de 2014.

Este apoyo se hará efectivo a partir del año 2015 y tendrá una duración de 36 meses, por un valor aproximado de 39 millones de Euros. Los temas que se apoyarán están relacionados con las titulaciones individuales a campesinos y titulaciones colectivas étnicas que realiza el INCODER así como con el fortalecimiento de la productividad de los pobladores rurales más vulnerables del país.

En el marco de los procedimientos necesarios para recibir los apoyos presupuestarios, para la política de lácteos como para la política de desarrollo rural con enfoque territorial, el proyecto produjo herramientas e insumos, los cuales buscan garantizar que la implementación de dichos apoyos sea efectiva.

Bajo ese marco, a petición de la Delegación de la Unión Europea, se adelantaron documentos de análisis sobre las políticas públicas del desarrollo rural y tierras. En particular se analizaron los contextos de dichas políticas para el año 2013. Este documento sirvió como insumo para el informe de tramo fijo necesario para la firma de las DTAs del apoyo presupuestario sobre Desarrollo Rural.



También, como insumo para el apoyo presupuestario sobre desarrollo rural y tierras y para el apoyo presupuestario a la política de lácteos, se actualizaron los documentos sobre Análisis Macroeconómico y sobre Gestión de Finanzas Públicas de Colombia.

Así mismo, en el marco del apoyo presupuestario lácteo, se apoyó la elaboración de una propuesta conceptual y metodológica para el diseño de la línea de base del sector lácteo. El documento se socializó con todos los actores que intervienen en la implementación de dicha política.







# Aprendizajes

## Aprendizajes

Durante la implementación del proyecto, además de los aportes a las políticas de restitución de tierras y desarrollo rural, se adelantaron algunas prácticas metodológicas, que sirven para la ejecución de cualquier tipo de proyecto.

Comunicar estos aprendizajes permitirá, entre otras cosas, que en futuros procesos de cooperación internacional, estos se tomen en cuenta y sean valorados como buenas prácticas a replicar.





## Alineación de la cooperación

*El cooperante reconoce y respeta las políticas y espacios de concertación de los beneficiarios, garantizando la sostenibilidad de los procesos apoyados y dando legitimidad a la intervención.*

Es importante resaltar que en el marco de la Declaración de París sobre la eficacia en la ayuda al desarrollo, se establecieron cinco principios y uno de ellos se refiere al “Alineamiento de los donantes mediante la utilización de procedimientos y sistemas nacionales en apoyo a los planes de los países receptores de ayuda”.

En este caso concreto, la Unión Europea acompaña el proceso de transición del país, respaldando las políticas que sientan las bases para el postconflicto y respetando las iniciativas y prioridades de los beneficiarios. Este proyecto refleja el citado principio.

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Diseño propio</b>              | Los técnicos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se encargaron del diseño del proyecto en coordinación con las entidades del sector.  |
| <b>Concertación previa</b>        | Se propició la concertación previa entre todos los actores del sector. Tanto en el nivel técnico como político, con el fin de definir las prioridades del proyecto (entrevistas a todas las partes interesadas y en el evento de socialización de los resultados del proyecto valoraron el respeto en la toma de decisiones de los beneficiarios). |
| <b>Independencia de opiniones</b> | Se dio independencia a los beneficiarios y consultores para proponer términos de referencia, analizar y formular propuestas. Se aceptó a lo largo del proyecto los puntos de vista técnicos en un contexto políticamente sensible: un paro agrario, negociaciones de paz y elecciones nacionales.  |
| <b>Procedimientos simples</b>     | Se hizo un uso mínimo de procedimientos del cooperante. Los procedimientos y pocos formatos utilizados durante el proyecto eran socializados por parte de la ATI a los beneficiarios. En caso de dudas, la ATI estaba disponible para resolverlas.   |
| <b>Capacidad de adaptación</b>    | El cooperante tuvo capacidad de adaptación a los cambios de contexto al incentivar y respetar las decisiones internas de las entidades beneficiarias.  |

## Buena gobernanza

*Establecer reglas claras del juego y tener espacios horizontales para la toma de decisiones, permiten la apropiación del proyecto*

Las actividades realizadas por el proyecto se definieron desde el más alto nivel. El viceministro del momento dio el aval técnico, bajo una visión sectorial, a cada uno de los temas que se iban a apoyar.

A partir de esa primera directriz, la forma de adoptar las decisiones permitió la implementación de lo que se podrían denominar “círculos virtuosos” en donde los diferentes actores interactuaban, en igualdad de condiciones. Claros ejemplos de esta experiencia positiva, tuvieron lugar en las relaciones desarrolladas entre:

- La Delegación de la Unión Europea, el Gobierno de Colombia, y los operadores a cargo de la ejecución Agriconsulting y RedAdelco.
- Las entidades beneficiarias.
- Los técnicos de las entidades, la asistencia técnica internacional y los consultores.

### **Desafío**

La sostenibilidad de estos procesos en un contexto de fuertes y continuos cambios institucionales. A pesar de que el proyecto propició una mayor capacidad para trabajar en red, a través de los espacios de coordinación interinstitucional, estableciendo ejercicios de gobernanza exitosos, ciertos limitantes redujeron el efecto de dicho aprendizaje. El reto reside en que estas metodologías sean apropiadas por las instituciones y no quede en el conocimiento individual de los funcionarios que hicieron parte de este proyecto.

Otro reto, se refiere a la importancia de fortalecer el proceso de apropiación en la toma de decisiones. No debe hacerse únicamente en el espacio de los comités técnicos de los proyectos de cooperación, sino durante todo el proceso y desde el beneficiario.



|  |  |
|--|--|
| <b>Coordinación interinstitucional</b> | <p>Se diseñaron espacios de coordinación entre beneficiarios. Se hizo operativo un Comité Técnico, integrado por los puntos focales representantes de cada entidad, la Delegación de la UE y la asistencia técnica internacional. Dicha instancia socializaba todas las acciones desarrolladas y se adoptaban resoluciones de manera conjunta. Las decisiones fueron plenamente conocidas y avaladas por los jefes de cada institución. El Comité formuló un manual de operaciones, el cual fue compartido y avalado por todas las entidades beneficiarias, incluso con las oficinas jurídicas. El mismo fue aplicado a lo largo del proyecto.</p> |
| <b>Dirección transparente</b>          | <p>El proyecto estableció la figura del coordinador institucional para la dirección del proyecto, quien tomaba en cuenta los aspectos estratégicos de la acción y la madurez técnica de cada propuesta. Al ser una figura activa, fortaleció la transparencia y benefició de manera equitativa a todas las entidades. También fomentó la competencia sana y evitó decisiones bilaterales. El proyecto propició un proceso de evaluación de hojas de vida de expertos, en un ambiente competitivo y transparente. Los consultores se escogían de manera conjunta entre la entidad y la ATI.</p>   |
| <b>Visión sectorial</b>                | <p>El proyecto privilegió una visión de tipo sectorial sobre las acciones individuales y/o específicas de las entidades. La coordinación se convirtió en cooperación entre entidades al minimizar los riesgos de apoyar actividades que no fueran estratégicas, en un contexto en el que aún no existe un plan sectorial de referencia sino que cada entidad trabaja a partir de su propio plan.</p>   |
| <b>Capacidad de iniciativa</b>         | <p>Al interior de cada entidad beneficiaria, se definió un responsable técnico para cada actividad del proyecto. Desde el momento de la formulación de los términos de referencia hasta aprobación y socialización de los productos, lo que fomenta la apropiación, traducida en una mayor capacidad de iniciativa, logrando así eficacia y sostenibilidad del proyecto.</p>   |
| <b>Acompañamiento ágil y oportuno</b>  | <p>La asistencia técnica internacional, estructura pequeña de ejecución con dos expertos de referencia, genera agilidad para saber a quién se le presentan las inquietudes y de esta manera recibir respuestas oportunas y efectivas.</p>  |

## Flexibilidad

*Cuando existe alineación del cooperante y una buena gobernanza interna del proyecto, la flexibilidad en la implementación es posible. Se asegura entonces que se responda de una manera ágil y oportuna las necesidades del contexto del momento para obtener mejores resultados.*

### Desafío

Aplicar este aprendizaje a otras cooperaciones o proyectos y programas nacionales para garantizar una mayor efectividad y pertinencia de la acción.

La flexibilidad se manifestó a través de las siguientes acciones:

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <p><b>Ámbito geográfico</b></p>      | <p>El proyecto no delimita ni restringe el trabajo a zonas geográficas específicas dentro o fuera del país. Las actividades pueden cubrir todo el territorio nacional y los intercambios de experiencias pueden ser en cualquier lugar del mundo que tenga alguna práctica en un tema de interés del sector (como conocer estrategias de alianzas público privadas en riego o comprender el funcionamiento de programas de agricultura familiar). En el caso particular de Colombia, algunos cooperantes suelen focalizar zonas de intervención. En este caso el proyecto no lo hizo y se presentó la posibilidad de llegar a más zonas.</p> |
| <p><b>Ámbito temporal</b></p>        | <p>Algunas actividades del proyecto sufrieron atrasos debido a que su trabajo de campo se realizó en zonas de conflicto o en territorios étnicos. Al conocer el contexto, el proyecto tuvo la flexibilidad de adaptarse a estas circunstancias.</p>  |
| <p><b>Ámbito de contratación</b></p> | <p>Se contrataron diferentes perfiles de expertos. Se permitió contratar a consultores y facilitadores con experiencia directa en ciertos territorios y experiencia previa de trabajo con las entidades beneficiarias, permitiendo que la labor de campo, fuera más sencilla, en la medida que dichos consultores son aceptados por parte de los grupos beneficiarios. Para el caso de contrataciones para las consultorías de la URT, muchos de los expertos tenían conocimiento de las comunidades indígenas objetos de caracterizaciones.</p>   |



|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Alcance de las actividades</b> | Las actividades de consultoría, en su mayoría, tuvieron como recurso metodológico la posibilidad de efectuar trabajo de campo y realizar eventos. Estas estrategias permiten obtener resultados coherentes ya que tienen como insumos, la perspectiva de los actores involucrados en las políticas y programas. Hubo también ajustes a las actividades definidas en los términos de referencia: la Red Adelco, una vez realizado el diagnóstico inicial de su apoyo a instancias de gobierno local, logro redireccionar el alcance del apoyo.  |
| <b>Competencias del sector</b>    | Algunas actividades del proyecto trascendieron las competencias de las entidades. El proyecto fue audaz en incursionar en esos temas, a veces sensibles como el del impacto de los procesos de restitución en predios con presencia de cultivos de uso ilícito, o en temas como la armonización de las políticas mineras con la política de restitución. Al mismo tiempo, las recomendaciones de muchas consultorías pueden ser útiles para una variedad de instituciones. Por ejemplo, el estudio sobre conflictos relacionados a los recursos hídricos en territorios étnicos, cuyas recomendaciones pueden ser aplicables al Ministerio del Medio Ambiente, a las Corporaciones autónomas, entre otras. |
| <b>Seguimiento y evaluación</b>   | El marco lógico del proyecto se adaptó y renovó de manera flexible sin necesidad de cambiar los objetivos. En un contexto de cambio en el país, con ajustes institucionales en el sector, se actualizaron los indicadores de resultado sobre la base de las necesidades del momento al inicio de la implementación.  |
| <b>Imprevistos</b>                | Se destinó el 30% de los recursos disponibles a un fondo de imprevistos durante la planeación de las actividades. De esta manera, se permitió tener una mayor capacidad de adaptación a los cambios de coyuntura. Se llegaron a desarrollar actividades con un alcance de largo plazo, así como también actividades coyunturales complementarias (eventos).  |
| <b>Contrapartidas</b>             | Adaptación a escenarios de justicia transicional. El proyecto facilitó el trabajo con las organizaciones de base, al aportar el porcentaje de contrapartida exigido por la ley de contratación estatal (Ley 80 de 1993) que permitió las alianzas estratégicas entre entidades y las comunidades objeto de restitución colectiva. De esta manera logró favorecer a organizaciones de base para el cumplimiento de los requisitos administrativos previstos por la ley y así lograr la firma de convenios de asociación en un proceso de restitución de tierras limitado en el tiempo.  |

## Gestión del conocimiento

*La modalidad de asistencias técnicas de corto plazo contribuye a fortalecer los procesos de generación de conocimiento de las entidades. Permite trascender el quehacer cotidiano de las instituciones. Si hay apropiación, esto se convierte en un proceso de pensarse sobre si mismo, fuente de innovación y cambio. Este sistema de cooperación comprueba que el apalancamiento institucional puede ser significativo aún con montos pequeños de inversión.*

### Desafío

El proyecto demostró que es fundamental para la mejora de intervenciones de entidades, mecanismos y proyectos, que incidan en la generación de conocimiento dentro de una organización. El reto entonces, reside en que las entidades beneficiarias cuenten con este tipo de procesos o de unidades de manera permanente y que estos aprendizajes no dependan de la cooperación internacional.





La gestión del conocimiento se evidenció durante la implementación del proyecto, a través de las siguientes acciones:

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>Sistematización</b>                | Hubo producción de escritos en los que se documentan los diferentes procesos que adelantan las entidades. Es así como la sistematización del conocimiento de los técnicos experimentados en adecuación de tierras en Colombia, permite a la UPRA y demás entidades contar con insumos para formular lineamientos y criterios específicos para el ordenamiento productivo en zonas de adecuación de tierras.   |
| <b>Memoria histórica</b>              | Se publicaron los análisis de contexto elaborados por la Unidad de Restitución de Tierras. Se permite sensibilizar a la población sobre el proceso con casos emblemáticos y también aporta a la construcción de la memoria histórica sobre el conflicto.  |
| <b>Autoevaluación</b>                 | Se publicó el libro balance de la gestión de la restitución de tierras a víctimas. Además de hacer públicos los logros y desafíos del proceso, permitió incluir experiencias de cada una de las oficinas regionales de la entidad, así como experiencias individuales de los técnicos de la Unidad que desde su óptica narran y analizan el procedimiento.  |
| <b>Intercambio de experiencias</b>    | Se realizaron varios intercambios de experiencia internacionales. A partir de los intercambios con Chile y Perú para conocer proyectos de riego con esquemas de asociación público-privado, tanto el INCODER como la UPRA, adquirieron mayor capacidad de análisis en el momento ahora de aplicar la reciente ley que promueve la asociación público-privada en los esquemas de riego.  |
| <b>Articulación nación-territorio</b> | Se dio la posibilidad de abrir espacios de intercambio entre nación-territorio. Se intercambiaron entre las oficinas centrales y regionales del INCODER percepciones y reflexiones sobre la efectiva implementación del enfoque territorial. Este proceso, posibilitó la auto crítica del funcionamiento de la entidad y las recomendaciones son utilizadas en los nuevos diseños de los programas y proyectos. De igual manera, la realización del pilotaje de los Módulos de Capacitación para el Programa de Formalización de la Propiedad Rural en Colombia, aportó no sólo a la socialización de sus contenidos con los operadores y funcionarios regionales, sino también a dar una mirada crítica que permitió dimensionar los retos en su ejecución a nivel nacional. |

## Sinergias

*Una visión sectorial genera sinergias. Éstas mejoran la coherencia, eficiencia e impacto de las políticas, programas y proyectos. Cuando existen, consolidan procesos y los hacen sostenibles al propiciar la apropiación entre todos los actores.*

Desde la formulación del proyecto, se establecieron sinergias para definir objetivos y resultados. Durante la fase de implementación, se definieron las actividades de manera coordinada, buscando que las mismas se realizarán con la participación de varias entidades. Se espera que los productos de este esfuerzo sean utilizados y aplicados por varias entidades.

### Desafío

Si bien el proyecto incentivó las sinergias, demostrando que son viables y exitosas, hizo visible también el potencial para realizar muchas más en el sector, por lo cual se debe continuar proponiendo y apoyando este tipo de iniciativas

En el proceso de implementación se desarrollaron los siguientes tipos de sinergias:

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Intra -<br/>institucional</b></p> | <p>Hubo sinergia al interior de las entidades. En el INCODER varias actividades del proyecto estaban relacionadas con la implementación del “Desarrollo Rural con Enfoque Territorial”: i) Territorios de Oportunidad; ii) Ajustes institucionales para la efectiva implementación del DRET; y iii) DRET con enfoque étnico y acceso a recursos hídricos como un eje del desarrollo territorial). Por medio de estas consultorías, se contribuyó a que los procesos entre dependencias sean más coherentes y tengan como base el mismo enfoque. Este tipo de sinergias también se desarrolló en la Unidad de Restitución de Tierras, al generar espacios de convergencia entre la Dirección Social y el Programa de Proyectos Productivos para la implementación del enfoque de género en los proyectos productivos a cargo de la unidad.</p> |
|---|---|

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Inter -<br/>institucional</b>    | Hubo sinergia entre entidades del sector. Este tipo de sinergias, posibilita que los resultados de una actividad sean útiles y aplicables por parte de dos o más entidades del sector. La UPRA y el INCODER definieron la agenda de manera conjunta de los intercambios para conocer experiencias de riego y también participaron simultáneamente en los intercambios de experiencias en Chile y Perú, elaborando de manera conjunta el informe de actividad descriptiva de ambas experiencias y de análisis con conclusiones sobre qué modelo se adapta más al contexto de Colombia. |
| <b>Inter -<br/>sectorial</b>        | Hubo sinergias entre sectores. Este tipo de sinergia trasciende la visión sectorial, permitiendo mejorar la implementación de las políticas. Con la Unidad de Restitución de Tierras, se llevaron adelante análisis sobre casos de restitución en zonas de reserva forestal, en áreas con presencia de cultivos de uso ilícito y en espacios con recursos minerales. Actividades que involucraron las competencias de otros ministerios como el de Medio Ambiente.  |
| <b>Entre poderes<br/>del estado</b> | Sinergia entre entidades de distintos ramos del poder público. Para los procesos de formalización y restitución tierras se requiere contar con el apoyo y conocimiento de los jueces. De ahí que el proyecto, para el caso de las actividades de formalización involucró a miembros de la rama judicial para conocer sus percepciones respecto de la ley y su aplicación, para de esta manera garantizar que la implementación de la política sea efectiva.   |



A word cloud of Spanish terms related to post-conflict governance and development. The words are arranged in a vertical, somewhat irregular shape. The most prominent words are 'buena-gobernanza', 'apropiación', 'sinergia', 'flexible', and 'historia-éxito'. Other visible terms include 'capacidad-adaptación', 'oportuno', 'alineamiento', 'participación-de-la-mujer', 'equilibrio', 'estrategico', 'transparencia', 'desarrollo-redes', 'capacidad-iniciativa', 'independencia', 'concertación', 'políticas-para-el-postconflicto', 'eficaz', 'enfoque-diferencial', 'gestión-conocimiento', 'enfoque-territorial', 'vision-sector', 'buenas-practicas', 'apoyo-a-la-medida', 'pertinencia', 'respeto', 'coordinacion', 'eficiente', and 'coordinacion'.

eficiente  
capacidad-adaptación  
oportuno  
respeto  
alineamiento  
participación-de-la-mujer  
coordinacion  
equilibrio  
estrategico  
transparencia  
desarrollo-redes  
capacidad-iniciativa  
independencia  
buena-gobernanza  
flexible  
enfoque-territorial  
vision-sector  
apropiación  
concertación  
sinergia  
políticas-para-el-postconflicto  
buenas-practicas  
apoyo-a-la-medida  
pertinencia  
eficaz  
gestión-conocimiento  
historia-éxito  
enfoque-diferencial

## Bibliografía

Departamento Nacional de Planeación. (2014). Portal web DNP.

Fonseca, L. A., Infante, C. G., & Merlet, M. (2014). Apoyo al diseño de un Observatorio Nacional del Mercado de Tierras - Desarrollo metodología de monitoreo del mercado de tierras. Bogotá.

Instituto Americano de Cooperación para la Agricultura, IICA. (2013). Memorias. I Conversatorio sobre Agricultura Familiar y Desarrollo Rural con Enfoque Territorial . Bogotá.

Mesa de conversaciones para la terminación del conflicto. (s.f). Mesa de Conversaciones.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural. Bogotá.

Ocampo, J. A. (2014). Misión para la transformación del campo. Bogotá.

Sepulveda, S., Rodriguez, A., Echeverri, R., & Portilla, M. (2003). El enfoque territorial de desarrollo rural. San José: IICA.

## Lista de documentos disponibles del proyecto

Algunas de las consultorías realizadas en el marco de este proyecto son de acceso público. Por lo tanto, pueden ser consultadas directamente en las entidades beneficiarias de la siguiente manera:

### **Consultorías Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)**

Disponibles en la web:

- Manual sobre aplicación de la Ley 1561 de 2012  
<http://formalizacion.minagricultura.gov.co/publicaciones>
- Aplicación de la Ley 1561 de 2012:  
<http://youtu.be/5l5rlP5Vqss>
- Vídeo Pedagógico, Ley 1561 de 2012:  
<https://www.youtube.com/watch?v=PtH5utBJC3Y>
- Componente Técnico, Ley 1561 de 2012:  
<https://www.youtube.com/watch?v=uUN32gYyPzA>
- Componente Jurídico, Ley 1561 de 2012:  
<https://www.youtube.com/watch?v=PjyZPOJvDWE>
- Componente social, Ley 1561 de 2012:  
<https://www.youtube.com/watch?v=qPCO1VCzImA>
- Impacto del Programa:  
<https://www.youtube.com/watch?v=MLUp4oWGZiE&feature=youtu.be>
- Documental del Programa:  
<https://www.youtube.com/watch?v=M5m50jN3VIA>

Directamente en la entidad:

- Ruta de la Formalización (Juego Didáctico)
- Informe del apoyo a la fase de alistamiento para la implementación del Programa Agricultura Familiar
- Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial - Propuesta de Coordinación
- Comentarios al ante proyecto de Ley "Por el cual se regulan los programas de formalización masiva de las tierras rurales"
- Integración de bienes públicos en la metodología para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial

- Notas para la construcción de una política pública de formalización: Necesidad de ordenamiento social de la propiedad a través del proceso de formalización de la propiedad agraria (pública y privada)
- Análisis de las políticas de restitución de tierras y de aprovechamiento de los recursos mineros bajo el concepto de utilidad pública e interés social.

Datos de contacto: Avenida Jiménez No. 7A-17, Teléfono (571)2543300. Bogotá- Colombia.

### **Consultorías Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)**

- Propuestas para la estrategia del desarrollo rural con enfoque territorial con énfasis étnico.
- Elaboración de propuestas para políticas de ordenamiento con los recursos hídricos como eje estructurador en territorios étnicos
- Manual de Capacitación, Operación y Conservación de Distritos de Riego y Pequeña Irrigación

Datos de contacto: Dirección: Calle 43 No. 57 - 41; Teléfono (571) 3830444. Bogotá - Colombia

### **Consultorías Unidad de Restitución de Tierras (URT)**

- La Restitución de Tierras en Colombia: del sueño a la realidad

Datos de contacto: Avenida Calle 72 No. 11-81/85 Teléfono (57-1) 3770300. Bogotá- Colombia

### **Consultorías Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

- Plan estratégico para el ordenamiento productivo de la Agricultura Familiar de base agroecología
- Informe del intercambio de experiencias en Chile en temas de planeación de proyectos de adecuación de tierras de mediana y gran escala con modelos de asociaciones público-privadas (APP)
- Informe de la misión de apoyo al diseño de un observatorio nacional de mercado de tierras - Desarrollo metodología del monitoreo del mercado de tierras.

Datos de contacto: Calle 35 #5-81; Teléfonos (571) 5529820, Bogotá- Colombia



**A** través del proyecto de Apoyo a la Restitución de Tierras y Reformas Institucionales de Desarrollo Rural (RTDR), la Unión Europea contribuyó con el fortalecimiento de las políticas del Gobierno de Colombia en materia de justicia hacia las víctimas del conflicto y desarrollo del campo en un contexto de transición del país hacia un nuevo escenario de postconflicto.

Este proyecto , que se implementó de finales del 2012 a principios del 2015, fue ejecutado por un lado por un consorcio de empresas consultoras bajo el liderazgo de Agriconsulting Europe SA y por otro lado por la Red Adelco.

Bajo la modalidad de asistencia técnica, se puso a disposición del Gobierno de Colombia recursos para la realización de consultorías y eventos para contribuir a resolver cuellos de botella y fortalecer a las entidades en sus procesos misionales. Las entidades beneficiarias fueron el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y algunas de sus entidades adscritas como el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, la Unidad de Restitución de Tierras – URT , y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA.

En este documento se presentan los principales procesos del sector rural en los que el proyecto se desarrolla, procesos en los cuales sus acciones y resultados tienen mayor incidencia. También se socializan los aprendizajes de esta experiencia que puede ser de utilidad en la implementación de cualquier proyecto futuro.



Ejecutado por:



A favor de:

