

OIGIP

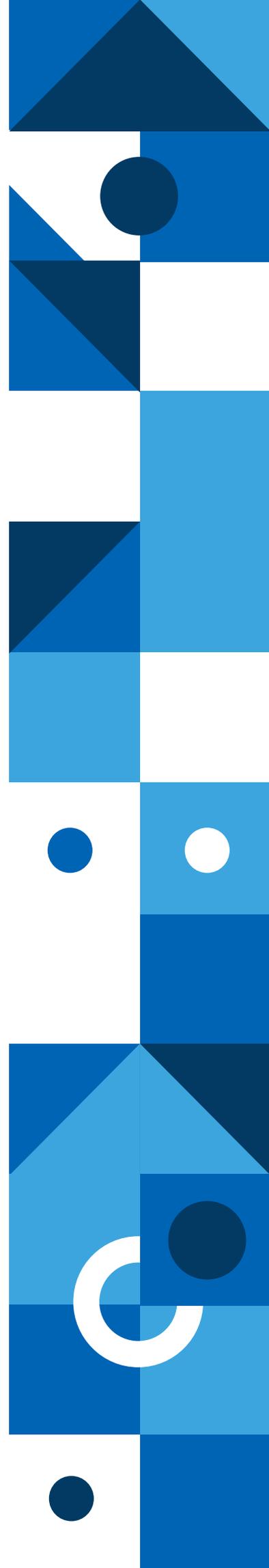
OBSERVATORIO INTERAMERICANO DE
GOBERNANZA E INNOVACIÓN PÚBLICA

FORMALIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN COLOMBIA:

LA POLÍTICA DESARROLLADA
POR EL INSTITUTO COLOMBIANO
DE DESARROLLO RURAL
(INCODER) DURANTE LOS AÑOS
2010/2014

ESTUDIO DE CASO

EC: NO.14, AÑO 2022



Marcos Javier Padilla

AUTOR

Abogado (Universidad de Buenos Aires-Argentina), Especialista en Derecho Penal (Universidad de Buenos Aires) Especialista en Finanzas y Derecho Tributario (Universidad de Belgrano- Argentina) y Máster Universitario en Alta Dirección Pública (Universidad Menéndez Pelayo-Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-España). En su experiencia profesional se destacan: Director General Técnico, Administrativo y Legal del Ente Autárquico Teatro Colón-Argentina (2013-2015). Director General Coordinación Administrativa de la Biblioteca Nacional "Mariano Moreno"-Argentina (2016-2018). Abogado Sr. Empleo Público de la Dirección General de Concursos, Legales y Asuntos Previsionales de la Subsecretaría de Gestión de Recursos Humanos del Ministerio de Hacienda y Finanzas del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (actualidad). Actualmente cursa el doctorado en Economía y Gobierno dictado en forma conjunta entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.

Sany Leon Curasi

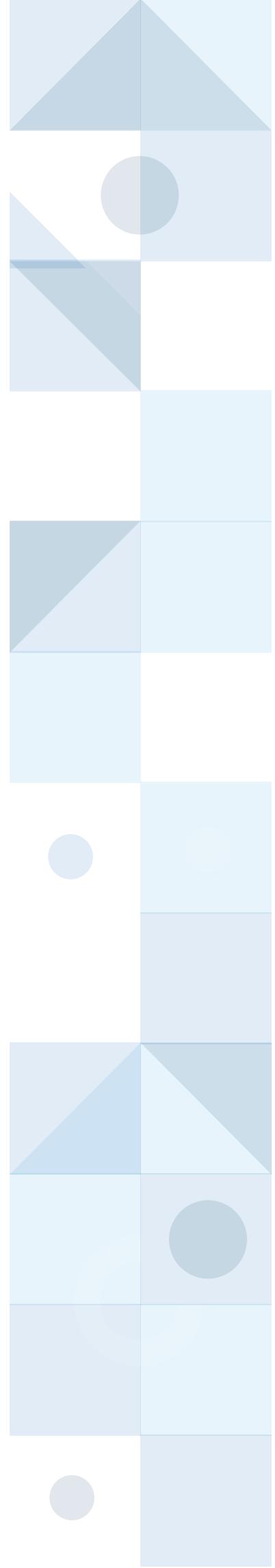
COAUTORA

Estudiante de la maestría de Gestión Pública y Desarrollo Regional de la Universidad Nacional de San Antonio Abad de Cusco. Economista con tres años de experiencia en el sector público, con investigaciones en educación, pobreza y otros, y con propuestas para mejorar las metodologías de la medición de indicadores de Educación y la Programación Multianual de Inversiones a nivel territorial. Investigadora y analista de datos en Turismo y Estudios de mercado. Evaluadora de planes de Desarrollo. Past Cordinator del XXVII Congreso Nacional de Economistas del Perú. Capacidad para liderar grupos y asumir responsabilidades con conocimientos de inglés y estadísticas para economistas. Coordinadora de la empresa de capacitaciones Corporación Myhale S.A.C.

Rolando Bolaños Garita

REVISOR

Doctor en Ciencias de la Administración por la UNED-Costa Rica. Tutor-Investigador en la Escuela de Ciencias de la Administración, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica. Director Administrativo Financiero, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad-Ministerio de Gobernación. Intereses de investigación: presupuestos públicos; reforma de la Administración Pública; empleo público; investigación en Ciencias de la Administración; Asociaciones de Desarrollo en el marco del desarrollo nacional, entre otros.



ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. EL PROBLEMA DE LA FALTA DE ORDENAMIENTO DE LA TIERRAS RURALES EN COLOMBIA	7
3. EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL: EL INCODER	9
4. CONCLUSIONES	16





INTRODUCCIÓN

La política pública del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), en el período comprendido entre los años 2010-2014, se generó para fortalecer la gestión institucional en la formalización de las tierras rurales en Colombia y como una respuesta a la política que, desde los finales de los años ochenta/noventa, desarrolló el Estado Colombiano que se concentró en atender a las zonas urbanas y a las regiones integradas a la economía nacional, en la región andina y el Caribe continental, desatendiendo a las zonas rurales.

Este desarrollo concentrado en regiones urbanas o en territorios que cuentan con industrias para el turismo, produjo un inconcluso proceso de integración de vastas regiones rurales, algunas de ellas con dinámicas de colonización y ampliación de la frontera agrícola, y con la ocupación, en algunos casos, de áreas consideradas como zonas de reserva forestal. La desordenada ocupación del territorio provocó la indefinición de la titularidad de la tierra en manos de los campesinos, e hizo difícil el acceso de los ciudadanos a los servicios estatales en sus distintos niveles de injerencia: municipal, departamental y nacional. Se sumó la persistencia de un conflicto armado que hundió sus raíces en las zonas rurales, excluidas de la dinámica política y económica nacional, vinculadas desde hace décadas a la economía de la hoja de coca, y con grupos guerrilleros que tuvieron fuerte presencia.

En este contexto de dispersión en la titularidad de las zonas rurales de Colombia, se desarrolló esta política pública conformada por programas de formalización de la propiedad rural para facilitar el acceso de los ciudadanos a diversos servicios estatales en sus distintos niveles.

La política de formalización de tierras rurales en Colombia, desarrollada por el INCODER, partió de reconocer la importancia del desarrollo rural como política económica-social y como estrategia para la construcción de una paz duradera, que genere políticas para la restitución de tierras, la formalización (titulación) de la propiedad

rural, su ordenamiento y el aprovechamiento del potencial productivo/económico de las regiones rurales, con la finalidad de hacer sostenible a las economías campesinas.

En este marco de falta de ordenamiento del desarrollo del campo colombiano, se elaboró el Informe Nacional de Desarrollo Humano del año 2011, efectuado por el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), que destacó la necesidad de reconocer a Colombia como un país rural y el informe realizado por el Instituto Geográfico “Agustín Codazzi” del año 2012, que analizó el estado y la evolución de la concentración de la propiedad rural a partir de la información catastral disponible. Ambos informes señalaron la dificultad para la recopilación de información sobre la formalización de la propiedad rural con la que cuenta Colombia.

2.

EL PROBLEMA DE LA FALTA DE ORDENAMIENTO DE LA TIERRAS RURALES EN COLOMBIA

El panorama descrito en la introducción es el contexto en el cual desarrolló su política pública el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER desde el año 2003 en adelante), continuador del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA período 1961-2003). La falta de ordenamiento de las tierras rurales, la dificultad de acceder a información que dé cuenta de los antecedentes históricos sobre la titularidad y registro de los predios rurales y el impacto sobre el nivel de desarrollo social y económico que provocó esta situación, reformularon el rol de este Instituto. La experiencia innovadora da cuenta de su protagonismo como ejecutor de las políticas públicas de desarrollo rural, formalización y acceso a las tierras rurales en Colombia.

Se reconoció la importancia de los procesos de planeamiento, seguimiento, y evaluación y su encuadre en estrategias de desarrollo rural de manera focalizada, diferenciada y ajustada a los contextos regionales. Planeación institucional, articulación bajo el enfoque de resultados, cadena de valor con la articulación de los procesos y los procedimientos, y los ciclos de proyecto de inversión hasta la evaluación de resultados e impactos, son elementos que caracterizaron este fortalecimiento de la gestión institucional del INCODER.

Esta política pública puso foco, en el período comprendido entre los años 2010 a 2014, en la

mejora de los niveles de eficiencia, eficacia e impacto en la gestión. En concreto, se centró en los problemas de congestión de solicitudes de titulación, titulación de un mismo predio a varios beneficiarios, doble titulación de predios rurales, titulación de predios ubicados en áreas protegidas, resguardos indígenas o territorios de propiedad colectiva, sub-registro de la titulación realizada, titulación a personas que no cumplen con los requisitos establecidos en la ley, pérdida de derechos adquiridos por incumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios y barreras de acceso a otros servicios del Estado, para todo ello se generó un marco de seguimiento y evaluación de la gestión institucional impulsada por el INCODER.

La experiencia identificó desfases entre las políticas públicas, en las estrategias para su ejecución, discrepancia e incoherencia entre múltiples sistemas de focalización y de los sistemas institucionales de planificación y seguimiento. Este punto de partida en la gestión del INCODER representó un reto para la intervención misional de este Instituto para la formalización de la propiedad rural pues ésta se encadenó a través del estudio de títulos, análisis y validación de actuaciones administrativas anteriores. Como resultado del modelo implementado, a partir del año 2012 los beneficiarios de los programas de formalización de tierras pudieron identificarse como grupo familiar, a partir del dato de su documento de identidad, la resolución de adjudicación y los datos

personales del beneficiario. De esta manera, se establecieron los requerimientos básicos de las variables para el registro de información que nutrió las bases de datos de la formalización de la propiedad rural, su gestión documental y la conformación de inventarios de los predios rurales adjudicados, iniciándose el proceso de reconstrucción de adjudicación histórica.

Con este fortalecimiento de la gestión institucional, se propuso avanzar en la formalización de la propiedad rural que fuera intervenida por el INCORA, en su momento (1961-2003), y en la actualidad por el INCODER (2003 en adelante), para lo cual se agregó en la base de datos el registro los actos administrativos expedidos, se crearon tableros e indicadores de control, y la conformación de series históricas sobre los resultados en la ejecución de la política de formalización de la propiedad rural. Esta información constituyó un insumo de valor para la evaluación y la planificación de la política pública en el desarrollo rural.

Se propuso una mirada general desde lo misional, concentrada en el fortalecimiento institucional para una gestión eficiente y efectiva en las políticas de desarrollo rural y el acceso a tierras rurales. Esto implicó un cambio cultural en el quehacer de la organización y también una estrategia en las comunicaciones para poner a disposición de las instituciones y de la ciudadanía la información sobre la ejecución de las políticas de acceso a tierras y de desarrollo rural.



3.

EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN INSTITUCIONAL: EL INCODER

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER), es un organismo de nivel Nacional, con una sede principal en Bogotá y 31 direcciones territoriales (Agencias), adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa y patrimonio propio.

El Instituto propuso un marco de actuación enfocado en procesos que permitiera el seguimiento de las metas establecidas y de los proyectos de inversión, que facilite la medición y análisis del desempeño institucional, con el fin de lograr un mayor impacto de las funciones institucionales. Se obtuvo información estratégica de la gestión institucional, histórica y coyuntural de los resultados en la ejecución de las políticas de desarrollo rural y acceso a tierras y que alimentaron al Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER), éste es un sistema de información que permitió la integración y automatización de los procesos misionales, para facilitar el seguimiento y el control en la toma de decisiones.

La transformación que se buscó partió desde un enfoque de oferta institucional focalizada de bienes y servicios, en lugar de una gestión por demanda individual que no genera valor ni maximiza el uso de los recursos disponibles. Se pretendió ajustar y darles prelación a los apoyos de mayor cobertura y menor costo por familia. Por su parte, en materia de información sobre la adjudicación de tierras, con esta política pública se hizo un registro de los predios rurales del país, que facilitó que las comunidades rurales accedan a la titulación de sus propiedades y a una oferta más amplia de los servicios ofertados por el Estado en sus distintos niveles.

3.1 La problemática previa: las causas de la no formalización de las zonas rurales

En la problemática previa a la política de fortalecimiento de la gestión institucional desarrollada por el INCODER para la formalización de la tierra rural, se destacaron los siguientes aspectos:



- Carencia de un marco metodológico para la planeación, seguimiento y evaluación de la gestión misional en el marco de la política de formalización de la propiedad rural. Los procesos de planeación no se encontraban documentados, las metas fijadas no respondían a estudios y análisis de tendencias, y la toma de decisiones no se apoyaba en instrumentos institucionalizados.
- Poca articulación entre los distintos niveles de planeación del Instituto: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estratégico, Proyectos de Inversión, Plan de Acción Nacional, Plan de Acción territorial (no existía). Asimismo, se configuraba poca coherencia de estos planes con el objetivo misional del INCODER.
- No se disponía de líneas de base y consulta de información y documentación histórica. Se destacó en la experiencia el estado deficiente, al momento de su entrega, del archivo histórico y de gestión de las entidades liquidadas a partir de las cuales fue creado el INCODER (Incora, DRI, Inat e Inpa) en el año 2003. La mayor parte de la documentación se encontraba cruzada y dispersa por todo el archivo.
- Falta de Inventarios de predios adjudicados y personas beneficiadas. No se disponía de información organizada y confiable para identificar de manera sistemática a las familias beneficiarias y hectáreas intervenidas.
- Bajo nivel de coordinación interinstitucional, que generaba la imposibilidad de plantear la vinculación de beneficiarios de los programas de formalización de la propiedad rural, con otras políticas de desarrollo rural (vivienda rural, saneamiento básico, asistencia técnica, proyectos productivos y crédito), así como con otros instrumentos de registro predial tales como el catastro e instrumentos públicos.
- Pérdida de memoria institucional, pues no existió un grupo encargado de la gestión documental, estudio de títulos, validación de información, ni se encontró inventario documental que permitiera avanzar en la clasificación y análisis de la información de reforma agraria.
- Inexistencia de control y medición. A pesar que el Estado Colombiano venía adelantado procesos de formalización, no se disponía de tableros de control, indicadores e identificación de fuentes de verificación de las titulaciones realizadas.
- Instrumentos de seguimiento que fueron aplicados de manera subjetiva, descoordinados y con resultados que no fueron integrados a los esquemas de gestión, operación y evaluación institucional.
- Resistencia y miedo al cambio por parte de funcionarios y beneficiarios de la política pública que desconfiaban de los esquemas de control planteados de reforma agraria, a los que se agregaba una disparidad en la atención de los beneficiarios en el ámbito central y en el territorial.

3.2) El Plan De Acción: La Gestión De Fortalecimiento Institucional Desarrollada Por El Incoder. Sus Objetivos Estratégicos.

1) Promover el desarrollo rural endógeno de los territorios priorizados a través de procesos de focalización territorial, asegurando esquemas de planeación participativa en programas y proyectos de desarrollo rural; 2) Promover y facilitar el acceso de recursos productivos y sociales a las comunidades rurales en el marco del cual se estableció la estrategia el acceso a tierra y formalización de la propiedad rural; 3) Identificar y gestionar alianzas público privadas y de cooperación internacional y 4) Fortalecer la institucionalidad nacional y territorial vinculada al desarrollo rural en Colombia.

Esta propuesta fue ajustada en febrero de 2013, acogiendo las políticas adoptadas por el Estado en el marco de la llamada Ley de Víctimas, Superación de la Pobreza y consolidación de la Paz, donde la oferta institucional del INCODER se encontró identificada. Producto de este ejercicio en la planeación estratégica del Instituto se introdujo el enfoque diferencial poblacional y territorial, ajustado a las políticas públicas del Gobierno Nacional.

Se replantearon los objetivos estratégicos en estos términos: 1) Provisión de bienes públicos, 2) Generación de activos e ingresos, 3) Ordenamiento de la propiedad rural y 4) Adecuación y fortalecimiento institucional, después de hacer un proceso de evaluación interna del quehacer del Instituto y de sus objetivos, enfocados a generar una oferta institucional claramente identificable.

El primer objetivo estratégico estuvo relacionado con la administración y construcción de distritos de riego y la titulación de baldíos a entidades de derecho público.

El segundo objetivo se centró en la generación de capacidades para la familia a través de proyectos productivos. Este objetivo estuvo alineado con la Política Nacional de Generación de Ingresos para las familias en situación de pobreza, para lo cual se contó con los proyectos de titulación de baldíos, subsidio integral de tierras y proyectos de desarrollo rural.

El tercer objetivo consistió en el ordenamiento de la propiedad rural, que abarcó los procesos agrarios, la formalización de la propiedad y las figuras de ordenamiento, como las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial, concebidos en correspondencia con el enfoque del proyecto de Ley General de Tierras y de

Desarrollo Rural que se encontraba, en esa oportunidad, en proceso de consulta previa con grupos étnicos.

El cuarto objetivo fue transversal a los anteriores, y buscó la adecuación y el fortalecimiento institucional del INCODER, mediante la implementación del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER) y el mejoramiento de la capacidad de gestión del Instituto, a través del fortalecimiento de las direcciones territoriales y de una participación y comunicación más cercana con la comunidad y con las entidades con presencia territorial y local, todo ello con la finalidad de ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

Para la implementación del plan estratégico, se adelantó la gestión de recursos de inversión orientados al logro de los compromisos institucionales, con énfasis en el avance de la formalización de la propiedad rural, que se concretó en la aprobación y asignación de recursos del presupuesto general de la Nación a los proyectos formulados por el INCODER, que son concordantes con los objetivos estratégicos y metas asignadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Para desarrollar el proyecto estratégico de Formalización de la propiedad rural, el INCODER formuló dos proyectos en el Plan de Acción del año 2012: el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER) y el proyecto de Mejoramiento Capacidad de

Gestión del Instituto, a partir de los cuales se estructuró el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión misional que, a la fecha de la experiencia innovadora, presentó mayores avances para la formalización de la propiedad rural en Colombia. A estos dos proyectos, se sumó un tercer proyecto de gestión documental, que se ejecutó en el año 2014.

Gráfico 1. Líneas de intervención actuales Proyectos Estratégicos



Con el proyecto “Mejoramiento de la Capacidad de Gestión” del INCODER se buscó fortalecer la gestión misional para cumplir de mejor manera con la función legal que le asistió al Instituto. Con este proyecto se propuso realizar estudios de caracterización y generar líneas de base para evaluar el impacto de la gestión, en temas tan importantes como la medición de la atención a víctimas del conflicto, generando una planeación articulada para el buen gobierno y la transparencia pública.

El Proyecto “Sistema de información de Desarrollo Rural” SIDER, tuvo como objetivo diseñar, desarrollar e implementar un sistema de información que permitiera la integración de todos los procesos misionales, facilite el seguimiento, control y la toma de decisiones con base a una información confiable, segura y oportuna.

El Proyecto de “Gestión documental” que entró en vigor en 2014, tuvo como objetivo organizar, digitalizar, sistematizar y protocolizar los archivos históricos del INCODER, articulada a la información que generaba este Instituto para poner a disposición de las instituciones y los ciudadanos la información de la gestión misional que desarrolló el Instituto.

Con este proyecto de Gestión Documental se buscó recuperar y validar la información tanto del INCORA

como del INCODER, de manera coherente e integrada, que generó la intervención de un archivo consolidado como fondo documental de aproximadamente 5000 mil metros lineales almacenados en Bogotá y en las sedes de las 31 Direcciones Territoriales del Instituto. Los criterios de registro y consulta de información a partir de variables prediales constituye una limitante referente a los procesos de adjudicación histórica, que consideraban aspectos de tipo cualitativo que evolucionó a consultas de identificación tipo llave, tales como número de cédula catastral y número de folio de matrícula.

3.3) El Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER)

Con la implementación del Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER), se avanzó en la integración de la información respecto a la gestión realizada en los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural desde agosto de 2010 hasta diciembre de 2012, en el marco de la gestión de la política pública propuesta en el Plan Nacional de Desarrollo por el período 2010–2014. Esta información permitió la identificación de los beneficiarios, de los predios adjudicados y de los actos administrativos correspondientes.

Además, con los registros detallados de las

titulaciones realizadas fue posible proponer esquemas de seguimiento a las mismas, caracterizar la población beneficiaria, alimentar tableros de control e indicadores de seguimiento a la gestión, incluidos los proyectos de inversión y las metas de gobierno establecidas a nivel de metas del Gobierno Nacional. Este modelo respondió al compromiso definido en instrumentos de planeación, seguimiento y evaluación como de gestión para la toma de decisiones en el ámbito nacional a través del Comité de Gerencia del INCODER y su socialización, para lo cual se logró el compromiso de 50 gerentes públicos de la Entidad y el 100% de los demás funcionarios y servidores del Instituto.

Dentro de la plataforma de SIDER, existió una integración directa y organizada de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), y del hardware, software y datos geográficos, unificados en una geodatabase que expuso directamente a través de herramientas propietarias o a través de la integración con los componentes de BI y Reporting services. Esta metadata fue diseñada para capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar, en todas sus formas, la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión geográfica, así como, disponer de información para la toma de decisiones sobre el territorio nacional. Entre esta información se destacaron las relacionadas con la cartografía base, ríos, vías, Zonas de Reserva Forestal e información referente a temáticas institucionales como Gestión de Asuntos Étnicos y adecuación de tierras, entre otros.

El Sistema de Planeación, Seguimiento y Evaluación propuso una ruta para la planeación (ex ante) de los programas y proyectos, a partir del análisis de los problemas a intervenir, la definición de los objetivos de la propuesta y la identificación de los recursos para su ejecución, el control y seguimiento de los proyectos, y la evaluación permanente de los procesos y procedimientos para verificar el impacto de los resultados de las acciones del INCODER.

La propuesta se fundamentó en la actualización de procesos y procedimientos, avanzando de manera estratégica en el proceso de planeación en estos

términos:

- 1) Preparación y elaboración del plan de acción: Desarrollado a partir del año 2013 en un ambiente web utilizando un aplicativo de diseño in house bajo SIDER, que integró las propuestas de objetivos, actividades, cronogramas, indicadores y recursos aprobados al Instituto. Este proceso se adelantó bajo un esquema de asesoría y acompañamiento de la Subgerencia de Planificación y equipos técnicos de las áreas misionales del INCODER.
- 2) Regionalización de los proyectos de inversión: Dichas actividades se realizaron en las instancias del comité de gerencia ampliado y que permitió, a través de mesas de trabajo, la fiscalización de 11 proyectos en el ámbito territorial que se concretó a través de indicadores de producto y gestión territorial.
- 3) Adopción del enfoque de cadena de valor con la integración de las gerencias territoriales en instrumentos de plan de acción territorial y a través de indicadores de proceso y de gestión. Para este esquema se desarrolló un aplicativo y se definieron instancias de concertación de metas en Comités ampliados de la Gerencia del Instituto.
- 4) Elaboración y socialización del informe de seguimiento al plan de acción, a partir de los instrumentos y formatos adoptados con la finalidad de poner de relieve el avance de los compromisos institucionales.
- 5) Rendición de información oportuna y permanente en el sistema de metas de gobierno de la política de formalización de tierras en el ámbito nacional.

3.4) Financiamiento presupuestario

La experiencia innovadora se financió a partir de los recursos del presupuesto general de la nación en sus dos proyectos: Capacidad de Gestión del INCODER y el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER).

Desde la creación de la Entidad en 2003 y hasta el año 2008, el presupuesto para el fortalecimiento institucional fue igual a 0. A partir del año 2009 el presupuesto para este rubro fue considerado fundamental para el trabajo de la institución, llegando en el año 2013 a comprometer una vigencia del 3% del presupuesto de la Institución. La población objetivo inicial de este proceso innovador para 1.200.000 hectáreas fue, aproximadamente, para 62.000 familias. Con el ajuste en la meta en 2012 la población objetivo fue de 128.616 familias al final de 2014.

3.5) Los riesgos de la experiencia innovadora

1. La situación previa como reflejo de la cultura organizacional:

En la situación anterior a la experiencia, se constató una carencia de un marco metodológico, poca articulación entre los distintos planes del Instituto, sin líneas de base y sin información y documentación histórica consolidada. Se agregó la falta de inventarios de predios adjudicados y personas beneficiadas, sumado a un bajo nivel de coordinación interinstitucional. Se destacó la pérdida de memoria institucional, la inexistencia de control y medición y la resistencia y miedo al cambio por parte de funcionarios y beneficiarios de la política pública. Este contexto previo importó un riesgo para la experiencia innovadora, pues la implantación de los objetivos estratégicos implicó, también, un esfuerzo para impulsar un cambio cultural en el quehacer interno de la propia organización. El protagonismo de los actores públicos y su compromiso con la misión del organismo fueron esenciales para la experiencia, en un nuevo marco metodológico con indicadores de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, sobre la base de información validada y confiable, creando un sistema informático de gestión propio de la Institución, adecuado y ajustado a sus objetivos estratégicos.

2. Articulación con otros actores:

La experiencia innovadora contó con los siguientes objetivos estratégicos: Provisión de bienes públicos, Generación de activos e ingresos, Ordenamiento de la propiedad rural y Adecuación y fortalecimiento institucional. Estos objetivos estratégicos fueron

resultado del reajuste de los planteados con anterioridad.

El grado de alcance de estos objetivos demandó una necesaria articulación con otros actores públicos y de la sociedad civil que permitiera la implantación de la experiencia innovadora y que, sin su compromiso, ésta no hubiera sido posible. De este modo, fue necesaria una gobernanza multinivel con actores públicos departamentales, municipales y nacionales para, por ejemplo, la construcción de distritos de riego y la titulación de baldíos a entidades de derecho público o la coordinación con el sistema catastral de las tierras o con actores de la sociedad civil para la conformación de Zonas de Desarrollo Empresarial o el desarrollo/actualización del sistema informático SIDER.

3. Financiamiento presupuestario:

La experiencia innovadora debió contar con financiamiento presupuestario para sostenerla como una política pública financiada. La formulación de los objetivos estratégicos, el ordenamiento de la información histórica de los predios rurales, el desarrollo de un sistema informático a medida del organismo o una gestión por procesos y con metas a alcanzar no son suficientes si éstos no cuentan con el compromiso del resto de los actores públicos que consideran también a esta política como valiosa y, por consiguiente, con financiamiento público con impacto en el tesoro de la Nación.

De este modo, en la experiencia se destacó que desde la creación de la entidad en el año 2003 y hasta el año 2008, el presupuesto para el fortalecimiento institucional fue igual a 0. A partir del año 2009 el presupuesto para este rubro fue considerado como fundamental para el trabajo de la institución, llegando en el año 2013 a comprometer el 3% del presupuesto de la Institución.

3.6) Resultados de la formalización y de la gestión institucional

● Formalización

Mediante la experiencia innovadora se formalizaron en total 2.035.037 hectáreas, beneficiando a un total 58.518 familias rurales, entre los meses de agosto de 2010 y

mayo de 2013.

La meta inicial de Gobierno en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, era de 1.200.000 hectáreas formalizadas y/o adjudicadas. A partir de un trabajo de proyección, análisis y mejoramiento de los procesos de planeación y seguimiento, esta meta se incrementó a esta meta a 2.485.660 de hectáreas de las cuales, a la fecha de la experiencia innovadora, se formalizaron 2.038.326 hectáreas.

Fortalecimiento Institucional:

- Apoyo en la toma de decisiones en los procesos misionales del INCODER en temáticas como titulación de baldíos, procesos agrarios, constitución y ampliación de resguardos indígenas y titulación colectiva a comunidades negras.
- Proceso sistemático para la generación de información institucional oportuna y confiable que genere, a los beneficiarios, seguridad jurídica en sus activos.
- Certeza para la entidad dado que no se adjudica a una familia beneficiaria más de una Unidad Agrícola Familiar.
- Certidumbre que un mismo predio no se adjudique a más de una familia beneficiaria.
- Posibilidad de georreferenciación de los predios adjudicados, sin que éstos se solapen con otros predios adjudicados u otras figuras jurídicas como parques nacionales naturales, resguardos indígenas o títulos colectivos de comunidades negras.

Resultados:

Generación de un Motor de Base de Datos SQL Server 2012, con un total 10 de Bases de Datos institucionales, 7 Datamarts y 27 Cubos de Información conformados, de los cuales surge la siguiente información obrante en las bases de datos:

- Titulación de Baldíos: 563.879 Resoluciones.
- Subsidios de Tierras: 5.704 proyectos,

7.585 predios, 209.482 aspirantes, 7482 propietarios de predios, 5540 proponentes, 4900 representantes legales y 2423 beneficiarios cónyuges.

- Subsidios de Acuicultura: 1.514 proyectos, 16.129 Beneficiarios, 15.133 familiares, 2.317 miembros de junta, 1511 proponentes y 1503 representantes legales.
- Información sobre Comunidades Negras: 173 Comunidades.
- Resguardos Indígenas: 820 Resguardos. Tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA): 3670 predios, 4297 Beneficiarios y 1943 Familiares.
- Información sobre Compra Directa: 271 Predios, 4862 Beneficiarios y 1945 Familiares.
- Incautados 28 Predios, 1062 Beneficiarios, y 806 Familiares.
- Información de Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE): 104 Predios, 2899 Beneficiarios y 1277 Familiares.
- Información sobre Adecuación de Tierras: 536 pequeña escala, 9 mediana escala y 17 gran escala, 7950 propietarios y 11150 Usuarios distritos.
- Resoluciones Digitalizadas: 151.504 registros con archivo digitalizado.
- Inventario de Personas Beneficiarias de procesos misionales del INCODER: 1.149.354 Total personas de la cuales 693.815 son Beneficiarias y Familiares.
- Información de Predios: 746.774 Consolidado de Predios objeto de reforma agraria.
- Registros de Resoluciones Microfilmadas 1.181.479, Registros 584.412, y Resoluciones 593.098.



4.

CONCLUSIONES

La experiencia innovadora desarrollada por el INCODER en el período comprendido entre los años 2010-2014, puso de relieve el cambio cultural en el modo de gestionar de manera institucional una problemática tan profunda, extensa y de difícil demarcación como es la formalización de las tierras rurales en Colombia. Este cambio se basó en la implantación de una gestión de los procesos de planeamiento, seguimiento, y evaluación y su encuadre con estrategias de desarrollo rural de manera focalizada, diferenciada y ajustada a los contextos regionales.

Planeación institucional, articulación bajo el enfoque de resultados, con cadena de valor en la articulación de los procesos y los procedimientos, y ciclos de proyectos de inversión hasta la evaluación de resultados e impactos, son elementos que caracterizaron este fortalecimiento de la gestión institucional del INCODER.

Con anterioridad a la experiencia innovadora, las políticas públicas se concentraron en zonas urbanas o destinadas al turismo, mientras que en las zonas rurales existieron políticas dispersas, con descoordinación en los planes destinados a estas zonas, sin información confiable y sistematizable sobre los procesos de titulación y su articulación con zonas de reserva campesina o desarrollo empresarial.

Este cambio cultural tuvo su origen en el compromiso de los actores en la misión del organismo, con una gestión institucional que permitiera, al fin, el inicio del ordenamiento de las zonas rurales, compromiso que no fue sólo de la alta gerencia sino también de todos aquellos funcionarios y servidores encargados de la gestión institucional que demandó el plan metodológico de gestión. Por ejemplo, el ordenamiento de la información del archivo histórico y de la generada por la política pública implantada, hizo posible contar con información válida y robusta para la posterior toma de decisiones.

Se suma el Sistema de Información de Desarrollo Rural (SIDER), diferenciado y ajustado a la misión pública que desarrolló el INCODER, que generó una integración directa de los Sistemas de Información Geográfica (SIG), y el hardware, software y datos geográficos, unificados en una geodatabase. Esta metadata fue diseñada para

capturar, almacenar, manipular, analizar y desplegar la información geográficamente referenciada con el fin de resolver problemas complejos de planificación y gestión geográfica y disponer de información para la toma de decisiones sobre el territorio nacional.

Esta política pública no sólo trató titulaciones de predios rurales, sino que ésta tuvo como objetivos estratégicos crear un espacio rural con potencial económico propio. La construcción de distritos de riego, la titulación de baldíos a entidades de derecho público, la generación de capacidades para las familias a través de proyectos productivos, la titulación de baldíos, subsidios integrales de tierras y proyectos de desarrollo rural, son políticas de largo alcance donde se integra la formalización (titulación) de los predios rurales.

En definitiva, la experiencia innovadora nos mostró que una problemática histórica de Colombia como la necesaria formalización de las zonas rurales, excluidas de la dinámica política y económica, vinculadas desde hace décadas a la economía de la hoja de coca, y con grupos guerrilleros que tuvieron fuerte presencia, pudo ser objeto de una gestión pública con fortaleza institucional, sustentada en el planeamiento de la acción pública, su seguimiento, y evaluación, de manera que se generarán condiciones de prosperidad para las poblaciones rurales.

