



Bogotá, julio 30 de 2013.

Señores

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS – OEA

Premio2013@oas.org

Cordial saludo,

La institución postulante, a través de quien suscribe, declara que:

1. Conoce las bases de la actividad “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” y acepta todos sus alcances.
2. Toda la información expuesta en el formato de postulación es veraz y verificable y de entera responsabilidad del postulante.
3. Esta dispuesta a proporcionar al Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA toda la información complementaria que le sea solicitada durante el proceso de evaluación.
4. No tiene, o no ha tenido en los últimos cinco años, ningún tipo de vinculación (exceptúese la nacionalidad) con alguno de los Jurados o miembro del Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
5. El departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA está autorizado a realizar la difusión de la experiencia innovadora en postulación, así como de los resultados del proceso de reconocimiento.

Colombia, Bogotá, julio 30 de 2013.

MIRIAM VILLEGAS VILLEGAS

Gerente General.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL - INCODER

PREMIO INTERAMERICANO PARA LA INNOVACIÓN PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EFECTIVA 2013

SISTEMA DE PLANEACIÓN SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN DE TIERRAS RURALES EN COLOMBIA

CONTENIDO

ANEXO I – FORMATO DE POSTULACION	3
I. Información General	3
¿Por qué su institución entiende que la experiencia presentada es innovadora?	3
¿Qué experiencias innovadoras similares a la presentada, conoce su institución?	4
¿Cuál es la diferencia de la experiencia innovadora presentada por su institución, respecto a las otras similares?	6
II. Breve presentación.	7
En este apartado se requiere una presentación resumida de la experiencia Innovadora. ¡Error! Marcador no definido.	
III. Información institucional	7
IV. Información de la experiencia innovadora	8
1. Descripción de la problemática previa	8
2. Descripción de la experiencia innovadora	9
3. Vinculación de la experiencia innovadora con los criterios de evaluación.....	14
1. Originalidad: Por que cree que su experiencia es innovadora en la gestión publica	14
3. Replicabilidad	15
4. Eficacia.....	15
5. Eficiencia	16
6. Complejidad del problema que soluciona	16
7. Sustentabilidad de la experiencia.....	17
V. Declaración de los participantes.....	17
ANEXO II – RESUMEN EJECUTIVO	18

ANEXO I – FORMATO DE POSTULACION

I. INFORMACIÓN GENERAL

ESTADO MIEMBRO POSTULANTE: COLOMBIA

INSTITUCIÓN PÚBLICA POSTULANTE: INCODER – INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL

NOMBRE DE LA EXPERIENCIA INNOVADORA: SISTEMA DE PLANEACION, SEGUIMIENTO Y EVALUACION PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA DE FORMALIZACION DE TIERRAS RURALES EN COLOMBIA

CATEGORÍA A LA QUE POSTULA: INNOVACION EN LA PLANIFICACION Y/O EVALUACION DE LAS POLITICAS PÚBLICAS.

¿POR QUÉ SU INSTITUCIÓN ENTIENDE QUE LA EXPERIENCIA PRESENTADA ES INNOVADORA?

Desde finales de los años noventa, el accionar del Estado se concentró en atender a las zonas urbanas y las regiones integradas a la economía nacional, concentradas principalmente en la región andina, y el Caribe continental. El desarrollo concentrado en dichas regiones produjo un inconcluso proceso de integración de vastas regiones rurales, algunas de ellas con dinámicas de colonización y ampliación de la frontera agrícola, ocupando en algunos casos áreas consideradas como zonas de reserva forestal. Esto ha traído como resultado la necesidad de contar con programas de formalización de la propiedad rural, para facilitar el acceso de los ciudadanos a diversos servicios estatales en sus distintos niveles de injerencia: municipal, departamental y nacional.

La ocupación espontánea del territorio se ha desarrollado en el marco de tensiones territoriales en zonas vulnerables, comúnmente excluidas de la dinámica política y económica nacional, con efectos en los procesos de ordenamiento, protección y regulación de la propiedad, que plantean retos para garantizar el ejercicio de derechos y obligaciones por parte de la población rural y el Estado.

En el contexto actual el país reconoce la importancia del desarrollo rural como alternativa económica, social y como estrategia para la construcción de una paz duradera. En esa dirección, actualmente se priorizan las políticas de desarrollo rural y de acceso a tierras, explícitas en el plan de gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2014), a través de la restitución de tierras, formalización de la propiedad rural, ordenamiento y aprovechamiento del potencial productivo de las regiones.

En años recientes se han producido una serie de estudios que dan cuenta de la situación del campo colombiano. Esta corriente ha generado un viraje de las políticas agrarias que ha capturado la atención de la opinión pública nacional hacia el desarrollo rural. Destacamos el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, realizado por el Pnud, y su llamado a reconocer a Colombia como un país rural. A su vez, resaltamos el posterior balance sobre la tenencia de la tierra a partir de la información catastral disponible,

realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012), que constituye un insumo fundamental para conocer el estado y la evolución de la concentración de la propiedad rural. Los dos informes referenciados, entre muchos otros, señalan la dificultad para la recopilación de información sobre la ruralidad con que cuenta el país.

El Incoder¹, en el marco de sus funciones misionales dispuestas por la legislación nacional, y reconociendo su rol como principal ejecutor de las políticas de desarrollo rural, formalización y acceso a tierras, se ha reestructurado a nivel interno reconociendo la importancia de adelantar procesos coherentes de planeación, seguimiento y evaluación enmarcados en estrategias de desarrollo rural con enfoque territorial orientadas a dirigir la intervención misional de manera focalizada, diferenciada y ajustada al contexto regional.

El esquema de intervención misional se orientó a mejorar los niveles de eficiencia, eficacia e impacto en la gestión, evitando 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, subregistro 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 por el Instituto, barreras de acceso a otros servicios del Estado, y el incipiente seguimiento y evaluación de estas políticas.

Como resultado del modelo implementado, a partir del año 2012, se cuenta con opciones para consulta de beneficiarios de los programas de formalización de tierras adelantados por el Incoder desde el año 2010, que permite identificar el grupo familiar a partir del dato de su documento de identidad, la resolución de adjudicación y los datos personales del beneficiario. Esta información garantiza la rápida consulta y certificación de beneficiarios, el cruce con otras bases estatales, focalización y priorización de beneficiarios a otros programas de acceso a factores productivos, la protección y seguridad jurídica de los predios adjudicados, entre otros. A partir de lo anterior se determinaron los requerimientos básicos de las variables para el registro de información que configura la de bases de datos de la formalización de la propiedad rural, gestión documental y conformación de inventarios de predios rurales adjudicados; como referente para iniciar el proceso de reconstrucción de la adjudicación histórica adelantada por el Instituto y por el Incora² desde 1960.

¿QUÉ EXPERIENCIAS INNOVADORAS SIMILARES A LA PRESENTADA, CONOCE SU INSTITUCIÓN?

Así como nuestra apuesta ha sido contar con un esquema de intervención misional que articule los procesos de planeación, seguimiento y evaluación en la política de formalización de la propiedad rural, que propone contar con un detallado registro de los predios rurales del país, desde aquellos predios intervenidos en programas anteriores a la constitución del Incoder a partir la década de los sesenta hasta la actualidad,

¹ Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder

² Instituto para la Reforma Agraria - Incora

consideramos que una apuesta similar a esta es el Programa para la Gestión Eficiente de Activos Públicos –Progra–, con los objetivos de maximizar el retorno económico y social de los activos del Estado, racionalizar el gasto y la inversión en infraestructura para las instituciones del Estado de acuerdo a sus necesidades y misiones, y por último la eliminación de las erogaciones destinadas al mantenimiento de activos ociosos³.

El Progra se sustenta en la estrategia de consolidar un sistema de información sobre los inmuebles de la nación, contrarrestar la ausencia de un modelo de gestión en la adquisición y manejo de inmuebles de las entidades públicas, así como agilizar los tiempos de revisión jurídica para el aporte de los inmuebles a los programas de inversión de dichas entidades.

Aunque existía una base de datos que contemplaba la situación de los inmuebles públicos, la mayoría de los campos de la base se encontraban vacíos, desactualizados o con datos irrelevantes. La carencia de un sistema de información adecuado para la recepción oportuna y ágil de los reportes de las entidades y la actualización y verificación para garantizar la calidad en la información reportada por las entidades frente a sus bienes inmuebles, llevó a plantear al Progra como el sistema encargado de sistematizar la totalidad de los activos inmuebles de las entidades públicas, con el fin de acceder a dichos bienes, de acuerdo a las necesidades y presupuestos de las instituciones del Estado.

El PROGRA esta orientado a fortalecer la gestión institucional, elemento que comparte con la propuesta innovadora aquí presentada por el Incoder. Pero entendiendo que por sus funciones misionales se encuentran dirigidas al desarrollo rural, al nivel internacional se ha puesto especial atención en los casos ecuatoriano y argentino. Para el caso del Ecuador, el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, en el año 2008 se desarrolló el Programa Piloto de Regularización y Administración de Tierras Rurales, con el fin de probar un modelo que permita una solución integral a los problemas relacionados con el catastro rural y la tenencia de la tierra. Este Programa cumplió con los siguientes objetivos: (i) establecer un sistema de información moderna, confiable y de actualización continua para asegurar los derechos de propiedad sobre la tierra; y, (ii) mejorar el sistema de traspaso de tierra pública a los productores. Dicho programa se centró en implementar en todo el país un método de realización de campañas integradas y sistemáticas de formación de catastro y legalización de la tenencia de la tierra, que permitió vincular el sistema catastral al registro de la propiedad inmobiliaria; así como proporcionar información para planificación del desarrollo nacional, ordenamiento territorial, decisiones estratégicas para el área rural y la aplicación de políticas tributarias justas y equitativas. Esta política fue posible gracias a la creación del Sistema Nacional de Información y Gestión de Tierras Rurales e Infraestructura Tecnológica, SIGTIERRAS, que es la Unidad Ejecutora encargada de la construcción y gestión de una eficiente base de datos de las tierras rurales con una infraestructura tecnológica moderna.

³ DNP, 2003. Documento Conpes 3251: RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PROGRAMA PARA LA GESTIÓN EFICIENTE DE ACTIVOS PÚBLICOS. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/PRAP/PPS_Normatividad/3251.pdf

Con respecto a la República Argentina, ha sido de nuestro interés analizar cómo a través del Registro Nacional de Tierras Rurales, se ha puesto límites a la titularidad y posesión de tierras rurales a extranjeros, y se ha previsto determinar su titularidad catastral, dominial y situación de posesión, cualquiera sea su destino de uso o producción, como así también determinar las obligaciones que nacen del dominio o posesión de esas tierras de acuerdo a la Ley. Esto ha sido posible a partir de la creación del Registro Nacional de Tierras Rurales -RNTR-, responsabilidad del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y creado con el fin de proteger el dominio nacional sobre las tierras rurales en todo el País. Su misión ha consistido en velar por el cumplimiento efectivo de lo establecido en la Ley 26.737 y su Decreto Reglamentario en lo relativo a la adquisición de tierras rurales por parte de personas físicas y/o jurídicas de nacionalidad extranjera. Para ello, ha conformado una base de datos de alcance nacional a partir de las declaraciones juradas solicitadas a los titulares de inmuebles rurales alcanzados por la citada ley, junto a información provista por los Registros de la Propiedad Inmueble y las Direcciones de Catastro de las provincias argentinas. El decreto reglamentario impone a las provincias la obligación de comunicar a la autoridad de aplicación la superficie total de sus territorios, así como también la de sus departamentos, municipios o divisiones políticas equivalentes, discriminando las tierras rurales de las urbanas.

¿CUÁL ES LA DIFERENCIA DE LA EXPERIENCIA INNOVADORA PRESENTADA POR SU INSTITUCIÓN, RESPECTO A LAS OTRAS SIMILARES?

La propuesta del Progra brinda herramientas para el buen uso de los recursos públicos en el proceso de adquisición de bienes inmuebles para la función pública y conformación de inventarios de activos fijos, como medida para mejorar los niveles de eficiencia administrativa y racionalización del gasto público. En este sentido, se podría clasificar como una política orientada al buen gobierno a través de sistemas de información, coordinación y articulación interinstitucional. Es coherente con la integración de medidas dentro del programa que abarcan acciones de coordinación, el montaje y operación de sistemas de información, y la toma de decisiones en el marco de los mismos.

La experiencia implementada por el Instituto, integra medidas adicionales que involucran los procesos de planeación institucional, articulación bajo el enfoque de resultados, cadena de valor con la articulación de procesos y procedimientos, y ciclo de proyecto de inversión hasta la evaluación de resultados e impactos.

Esta experiencia propone establecer el avance en la formalización de la propiedad rural intervenida por el Incora en su momento (1961-2003), y actualmente por el Incoder (2003 en adelante), determinando la base de registro de los actos administrativos expedidos; tableros e indicadores de control, y conformación de series históricas sobre los resultados de la ejecución de la política de formalización de la propiedad rural en Colombia. Esta información constituye en un insumo de alto valor para la evaluación y la planificación de la política pública en desarrollo rural.

Para el caso ecuatoriano, la diferencia se centra en que desde el sistema que se presenta, se propone una mirada general desde lo misional concentrada en el fortalecimiento institucional para una gestión eficiente y efectiva en las políticas de desarrollo rural y acceso a tierras. Esto implica un cambio cultural en el quehacer de la organización. Así mismo se genera una estrategia de 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 desarrollo rural.

II. BREVE PRESENTACIÓN.

Se propone un marco de actuación enfocado a procesos que permite el seguimiento a las metas establecidas y a los proyectos de inversión, facilitando la medición y análisis del desempeño institucional, a fin de lograr un mayor impacto en el ejercicio de las funciones institucionales. Como resultado se obtiene información estratégica de la gestión institucional, histórica y coyuntural de los resultados de la ejecución de las política de desarrollo rural y acceso a tierras que alimentan al Sider, un sistema de información que permite la integración y automatización de los procesos misionales, para facilitar el seguimiento, el control para la toma de decisiones.

III. INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Nombre de la Entidad Postulante: INCODER – INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL

Dirección: Calle 43 No. 57-41 Bogotá, Colombia

Teléfono: 3830444 Fax: 3830444

Página Web: Incoder.gov.co Correo Electrónico: planificacionxincoder.gov.co

Nivel Administrativo de la Entidad

- Nivel Nacional: X con Una sede principal y 31 direcciones territoriales (agencias)
- Nivel Estadual – Regional:
- Nivel Local:

Naturaleza Administrativa

Poder del estado	()	Agencia Especializada	()
Ministerio, secretaría	()	Empresa Pública	()
Órgano Autónomo	(x)	Otros – explique	()

Establecimiento público del orden nacional, adscrito al ministerio de agricultura y desarrollo rural, con autonomía administrativa y patrimonio propio, cuenta con una sede

principal en la ciudad de Bogotá y 31 direcciones territoriales. Su marco normativo lo establece la Constitución Nacional y la Ley 160 de 1994, principalmente.

IV. INFORMACIÓN DE LA EXPERIENCIA INNOVADORA

1. DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA PREVIA

La problemática previa se presenta desde una mirada general que refiere a los siguientes aspectos:

- i) 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, la metas fijadas no respondían a estudios y análisis de tendencias, y la toma de decisiones no se soportaba en instrumentos institucionalizados.
- ii) 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). Así mismo, poca coherencia de estos planes con el objetivo misional del Incoder.
- iii) No disponibilidad de líneas de base y consulta de información y documentación histórica. Vale la pena mencionar el estado lamentable en la cual fue entregado el 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 2003.⁴ La mayor parte de la documentación se encontraba cruzada y dispersa por todo el archivo.
- iv) 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 en Colombia.
- v) Bajo nivel de coordinación interinstitucional con lo cual no era posible 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.
- vi) Pérdida de memoria institucional, ya que 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.

⁴ Se recibió una bodega cuyas instalaciones miden 650 m², que fue del Incora para almacenamiento de bienes y que fue adecuada para la instalación del archivo central, ubicada en la ciudad de Bogotá fuera de la sede principal del instituto. Existía una relación a mano sobre titulación de baldíos parcial, los registros no tenían un orden por departamentos, y no se encontró información en medio magnético. Así mismo, no hubo control ni entrega de una relación sobre la documentación transferida al Archivo Central

- vii) 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.
- viii) Instrumentos de seguimiento aplicados de manera subjetiva, descoordinada y con resultados que no fueron integrados a esquemas de gestión, operación y evaluación institucional.
- ix) Resistencia y miedo al cambio por parte de funcionarios y beneficiarios de la política pública que en la mayoría de casos desconfiaban de los esquemas de control planteados de reforma agraria. Adicionalmente una disparidad en la atención de los beneficiarios en el ámbito central y territorial.

2. DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA INNOVADORA

Para atender la problemática que se presentaba, se diseñó e implementó un esquema de desarrollo institucional alineado con el cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El cual se concretó en la formulación y adopción del Plan Estratégico 2010-2014 en donde se determinaron los lineamientos generales de para la orientación de la gestión misional a la para el cumplimiento de 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
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, en donde la oferta institucional del Incoder se encuentra claramente identificada. Producto de este ejercicio también en la planeación estratégica del instituto se introdujo el enfoque diferencial poblacional y territorial, ajustado a las políticas públicas del gobierno nacional. Con lo cual se replantearon los objetivos estratégicos en los siguientes términos: 1) Provisión de bienes públicos, 2) Generación de activos e ingresos, 3) Ordenamiento de la propiedad rural y 4) Adecuación y fortalecimiento institucional, y después de hacer un proceso de evaluación interna de nuestro quehacer y objetivos, enfocados a generar una oferta institucional claramente identificable.

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

El segundo objetivo se centra en la generación de capacidades para la familia a través de proyectos productivos. Este objetivo está alineado con la Política Nacional de Generación

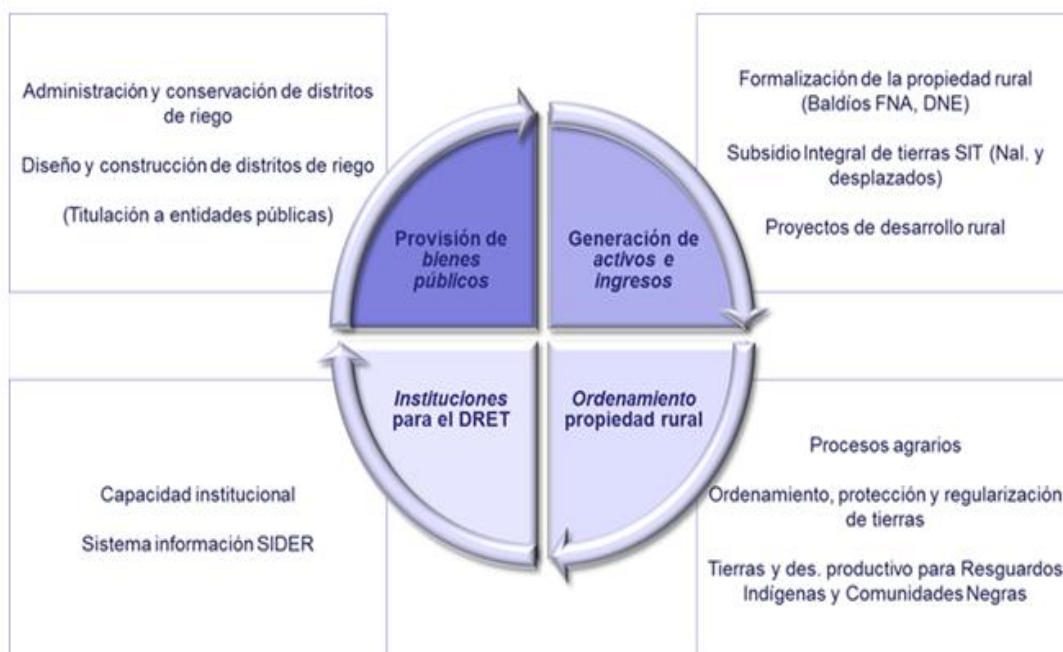
de Ingresos para las familias en situación de pobreza. En este empeño se cuenta con los proyectos de titulación de baldíos, subsidio integral de tierras y proyectos de desarrollo rural.

El tercer objetivo consiste en el ordenamiento de la propiedad rural, que abarca 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, concebido en correspondencia con el enfoque del proyecto de Ley General de Tierras y de Desarrollo Rural que se encuentra en proceso de consulta previa con grupos étnicos.

El cuarto es transversal a los anteriores, busca 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, especialmente a través del fortalecimiento de las direcciones territoriales y de una participación y comunicación más cercana con la comunidad y todas las entidades con presencia territorial y local. Todo esto 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 entre los que se resalta principalmente el de avanzar en la formalización de la propiedad rural que se concretaron en la aprobación y asignación de recurso del presupuesto general de la nación a los proyectos formulados y presentados por el Incoder en las metodologías del Departamento Nacional de Planeación. Los que efectivamente corresponden a los objetivos estratégicos planteados y metas asignadas en el PND en los siguientes términos:

Líneas de Intervención actuales Proyectos Estratégicos



En este sentido y para desarrollar el proyecto estratégico de Formalización de la propiedad rural, Incoder formuló dos proyectos en el plan de acción 2012, que fueron: *el Sistema de información de desarrollo rural* y el proyecto de *mejoramiento capacidad de gestión del Instituto*, a partir de los cuales se ha venido estructurando el sistema de seguimiento y evaluación de la gestión misional que la fecha presenta sus mayores avances en lo relacionado con la formalización de la propiedad rural en Colombia. Cabe anotar que producto del proceso de reflexión y análisis sobre estos proyectos, permitió la formulación de un tercer proyecto de gestión documental que se ejecutará en 2014 que aportaría a este proceso.

Proyecto: Mejoramiento de la Capacidad de Gestión del INCODER

Busca fortalecer la gestión misional para cumplir de mejor manera con la función legal que le asiste al Incoder. A través de este se propone realizar estudios de caracterización y generar líneas de base para evaluar el impacto de la gestión en temas tan importantes como es la medición de la atención a víctimas del conflicto. Generando una planeación articulada que aporta al buen gobierno y la transparencia pública.

Proyecto: Sistema de información de Desarrollo Rural SIDER

Tiene por objetivo diseñar, desarrollar e implementar un sistema de información que permita la integración de todos los procesos misionales, facilite el seguimiento, el control y la toma de decisiones con base a información confiable, segura y oportuna. (Ver Plan de Acción 2013 y Ficha técnica de proyecto).

Proyecto de gestión documental que entra en vigencia en 2014 tiene como objetivo organizar, digitalizar, sistematizar y protocolizar los archivos históricos del Incoder, articulada a la información que hoy genera el Incoder para poner a disposición de las instituciones y los ciudadanos, información pertinente de la gestión misional.

Descripción Tecnológica del Sider

Las acciones se orientaron inicialmente al mejoramiento de la plataforma tecnológica del Instituto desde su infraestructura base, hasta los servicios soportados sobre ella, con el fin de aprovechar al máximo las nuevas tecnologías de información y estar siempre a la vanguardia de la tecnología estableciendo un entorno unificado de tecnología que responda a las acciones para la implementación de la política de formalización de tierras rurales.

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, con lo cual es posible referir la gestión de la política pública propuesta en el plan nacional de desarrollo 2010 – 2014. Esta información permite la identificación de los beneficiarios, los predios adjudicados y la identificación de los actos administrativos correspondientes. Esta información permite con registros detallados de las titulaciones realizadas, proponer esquemas de seguimiento a las mismas, caracterizar la población

beneficiaria, alimentar tableros de control e indicadores de seguimiento a la gestión, a los proyectos de inversión y a las metas de gobierno establecidas a nivel de metas de gobierno.

El respaldo de este modelo responde al compromiso definido en instrumentos de planeación seguimiento y evaluación, como de gestión que conciernen a los niveles de toma de decisiones en el ámbito nacional a través del Comité de Gerencia como instancia para la toma de decisiones y socialización de las mismas, logrando el compromiso de 50 gerentes públicos de la Entidad y 100% de los demás funcionarios y servidores de la Entidad.

El desarrollo tecnológico del Sider se encuentra soportado plenamente sobre una arquitectura abierta y robusta, con una infraestructura de Comunicaciones, Servicios y servidores. Su implementación se ejecuta a través de Bodegas de datos (Datawarehouse) que permiten realizar análisis de información (BI – Business Intelligence o Inteligencia de Negocios) en ambiente Web, para automatizar los macro-procesos misionales y estratégicos y consolidar la información de los planes y programas ejecutados por el Instituto, facilitar su evaluación y corregir y hacer ajustes correspondientes durante la implementación de las políticas.

A su vez, dentro de la plataforma de Sider, existe una integración directa a los Sistema de Información Geográfica (SIG) es una integración organizada de hardware, software y datos geográficos unificados en una geo database la cual se expone 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 y disponer información para toma de decisiones sobre el territorio nacional. Temáticas relacionados con cartografía base, ríos, vías, Zonas de Reserva Forestal e información referente a Temáticas institucionales como Gestión de Asuntos étnicos, Adecuación de tierras, entre otros.

El Sistema de Planeación, Seguimiento y Evaluación, plantea una ruta para la planeación (exante) 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 finalmente, la evaluación permanente de los procesos y procedimientos para verificar el impacto de los resultados de las acciones del Instituto. Sin embargo, la eficiencia y eficacia de nuestro proceso de planificación, seguimiento y evaluación se encuentra soportada a partir de dos factores, que son fundamentales para la coherencia y veracidad de las políticas ejecutadas por el Instituto, que son el Sistema de Información en Desarrollo Rural –Sider–.

La propuesta de integración de estos dos proyectos de inversión como sistema de planeación, seguimiento y evaluación en esta fase inicial – Política de Formalización de tierras Rurales, se fundamentó en la actualización de procesos y procedimientos bajo el

modelo de operación Institucional, avanzando de manera estratégica en el proceso de planeación en los siguientes términos:

1. Preparación y elaboración del plan de acción: Desarrollado a partir del año 2013 en ambiente web utilizando un aplicativo de diseño inhouse bajo Sider que integró las propuestas de objetivos actividades cronogramas indicadores y recursos aprobado 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, cumplimiento con los requerimientos de la Ley anticorrupción que determina su publicación en el sitio web de la Entidad en el mes de febrero de cada año.
2. Regionalización de la inversión en proyectos de inversión de la vigencia: 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, lo cual 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 también se desarrolló un aplicativo y se definieron instancias de concertación de metas en Comités ampliados de Gerencia.
4. Elaboración y socialización de informe de seguimiento al plan de acción a partir de los instrumentos y formatos adoptados el cual evidencia el avance de los compromisos institucionales.
5. Redición de información oportuna y permanente en el sistema de metas de gobierno SISMEG indicadores SINERGIA en la política de formalización de tierras en el ámbito nacional.

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 Sistema de información de Desarrollo Rural SIDER

El INCODER con la presente experiencia, ha tenido un mejor manejo y focalización del gasto del Instituto. Es así como desde la creación de la Entidad en 2003 y hasta el año 2008, el presupuesto para el fortalecimiento institucional fue igual a 0. Sin embargo, a partir del año 2009 el presupuesto para este rubro ha venido siendo considerado como fundamental para el trabajo de la institución, llegando en el año 2013 a comprometer una vigencia que corresponde al 3% del presupuesto de la institución.

La población objetivo de este proceso innovador inicialmente para el 1.200.000 hectáreas, fue aproximadamente 62.000 familias. Con el ajuste en la meta en 2012 la población objetivo corresponde a 128.616 familias al final de 2014.

Es importante resaltar la participación de la OIM (IOM), y el Programa de Política Pública de la US-AID en Colombia. Estas dos entidades apoyaron la orientación y la revisión de muchos procesos misionales. Cabe resaltar la vinculación de la US-AID en la revisión del

Plan Estratégico y los Proyectos de inversión, así como la construcción del Plan de Acción nacional y territorial. Estas dos entidades a través de sus funcionarios evidencian la situación encontrada y el esfuerzo realizado.

3. VINCULACIÓN DE LA EXPERIENCIA INNOVADORA CON LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN

1. ORIGINALIDAD: POR QUE CREE QUE SU EXPERIENCIA ES INNOVADORA EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Nuestra experiencia es innovadora porque resuelve el problema de falta de información sobre la tierra intervenida por el Instituto y quienes han sido sus beneficiarios en los últimos cincuenta años. Este problema, además de ser una responsabilidad institucional frente a la sociedad colombiana, facilita el diseño, el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos ejecutados por el Incoder.

Nuestra labor en materia de información sobre la adjudicación de tierras, permite hacer un registro de la gestión pública en materia de los predios rurales del país. Facilitando que las comunidades rurales accedan a la titulación de sus propiedades, lo que a su vez permite que los habitantes rurales accedan a una oferta más amplia de servicios ofertados por el Estado.

Es una experiencia original debido a que el resultado de la formulación de la experiencia es un nuevo modelo para la implementación de la política para el desarrollo rural en el país, ya que plantea transformaciones que buscan que la actuación del instituto sea a través de un enfoque de oferta institucional focalizada de bienes y servicios, en lugar de una gestión por demanda individual lo cual se considera no genera valor, ni maximiza el uso de los recursos disponibles. Del mismo modo, ahora se pretende ajustar y darle prelación a los apoyos de mayor cobertura y menor costo por familia.

2. Impacto ciudadano

La experiencia innovadora tiene impactos positivos en dos instancias:

En cuanto a la formalización

Mediante la experiencia innovadora se formalizaron en total dos millones treinta y cinco mil treinta y siete hectáreas 2.035.037, beneficiando a un total 58.518 familias rurales entre agosto de 2010 y mayo de 2013.⁵

Es importante resaltar que inicialmente la meta de Gobierno en Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, era de 1.200.000 hectáreas formalizadas y/o adjudicadas, sin embargo 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 se tienen a la fecha formalizadas 2.038.326.

En cuanto a fortalecimiento Institucional:

⁵ Informe hectáreas adjudicadas publicación mensual sitio web www.incoder.gov.co/informes de gestión

- Apoyo en la toma de decisiones oportunas en los procesos misionales del INCODER en especial: Titulación de Baldíos, Procesos agrarios, Constitución y ampliación de Resguardo Indígenas y Titulación colectiva a comunidades negras.
- Se cuenta con un proceso sistemático para la generación de información institucional oportuna y confiable, que permite a los beneficiarios seguridad jurídica son sus activos.
- Certeza para la Entidad, en términos 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, con la confianza que estos no se traslapan con otros predios adjudicados o alguna figura jurídica como los parques nacionales naturales, resguardo indígenas o títulos colectivos de comunidades negras.

3. REPLICABILIDAD

Esta experiencia puede ser replicada en países altamente rurales y por entidades que requieran un cambio en el modelo de la prestación de bienes y servicios. Dentro de los elementos centrales que deben tenerse en cuenta para replicarla se encuentran la formulación de un plan estratégico con proyectos y metas claramente definidas.

4. EFICACIA

En términos del cumplimiento de los resultados alcanzados en la política de formalización y acceso a tierras el indicador de eficacia calculado en consideración con la meta definida en el PND 2010-2014 de 1.200.000 hectáreas fue alcanzada en los dos primeros años de ejecución de los planes institucionales y cuenta con las respectivas fuentes de verificación integradas en la bodega de datos SIDER Subgerencia de Planificación.

Los resultados de la Experiencia innovadora han sido coherentes con las metas propuestas en los proyectos formulados:

La institución Postulante, a través de quien suscribe, declara que:

- a. Conoce las Bases de la actividad “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” y acepta todos sus alcances.
- b. Toda la información expuesta en el formato de postulación es veraz y verificable y de entera responsabilidad del postulante.
- c. Esta dispuesta a proporcionar al Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA toda la información complementaria que le sea solicitada durante el proceso de evaluación.
- d. No tiene, o no ha tenido en los últimos cinco años, ningún tipo de vinculación (exceptúese la nacionalidad) con alguno de los Jurados o miembro del Departamento para la Gestión Pública Efectiva.

- e. El departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA está autorizado a realizar la difusión de la experiencia innovadora en postulación, así como de los resultados del proceso de reconocimiento.

5. EFICIENCIA

Los recursos financieros humanos, financieros y logísticos se han optimizado bajo dos esquemas de operación que corresponden: en primer lugar a la ejecución directa de las acciones y estrategias definidas en los proyectos de inversión. En segundo lugar a través de convenios de cooperación con los cuales se logró aunar esfuerzos y recursos en procura de los objetivos propuestos. Es claro que la documentación e información copiada representa un activo para el país en la medida que sobre este se podrán generar alternativas de reforma agraria con menores costos y mayores impactos sociales. Se puede referir como indicador de eficiencia la reducción de tiempo en la consulta del programa de formalización de tierra 2010 -2012, certificación de beneficiarios logrando mejorar la dinámica de otras políticas públicas como vivienda rural y asistencia técnica.

6. COMPLEJIDAD DEL PROBLEMA QUE SOLUCIONA

Está referida al fortalecimiento al proceso de planeación del Instituto que según el estudio técnico de su creación en versión definitiva del 28 de abril de 2003, se creó a partir de una institucionalidad que fue perdiendo su capacidad de actuación y de respuesta en la solución de la problemática “que aqueja a la población rural del país.” El estudio identificó dentro de los problemas significativos desfases entre las políticas públicas, 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 sigue representando un reto para la intervención misional como quiera que la formalización de la propiedad rural se encadena a través de estudio de títulos y comprensión análisis y validez de actuaciones administrativas anteriores.

De otra parte se plantea la necesidad de recuperar y validar la información tanto del INCORA como del Incoder con miradas coherentes e integradas que implica la intervención de un archivo consolidado como fondo documental de aproximadamente cinco mil metros lineales almacenados en Bogotá y en las sede de las 31 Direcciones Territoriales del Instituto.

Vale la pena mencionar que 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 han evolucionado a consultas de identificación tipo llave tales como número de cédula catastral y número de folio de matrícula .

A pesar de lo anterior y con la propuesta innovadora:

Hoy contamos con un Motor de Base de Datos SQL Server 2012

- Un total 10 de Bases de Datos institucionales
- Con 7 Datamarts

- 27 Cubos de Información conformados

Las bases de Datos que Tenemos son:

- 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; 2423 beneficiarios conyuges
- Subsidios de Acuicultura 1.514 proyectos 16.129 Beneficiarios 15.133 familiares 2.317 miembros de junta 1511 proponentes 1503 representantes legales
- Información sobre Comunidades Negras 173 Comunidades
- Resguardos Indígenas 820 Resguardos
- Tierras del Fondo Nacional Agrario FNA 3670 predios 4297 Beneficiarios 1943 Familiares
- Información sobre Compra Directa 271 Predios 4862 Beneficiarios 1945 Familiares
- Incautados 28 Predios 1062 Beneficiarios 806 Familiares
- Información de Dirección nacional de Estupefacientes DNE 104 Predios 2899 Beneficiarios 1277 Familiares
- Información sobre Adecuación de Tierras 536 pequeña escala 9 mediana escala 17 gran escala; 7950 propietarios 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 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
- Resoluciones 593.098 beneficiarios

Tamaño Aproximado de Bases de Datos

- Tamaño incluyendo BD externas de cruce 118 GB y 50GB

7. SUSTENTABILIDAD DE LA EXPERIENCIA

La experiencia innovadora se inició su diseño y ejecución desde el año 2010, en el marco del PND Prosperidad para Todos, en el cual se determina al sector de agricultura y desarrollo rural como una de las estrategias para aumentar la competitividad del país, desarrollo con equidad y buen gobierno. Bajo este esquema se asignaron compromisos y recursos que han garantizado el financiamiento de las actividades requeridas. El proyecto SIDER cuenta con presupuesto para el año 2013, en anteproyecto de presupuesto INCODER 2014 y en el marco de gasto de mediano plazo MGMP 2016.

V. DECLARACIÓN DE LOS PARTICIPANTES

La institución postulante, a través de quien suscribe, declara que:

1. Conoce las bases de la actividad “Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva” y acepta todos sus alcances.

2. Toda la información expuesta en el formato de postulación es veraz y verificable y de entera responsabilidad del postulante.
3. Esta dispuesta a proporcionar al Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA toda la información complementaria que le sea solicitada durante el proceso de evaluación.
4. No tiene, o no ha tenido en los últimos cinco años, ningún tipo de vinculación (exceptúese la nacionalidad) con alguno de los Jurados o miembro del Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
5. El departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OE está autorizado a realizar la difusión de la experiencia innovadora en postulación, así como de los resultados del proceso de reconocimiento.

Bogotá, Colombia, julio 31 de 2013

MARIA CLAUDIA PAEZ MALLARINO
SUBGERENTE DE PLANIFICACION E INFORMACION
INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL
TELEFONO 383 0444 EXT 1507
Correo: mpaez@Incoder.gov.co

ANEXO II – RESUMEN EJECUTIVO

Desde finales de los años ochenta, la sociedad colombiana concentró su atención las zonas urbanas y las regiones integradas a la economía nacional, concentradas principalmente en la región andina, y las sabanas del Caribe continental. El desarrollo concentrado en dichas regiones produjo un inconcluso proceso de integración a la nación de vastas regiones rurales, algunas de ellas en constante proceso de colonización y ampliación de la frontera agrícola. La desordenada ocupación del territorio ha provocado la indefinición de la titularidad de la tierra en manos de los campesinos, haciendo difícil el acceso de los ciudadanos a diversos servicios estatales en sus distintos niveles de injerencia: municipal, departamental y nacional. A lo anterior se suma la persistencia de un conflicto armado que ha hundido sus raíces en muchas de estas zonas rurales, comúnmente excluidas de la dinámica política y económica nacional, vinculadas desde hace décadas a la economía de la coca y en donde grupos guerrilleros hacen fuerte presencia.

Múltiples han sido las políticas del Gobierno para atacar este grave problema y así brindar acceso a la tierra, a la titulación de las propiedades rurales y a ofertas de desarrollo productivo, con el fin de hacer sostenible a las economías campesinas. Sin embargo, la

información histórica acerca de los resultados de dichos programas y proyectos era desconocida a nivel interno y externo hasta hace un par de años. Las dificultades que plantea el diseño de estrategias de ejecución de las políticas nacionales de acceso a tierras sin información confiable sobre los resultados de la ejecución de las políticas del Instituto para su posterior evaluación ⁶ ha hecho difícil la tarea de aprender de los inconvenientes del pasado. Sin contar con la información detallada sobre el estado jurídico de las tierras rurales del país, el viraje del gobierno nacional en torno a la atención de los sectores rurales, las víctimas del conflicto y a favor de la salida política negociada del conflicto, ésta sería una estrategia vacía.

El Instituto, en el marco de sus funciones misionales dispuestas por la legislación nacional, y reconociendo su rol como ejecutor de política pública, se ha reestructurado a nivel interno para responder al reto que implica abordar la reconstrucción de la información histórica desde 1960 a la fecha sobre las tierras rurales del país, así como de los resultados de los planes y programas de los distintos gobiernos nacionales, para formalizar la tenencia de la tierra.

La recuperación del archivo histórico y la construcción de una base de datos sobre los resultados de la ejecución de las políticas del Incora-Incoder en el país, ha sido un esfuerzo de la Gerencia General y la Subgerencia de Planificación e Información del Incoder, y desde el año 2010 se ha venido trabajando en la recuperación de los archivos y documentos históricos. Este esfuerzo permitió que se pusiera en marcha el Sider (Sistema de Información del Desarrollo Rural), creada como un sistema para dar cumplimiento a la responsabilidad institucional en la tarea de clarificar la información sobre la propiedad rural, y con esto aportar a la construcción de una paz duradera para la sociedad colombiana.

La información recopilada de la gestión del instituto a través de sus procesos y procedimientos, mas la recuperación del archivo histórico se consolida y organiza en el Sider, permitiendo la consulta a nivel interno y externo de la información producida por el Instituto.

El Sider brinda la información, de manera oportuna y confiable, a las subgerencias y ala Gerencia del Instituto para planificar con mayor calidad los planes y proyectos que responden a los compromisos misionales del Instituto; también permite hacer seguimiento y hacer los ajustes correspondientes en el proceso de ejecución de dichos planes y proyectos; y finalmente, a partir de flujos de información oportunos y confiables, que robustecen el proceso de evaluación e impacto del Instituto en la sociedad.

Para verificar el avance y los resultados del ajuste de las políticas misionales del Instituto de acuerdo a los objetivos trazados en el Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), así como la adaptación de nuestros programas y proyectos para dar cumplimiento a las leyes y decretos que afectan al sector rural colombiano, el Incoder implementó su Sistema de

⁶ En la presente propuesta hacemos énfasis en las dos (2) principales modalidades de las políticas de acceso a tierras del Incoder: la titulación de baldíos de la nación y la adjudicación de tierras a través del Fondo Nacional Agrario.

Seguimiento y Evaluación –SSyEi–, que permite realizar el seguimiento y evaluación del desempeño institucional orientado a resultados, tanto en lo relacionado con la ejecución de las políticas públicas de desarrollo rural como de los proyectos y programas de inversión pública (BPIN), para orientar la toma de decisiones tanto a nivel de la Gerencia General, como de las Subgerencias Misionales y las Direcciones Territoriales (Ver Modelo de seguimiento y evaluación).

El SSyEi plantea una ruta para la planeación (exante) 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 finalmente, la evaluación permanente de los procesos y procedimientos para verificar el impacto de los resultados de las acciones del Instituto. Sin embargo, la eficiencia y eficacia de nuestro proceso de planificación, seguimiento y evaluación se encuentra soportada a partir de dos factores, que son fundamentales para la coherencia y veracidad de las políticas ejecutadas por el Instituto.