



Agencia  
Nacional de  
Tierras

JUNTOS ABRIMOS LAS  
PUERTAS AL PROGRESO

# PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS 2017-2021

ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD  
RURAL PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA







## **PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS 2017-2021**

3

### **«ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL PARA UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA<sup>1</sup>»**

Versión aprobada por los miembros del Consejo Directivo de la ANT mediante Acuerdo 15 del 29 de Diciembre de 2016.

### **RESUMEN EJECUTIVO**

La Agencia Nacional de Tierras tiene como misión ejecutar la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para eso la Agencia ha construido un mapa de procesos que es fuente de identidad y en el cual se reconoce la inclusión como la base del lenguaje organizacional. En él se hace explícito que la Agencia

<sup>1</sup> El Plan Estratégico de la ANT ha sido construido a partir del Manual de Planeación Estratégica en el Sector Público Colombiano de Bahamón Asesores y Consultores Asociados y de la Fundación Ingeniería Jurídica publicado en Bogotá en 2015. El manual resalta la centralidad de la discusión democrática alrededor de unos focos de interés público que deben seguir el mandato constitucional, legal y jurisprudencial. Así, el plan estratégico de la ANT es un reflejo de la capacidad de una organización pública para hacer coherentes la deliberación y la focalización de los recursos de una entidad de reciente creación.

aplica sus procesos a un territorio, que puede ser una vereda, un municipio, un conjunto de municipios o un departamento, con el fin de aumentar el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y así mejorar la calidad de vida de la población rural. Lo estratégico en este documento se diferencia de lo operacional en la medida en la estrategia define aquello que se debe hacer desde el punto de vista legal y constitucional en un contexto de alta incertidumbre mientras que la dimensión operacional se ocupa de cómo se debe alcanzar esos fines superiores. Otra distinción fundamental es la siguiente: el plan estratégico de una entidad de reciente creación es diferente al plan estratégico de una entidad que hace años opera. En el primero se subraya la supervivencia de la organización en el proceso de nacimiento mientras que en el segundo se resalta aquello que está consolidado y los procesos de expansión. El razonamiento estratégico de la ANT se basa en el reconocimiento de que la organización enfrenta el reto de desarrollar nuevas capacidades para atender la Reforma Rural Integral propuesta en el Punto 1 del Acuerdo para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Los Acuerdos de La Habana son un insumo jurídico y político fundamental para la concentración de las energías de la nueva entidad porque la construcción de una Paz estable y duradera depende en cierta medida del desempeño de la Agencia. De igual manera, la Agencia Nacional de Tierras ha procurado alinear sus proyectos con los ejes estructurantes de la política del sector construidos por la UPRA y el Ministerio.

La recién creada Agencia tiene que desarrollar estratégicamente la capacidad de articulación de grupos de interés porque su éxito depende sensiblemente de la coordinación con entidades como IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, DNP, entre otras. La ANT ha identificado como un asunto estratégico el desarrollo de una plataforma tecnológica que sea usada en la toma de decisiones relacionadas con la administración de la Entidad; al inicio se dedicará a consolidar la calidad de los datos, luego se procederá a construir la capacidad para gestionar información y por último se podrá hacer gestión del conocimiento, es decir, análisis de los datos con el propósito de integrarlos a una decisión. La estructura de las bases de datos de la Agencia son un objetivo estratégico en la organización que nace. De igual manera, la Agencia considera que debe desarrollar un modelo de atención capaz de responder a las necesidades del inventario de procesos heredados del INCODER, el método de barrido predial y la atención de casos individuales. Por supuesto, estos tres primeros asuntos estratégicos están conectados entre sí porque la construcción de un sistema de información demanda la coordinación con entidades que producen datos relevantes para la operación de la Entidad. Además, el modelo de atención

sólo puede ser eficiente si esta articulado con un sistema de información que gira en torno al expediente digital. Por último, se resalta la necesidad de desarrollar competencias de liderazgo y dirección en el equipo responsable del direccionamiento estratégico de la Organización.

El Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras ha sido formulado para justificar dos proyectos de inversión prioritarios: i) Atención de la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra, y, ii) Priorizar los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono. El nombre de estas iniciativas proviene de los Acuerdos de La Habana. El primero de los proyectos hace referencia a la herencia de expedientes del INCODER y el segundo a la necesidad que tiene la ANT de centrar sus esfuerzos de barrido predial en territorios críticos para la construcción de la paz. Los procesos heredados del INCODER son una oportunidad estratégica que debe ser atendida porque en ellos hay solicitudes de distribución de la tierra que están conectadas históricamente con la solución del conflicto. Por su parte, el desarrollo de capacidades de atención por oferta es la nueva apuesta de la Agencia y también es una fuente de identidad organizacional. En el Plan Estratégico se proponen unas metas de atención del inventario y unas metas de atención de municipios en donde se aplicará el método de barrido predial. Las metas son modestas porque la Agencia apenas está aprendiendo a ejecutar su mapa de procesos. La decisión más importante se basa en el reconocimiento de que el pasado y el futuro son fuente de legitimidad para la Agencia Nacional de Tierras; no se puede desconocer que el inventario de procesos no finalizados por el INCODER representa una oportunidad para preservar el sentido constitucional y pacifista de la Entidad. Y no se puede desconocer que la ANT debe aprender en breve lapso a aplicar el método de barrido predial y acelerar de este modo el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en aquellos territorios en donde coincidió el conflicto armado y la miseria.

# INTRODUCCIÓN

El objetivo de este documento es presentar el Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) - 2017-2021 “Ordenamiento social de la propiedad rural para una paz estable y duradera”. El nombre del Plan Estratégico de la ANT se ajusta al objetivo superior de la Agencia, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo-PND y a la solución de los problemas que subyacen en cuanto a los derechos de propiedad sobre la tierra en el sector rural y que tienen una incidencia fundamental en el fin del conflicto armado en Colombia.

El horizonte de planeación que se propone es el periodo comprendido entre el 2017 y el 2021, en el cual se espera consolidar nuevas prácticas de trabajo y una estructura organizacional de alto desempeño, las cuales buscan brindar identidad a la ANT y mostrarán sus capacidades en comparación con aquellas que la antecedieron y fueron liquidadas. La liquidación del INCORA y del INCODER es un referente de aprendizaje organizacional y aprendizaje político para la Agencia<sup>2</sup>.

Este horizonte de planeación (2017-2021) se justifica por las siguientes razones: i) la Agencia Nacional de Tierras es una entidad de reciente creación y apenas empieza a ejecutar los procesos que le corresponden, de acuerdo con el mandato constitucional y legal; ii) un horizonte de planeación de cinco años sirve para el desarrollo de las capacidades organizacionales distintivas y para medir la capacidad de la Agencia para cumplir con su misión; iii) el proceso de planeación de una organización recién creada se debe concentrar en aumentar la probabilidad de supervivencia de la Agencia Nacional de Tierras<sup>3</sup>.

2 El INCODER presentó algunos problemas de gestión en relación con los procesos de seguridad jurídica de la propiedad rural. La Contraloría General de la República elaboró un informe en 2014 en el que identificó un conjunto de irregularidades administrativas que pueden ser interpretadas como indicadores de ineficiencia. Por ejemplo, no se cumplieron las metas de constitución de tres Zonas de Reserva Campesina así como tampoco las metas de Zonas de Desarrollo Empresarial (en este último caso el objetivo era constituir una única Zona de Desarrollo Empresarial). Adicionalmente, tampoco se cumplió la meta de compra de hectáreas (de 3231 Ha que debían ser compradas no se compró ninguna) ni la meta de legalización y depuración de predios del Fondo Nacional Agrario. Ver: Informe de Auditoría. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Vigencia fiscal 2014. CCR-CSA. Junio de 2014. Esta ineficiencia del INCODER es explicada desde el punto de vista organizacional por José Antonio Ocampo, Jefe de la Misión Rural, de la siguiente manera: «Se reconoce ampliamente que la consolidación de cuatro instituciones con tradiciones totalmente diferentes en una sola, el INCODER, terminó por deteriorar cada una de sus partes.» (Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. DNP. Bogotá. 2014). La liquidación del INCODER es una fuente aprendizaje organizacional porque muestra que la estructura organizacional de una entidad y su tamaño afectan su desempeño. Por otro lado, la liquidación de la misma entidad es un indicio de que se necesitan acuerdos políticos para que una entidad cumpla con su misión en materia de protección de los derechos de propiedad sobre la tierra rural. La ANT fue creada en diciembre de 2015 y su primer Director – Miguel Samper Strouss – fue nombrado en abril de 2016.

3 El INCODER presentó algunos problemas de gestión en relación con los procesos de seguridad jurídica de la propiedad rural. La Contraloría General de la República elaboró un informe en 2014 en el que identificó un conjunto de irregularidades administrativas que pueden ser interpretadas como indicadores de ineficiencia. Por ejemplo, no se cumplieron

El Plan Estratégico de la ANT se encuentra alineado con los siguientes documentos de política pública:

i) El Plan Nacional de Desarrollo (PND), “Todos por un nuevo país (2014-2018), Capítulo 2. Colombia en paz”; dicho capítulo es un pilar del PND; ii) El Plan de Desarrollo Sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), el cual resalta la centralidad del Desarrollo Rural con Enfoque Territorial. Conviene resaltar que el MADR es el órgano rector del sector y es el responsable de diseñar la política pública – junto con la UPRA – en materia de ordenamiento social de la propiedad rural, política que debe ser ejecutada por la ANT; iii) El decreto 4145 de 2011 el cual asigna a la UPRA, Unidad Administrativa Especial –UAE- del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el artículo 5º, funciones en materia de ordenamiento social de la propiedad rural, el cual se transcribe con al ánimo de mostrar la necesaria coordinación entre dicha Unidad y la ANT. Es función de la UPRA: «Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para tal efecto.» iv) El CONPES 3859 de 2016 “Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano”; v) La Ley 160 de 1994 que es la que regula el acceso a la tierra; vi) El acuerdo entre el Gobierno Nacional y el equipo negociador de las FARC en La Habana sobre Política de desarrollo agrario integral, y vii) por último y no menos importante, el artículo 64 de la Constitución Política Nacional que sustenta desde nuestra carta, el acceso a la tierra por parte de los trabajadores campesinos.

Los anteriores documentos de política pública fueron comparados con la función de la Entidad declarada en el Decreto 2363 de 2015, el cual define la función ejecutora de la ANT en su artículo 3º. Vale la pena aclarar que dicho Decreto y la Ley 160 de 1994 son la base para la construcción del mapa de procesos:

«La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política

las metas de constitución de tres Zonas de Reserva Campesina así como tampoco las metas de Zonas de Desarrollo Empresarial (en este último caso el objetivo era constituir una única Zona de Desarrollo Empresarial). Adicionalmente, tampoco se cumplió la meta de compra de hectáreas (de 3231 Ha que debían ser compradas no se compró ninguna) ni la meta de legalización y depuración de predios del Fondo Nacional Agrario. Ver: Informe de Auditoría. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Vigencia fiscal 2014. CCR-CSA. Junio de 2014. Esta ineficiencia del INCODER es explicada desde el punto de vista organizacional por José Antonio Ocampo, Jefe de la Misión Rural, de la siguiente manera: «Se reconoce ampliamente que la consolidación de cuatro instituciones con tradiciones totalmente diferentes en una sola, el INCODER, terminó por deteriorar cada una de sus partes.» (Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo. DNP. Bogotá. 2014). La liquidación del INCODER es una fuente aprendizaje organizacional porque muestra que la estructura organizacional de una entidad y su tamaño afectan su desempeño. Por otro lado, la liquidación de la misma entidad es un indicio de que se necesitan acuerdos políticos para que una entidad cumpla con su misión en materia de protección de los derechos de propiedad sobre la tierra rural. La ANT fue creada en diciembre de 2015 y su primer Director – Miguel Samper Strouss – fue nombrado en abril de 2016.

de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.»

El concepto de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) ocupa un lugar central en el proceso de planeación estratégica de la ANT. El OSPR es un concepto que contiene las normas, los métodos y las acciones que cada una de las entidades del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, deben ejecutar con el fin de ordenar la ocupación y el uso de la tierra en el sector rural, de acuerdo con los objetivos de la Ley 160 de 1994. Otras entidades del Estado que pertenecen a otros sectores también participan en algunos de los procesos de OSPR, como por ejemplo, la Superintendencia de Notariado y Registro y las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC-. El OSPR se realiza con el fin superior de mejorar la calidad de vida de la población rural, tal como se ha previsto desde la misma Ley 160.

La siguiente es la definición del concepto de OSPR propuesta por la UPRA en 2016:

El OSPR es... «El conjunto de reglas, capacidades y acciones encaminadas a ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y a administrar las tierras de la Nación; impulsando el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierras, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad, con el fin contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural.»

Así, el concepto de OSPR hace referencia, tanto a los procesos ejecutados por entidades del Estado como a ciertas características observables y medibles de un territorio. El concepto de OSPR contiene acciones porque está construido a partir del verbo «ordenar». De igual manera, el OSPR es un predicado cuando se aplica a un territorio debido a que permite saber si dicho territorio está «más o menos ordenado». Esta última referencia es la que permite afirmar que hay territorios que tienen un déficit de OSPR. Sobre esos territorios es que se concentran los procesos de una organización como la ANT.

Después de aplicar dichos procesos uno de los resultados esperados es el aumento en el OSPR, cualesquiera que sean las



dimensiones observables de dicho concepto. En otras palabras, la ANT aplicará sus procesos en un territorio, el cual puede ser una vereda, un municipio, un conjunto de municipios, un departamento o todo el país, y el resultado será un aumento en el OSPR. Desde el punto de vista de la ANT, el OSPR es algo que se predica de un territorio rural en atención al antes y el después de la intervención de la misma, lo cual debe acompasarse con el mayor o menor grado de necesidad de OSPR para, de esta forma, priorizar y focalizar los recursos de la Agencia.

Conviene tener presente que el OSPR tiene una estrecha relación estratégica con el Ordenamiento Productivo Agropecuario. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural procurará que los territorios en los que se realice el OSPR aumenten su capacidad productiva, garantizando la seguridad alimentaria y fortaleciendo la competitividad del país. De esta manera, el OSPR estará alineado con el Ordenamiento Productivo Agropecuario. La mutua realimentación de los dos procesos sólo es posible con la alineación de ambas políticas en el más alto nivel directivo del sector.

El Plan Estratégico “Ordenamiento social de la propiedad rural para una paz estable y duradera” está compuesto por ocho secciones. En la primera se hace una descripción del significado de planeación estratégica. Esto se hace con el fin de diferenciar la dimensión estratégica de la dimensión operacional. En la segunda sección se presenta un conjunto de principios gerenciales que justifican la concentración de recursos de la ANT con el fin de desarrollar capacidades; la Agencia Nacional de Tierras está naciendo y eso significa que su Plan estratégico debería reconocer esta condición con el fin de aumentar la efectividad en los primeros años de vida de la entidad. En la tercera se presentan los valores finales e instrumentales de la Agencia Nacional de Tierras. Esto se hace para llamar la atención sobre la dimensión ética de función pública de la ANT. En la cuarta sección se expone el proceso de elaboración del Plan Estratégico y se llama la atención sobre la deliberación con los consejeros y con el equipo directivo de la Agencia. En la quinta sección se presenta el mapa de procesos construido a partir del trabajo colectivo al interior de la Agencia y un conjunto de ejes estratégicos que llaman la atención sobre la particularidad de la concentración de energías organizacionales para un exitoso inicio de operaciones. En la sexta sección se formulan los dos proyectos de inversión estratégicos de la Agencia Nacional de Tierras; el primero de ellos orientado a atender la deuda social que se tiene con el campo en materia de distribución de la tierra – lo cual significa que será atendido el inventario de procesos heredados del INCODER – y el segundo dedica

recursos a la priorización y concentración de la oferta de la ANT aplicando el método de barrido predial. En esta misma sección se proponen indicadores de asignación presupuestal y unas metas relacionadas con la aplicación del método de barrido. Las metas son modestas y tienen por objetivo inducir el aprendizaje organizacional en un breve lapso. En la séptima sección se hace una breve explicación sobre cómo será financiado el Plan Estratégico. Por último, en un ANEXO, se hace una reflexión sobre contar con adecuados criterios de tercerización de actividades. En este ANEXO se hace un análisis para aumentar la conciencia jurídica de los funcionarios de la ANT que tienen el reto de ejecutar la tercerización de actividades.

El Plan Estratégico de la ANT 2017-2021 “Ordenamiento social de la propiedad rural para una paz estable y duradera” deberá ser usado para que todas las dependencias de la Agencia formulen el plan de acción anual.

### **El Plan Estratégico de la ANT es un Plan Incluyente: El reto de aplicar el razonamiento constitucional en el fortalecimiento de múltiples enfoques diferenciales**

El Plan Estratégico de la ANT se basa en el razonamiento constitucional que procura promover los derechos de las comunidades étnicas. Desde este punto de vista, los procesos que se apliquen a las comunidades indígenas se aplican también a las comunidades negras y otras minorías étnicas. ¿Por qué es importante declarar este principio de inclusión en el Plan Estratégico? Porque en la construcción de la identidad de la nueva organización se aspira a que los funcionarios tengan la capacidad de aplicar la constitución y la jurisprudencia de modo directo y así ampliar el alcance de algunos procesos descritos en la Ley. Por ejemplo, la compra de tierras para titulación colectiva, saneamiento o ampliación a comunidades étnicas solía sólo aplicarse para comunidades indígenas. Así ha sido documentado por funcionarios del liquidado INCODER. Sin embargo, desde un enfoque incluyente este proceso se puede aplicar también a las comunidades negras. Esta interpretación se hace con el fin de que todos los funcionarios responsables de ejecutar los procesos correspondientes tengan una conciencia jurídica de rango constitucional<sup>4</sup>. El enfoque diferencial le permitirá a la Agencia

<sup>4</sup> El artículo 31 de la Ley 160 de 1994 dice lo siguiente en relación con la compra de tierras y la titulación colectiva: ARTÍCULO 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007: «El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos: a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente; b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes; c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de

Nacional de Tierras que sus procesos tengan la capacidad de reconocer la interacción entre comunidades campesinas y empresarios con el fin de promover el desarrollo económico y social para aumentar la calidad de vida de la población rural (ver Art.22. Decreto 2363 de 2015). Si se asume este punto de partida, entonces la delimitación y constitución de zonas de reserva campesina es tan importante como la constitución de las zonas de desarrollo empresarial. El desarrollo económico y social de la población rural depende, por ejemplo, de la cooperación entre campesinos y empresarios, o entre comunidades étnicas y empresarios en torno a la productividad de la tierra considerando su función social y su función ecológica. De igual manera, la inclusión en el Plan Estratégico de las mujeres ocupa un lugar fundamental en los procesos de la Agencia y ello tiene su fundamento en la Constitución, la Ley 60 de 1994, el Decreto 2363 de 2015 y los acuerdos de Paz de La Habana. Esta aclaración se hace con el fin de resaltar las bases constitucionales de la misión de la Agencia.

# 1. EL PUNTO DE PARTIDA: UN PLAN ESTRATEGICO VS PLANEACIÓN OPERACIONAL

El objetivo de esta sección es presentar una definición de estrategia en el sector público. Dicha definición sirve para distinguir la planeación estratégica de la planeación operacional. La estrategia llama la atención sobre los grandes objetivos que debe alcanzar una organización y en ese sentido privilegia los fines superiores de rango constitucional que debe alcanzar una entidad del Estado. Se habla del nivel constitucional porque las entidades del sector público tienen el mandato que ajustar todos sus fines a las grandes aspiraciones de la Constitución; una organización que no reconozca los fines declarados por normas superiores corre el riesgo de perder legitimidad ante la sociedad e incluso perder el apoyo político. Así, la Constitución y las Leyes – sobre todo las Leyes que dan luz a las nuevas entidades – son la fuente principal para iniciar un ejercicio de planeación estratégica.

En esas leyes se declara el fin de cada entidad; y esos fines se deben distinguir de los procesos y actividades específicas de menor nivel. Los fines de una entidad tienden a mantenerse en el tiempo porque los cambios de orden legal suelen ser difíciles de hacer. Por el contrario, los cambios en la operación suelen estar en la esfera de la administración de la entidad.

Por otra parte, la operación se concentra en los medios que se requieren para alcanzar los resultados superiores de las entidades públicas. En ese sentido, la estrategia define «qué» es lo que se debe hacer y la operación se concentra en «cómo» se alcanzarán dichos resultados. Desde esta perspectiva, la planeación estratégica define el norte de la entidad mientras que la planeación operacional define las actividades específicas que permiten – al menos teóricamente – cumplir con el propósito de la organización.

Una diferencia fundamental entre la dimensión estratégica y la dimensión operacional es la incertidumbre. Mientras que la estrategia se enfrenta a una incertidumbre con respecto a alcanzar o no los resultados, la operación enfrenta el riesgo de producir o no un producto. Desde este enfoque la estrategia implica asumir la incertidumbre y en ese sentido demanda una gran responsabilidad de la alta dirección. Así, en un escenario de certeza no se acostumbra a usar el concepto de estrategia. La certeza pertenece más al reino de la producción



y la manufactura en donde hay rutinas establecidas sobre la secuencia de actividades estandarizable. Por el contrario, en la estrategia es bastante complejo hablar de estandarización; es complejo estandarizar un proceso en el que por definición la alta dirección enfrenta la incertidumbre y desconoce además otras variables relevantes del entorno<sup>5</sup>.

En resumen, la planeación estratégica en el sector público es el conjunto de fines superiores que selecciona la alta dirección de una entidad, a partir de una comprensión de los problemas a resolver, para tomar decisiones bajo incertidumbre con el propósito de cumplir su misión constitucional y legal.

Después de decidir qué es lo que debe hacer una entidad, entonces se procede a construir la alineación con las actividades y los recursos disponibles. Son múltiples los arreglos de actividades y programas que pueden facilitar el cumplimiento de los objetivos estratégicos. Es por esa razón que los aspectos operacionales se ajustan en escenarios de decisión de un nivel inferior en la jerarquía organizacional. Esta es una de las razones por las cuales los objetivos estratégicos tienden a tener una vocación de mediano y largo plazo en comparación con las actividades operativas.

---

**5** El concepto de incertidumbre hace referencia al desconocimiento de la probabilidad de los eventos de interés. Por el contrario, el concepto de riesgo se refiere al conocimiento de la probabilidad de los eventos que interesan a una organización; esta es una distinción propuesta a principios del siglo XX por el economista Frank Knight. Esta distinción invita profundizar la comparación entre la estrategia y la operación. El análisis estratégico suele asociarse a la incertidumbre y en ese sentido tiene unas cualidades de emprendimiento – en este caso social. Mientras que el análisis operacional se asocia a la administración de los riesgos. Es por ello que la operación tiene una relación fundamental con la gerencia.

El inicio de operaciones de la ANT puede ser interpretado como un caso fuerte de “path dependence” organizacional. Dicha teoría – a veces conocida como «dependencia del camino» – afirma que hay una trayectoria de decisiones que conecta las acciones de una organización a lo largo del tiempo. Esto significa que una decisión que la ANT tome hoy define en gran medida las decisiones del futuro en la medida en que amplía o restringe el repertorio de respuestas organizacionales. Así, las decisiones no son independientes a los largo del tiempo y por esa razón el plan estratégico se convierte en el inicio de un conjunto de eventos institucionales que configuran a la Agencia Nacional de Tierras. Ver: Paul David (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. *American Economic Review*: 332.

## **2. PRINCIPIOS GERENCIALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS: CONCENTRAR RECURSOS PARA QUE LA AGENCIA SEA VIABLE Y EFECTIVA**

El objetivo de esta sección es presentar un conjunto de principios de diseño de la estrategia para la ANT. La selección de estos principios le permitirá a la Agencia concentrar sus recursos en la creación y fortalecimiento de nuevas formas de organizar el trabajo de las personas, con el fin de construir una nueva identidad.

El inicio de operaciones de la ANT es crítico porque ello determina la trayectoria de desarrollo de la organización en el largo plazo<sup>6</sup>. Si la ANT inicia sus operaciones con graves errores y con la incapacidad para corregirlos, entonces se corre el riesgo de perder una oportunidad de alcanzar los resultados esperados en términos de OSPR. El concepto de creación y fortalecimiento de nuevas formas de organizar el trabajo hace referencia a la ejecución del mapa de procesos de la ANT, que es, por supuesto, la fuente de identidad organizacional.

### **2.1 La estrategia debe priorizar y focalizar los recursos de la entidad alrededor de objetivos integrados**

El concepto de estrategia usado en el documento se basa en la capacidad para priorizar y focalizar los recursos de la Agencia en el tiempo y en el espacio, y de acuerdo con las estrategias transversales del Plan Nacional de Desarrollo, Paz, Equidad y Educación. Dicha priorización y focalización demanda la concentración de los recursos de la Organización en unos pocos asuntos críticos fundamentales. El peso relativo de la ANT en el marco de las estrategias transversales del PND recae en la «Transformación del campo» y en la «Seguridad, justicia y

<sup>6</sup> El inicio de operaciones de la ANT puede ser interpretado como un caso fuerte de “path dependence” organizacional. Dicha teoría – a veces conocida como «dependencia del camino» – afirma que hay una trayectoria de decisiones que conecta las acciones de una organización a lo largo del tiempo. Esto significa que una decisión que la ANT tome hoy define en gran medida las decisiones del futuro en la medida en que amplía o restringe el repertorio de respuestas organizacionales. Así, las decisiones no son independientes a los largo del tiempo y por esa razón el plan estratégico se convierte en el inicio de un conjunto de eventos institucionales que configuran a la Agencia Nacional de Tierras. Ver: Paul David (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. American Economic Review: 332.

democracia para la construcción de paz», de suerte que la ANT jugará un papel clave en la construcción de la paz territorial, de acuerdo con los retos asumidos por el Estado en materia de acceso a la tierra.

Los recursos incluyen el presupuesto de la Entidad, el talento humano y, en especial, el tiempo de la alta dirección. Se subraya el tiempo de la alta dirección como un recurso estratégico de la ANT porque la dispersión de la atención de los directivos influye en la dispersión de todos los recursos de cualquier organización. Los pocos asuntos considerados estratégicos han sido seleccionados por la alta dirección porque afectan la viabilidad de la entidad, es decir la probabilidad de que la Agencia se convierta en un actor autorizado por la sociedad para seguir cumpliendo sus funciones. Los objetivos deben ser integrados y ello significa que deben considerar la participación de varias dependencias para que puedan ser alcanzados.

La priorización y focalización de los recursos es un principio que invita a evitar su dispersión en una larga lista de proyectos autónomos de cada una de las áreas de la administración.

## **2.2 La estrategia debe tener una dimensión geográfica reconocida por todos los funcionarios de la ANT**

El concepto de estrategia propuesto tiene una dimensión geográfica en la medida en que la ANT tiene unos recursos limitados para atender el cumplimiento de su misión, razón por la cual el Plan Estratégico “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para una Paz Estable y Duradera” subraya la necesidad de declarar la dimensión geográfica de la concentración de los recursos de la Entidad que, sin duda alguna, deberá responder a los más altos intereses del Gobierno en materia de construcción de la una paz estable y duradera en los territorios que sean considerados críticos. En otras palabras: no todos los territorios tienen la misma urgencia de ser atendidos por la ANT, habida cuenta que la priorización de los territorios de intervención, demanda el reconocimiento de la limitación de recursos con que cuenta la ANT y, por tanto, se requiere que el equipo directivo sea capaz de hacer una puesta en común y articularse de forma armónica con las demás entidades públicas del orden nacional y territorial para adelantar las actividades que le competen en aquellos territorios que deben ser atendidos prioritariamente.

## 2.3 La estrategia debe distinguir entre «problemas genéricos» y «problemas excepcionales»<sup>7</sup>

La noción de estrategia invita a separar los problemas de la Agencia en dos tipos: problemas excepcionales y problemas genéricos. Los problemas excepcionales son aquellos que se deben enfrentar cómo únicos y los problemas genéricos son aquellos que se deben enfrentar de modo recurrente. Los primeros se enfrentan por la alta dirección con criterios estratégicos debido a su bajo nivel de estructuración mientras que los segundos se enfrentan con procesos y procedimientos. En esta fase de construcción de la ANT el reto de la alta dirección es distinguir los problemas que tienen una dimensión estratégica de aquellos que se deben enfrentar con procesos estandarizados.

## 2.4 La estrategia debe estar orientada al desarrollo de capacidades organizacionales diferenciales de la ANT en comparación con las entidades que le antecedieron

La ANT tiene el reto de desarrollar nuevas rutinas de trabajo que le permitan llevar a cabo el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia. Estas capacidades se deben desarrollar de modo diferente en comparación con las entidades liquidadas que la antecedieron. Se puede afirmar que en el nuevo aprendizaje organizacional de la Agencia debe tener en cuenta las prácticas y el conocimiento de las entidades que la precedieron, en tanto que de dichas organizaciones quedaron experiencias y lecciones aprendidas de carácter individual y colectivo que deben ser tenidas en cuenta, para tomar de allí aquel conocimiento especializado que aporta valor a la ANT y evitar, con criterio gerencial, aquellas prácticas organizacionales desuetas, que no se deben repetir en la nueva Organización.

De surte que, la ANT tiene el reto de desarrollar las rutinas organizacionales que le permitan:

- i. Participar de modo coordinado con otras entidades, en especial con el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y sus Oficinas de registro de Instrumentos Públicos, así como con el DNP, en el desarrollo del novedoso catastro multipropósito;

<sup>7</sup> El inicio de operaciones de la ANT puede ser interpretado como un caso fuerte de “path dependence” organizacional. Dicha teoría – a veces conocida como «dependencia del camino» – afirma que hay una trayectoria de decisiones que conecta las acciones de una organización a lo largo del tiempo. Esto significa que una decisión que la ANT tome hoy define en gran medida las decisiones del futuro en la medida en que amplía o restringe el repertorio de respuestas organizacionales. Así, las decisiones no son independientes a los largo del tiempo y por esa razón el plan estratégico se convierte en el inicio de un conjunto de eventos institucionales que configuran a la Agencia Nacional de Tierras. Ver: Paul David (1985). “Clio and the Economics of QWERTY”. *American Economic Review*: 332.



- ii.** Aplicar el método de barrido predial en los territorios priorizados de acuerdo con los criterios del sector y de la Presidencia de la República;
- iii.** Atender eficientemente el inventario de procesos heredados del INCODER;
- iv.** Atender eficientemente los nuevos casos de demanda individual.

El desarrollo de capacidades diferenciales invita a reconocer aquellos aspectos del INCODER que pueden ser usados como base para inducir el aprendizaje organizacional en la ANT, es decir, considerar dentro de un contexto de mejora continua, tanto el aprendizaje de cada uno de los servidores públicos que trabaja en la Entidad como de la Organización en sí misma, entendida esta como una red de individuos. En ese sentido, vale la pena señalar que el inventario de procesos heredado del INCODER es, simultáneamente, una fuente de oportunidad y una fuente de riesgo en relación con el desempeño de la ANT.

El inventario de procesos heredados del INCODER es una oportunidad para el desarrollo de nuevas capacidades, pues se puede considerar que dicho inventario de procesos es un activo estratégico de la ANT por las siguientes razones: i) La información contenida en esos procesos sólo la tiene la ANT. Ninguna otra entidad del sector tiene acceso a las solicitudes relacionadas con la Ley 160 que fueron radicadas ante el INCODER; ii) La información acerca de los procesos tiene referentes espaciales que son útiles para identificar aquellos municipios y departamentos con mayor demanda en materia de ordenamiento social de la propiedad rural, y esa información sólo se encuentra en los expedientes; iii) La información de los expedientes debe ser integrada a la planeación del OSPR porque es altamente relevante, en términos gerenciales, planear la ejecución del barrido predial usando la información heredada de la Entidad en cita, hoy en proceso de liquidación.

Dicho de otra manera, la información de los expedientes será un insumo para planear la focalización de la intervención de la ANT.

### **3. LOS VALORES DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS: UNA DECLARACIÓN DE ÉTICA PÚBLICA PARA FOMENTAR EL DESEMPEÑO**

Los valores son criterios de decisión que utiliza un individuo o una organización para pronunciarse acerca de la deseabilidad de un estado de cosas. Los valores son usados para decidir en los conflictos que debe resolver un individuo o una organización cuando se enfrenta a un problema en el cual se debe decidir entre diferentes medios o entre diferentes fines. Los valores se declaran con el propósito de ayudar en la toma de decisiones y por lo tanto tienen una vocación práctica<sup>8</sup>.

Los valores son relevantes para una organización porque tienen una dimensión cognitiva y una dimensión afectiva. Esto significa que los valores ayudan a que los individuos se comprometan racional y emocionalmente con los propósitos superiores de la entidad a la que pertenecen. En el caso que nos ocupa, los valores ayudan a moldear la identidad de la ANT porque inducen la integración y alineación entre medios y fines. Así, los valores inducen la coherencia entre medios y fines organizacionales.

Los valores de la ANT se construyen a partir de la interpretación de un conjunto de normas que llenan de sentido el funcionamiento de la Entidad. Una primera norma que es fuente de valores es la Constitución Política de Colombia, la cual, a su vez, es fuente para la Ley 160 de 1994 y para el Decreto 2363. Por último, el Acuerdo de Paz de la Habana; las normas se encuentran en la base de los valores de la ANT porque en ellas se describen los principios que regulan las acciones de los funcionarios de la Agencia.

Esas normas son también la base para el diseño del mapa de procesos, el cual hace de modo tácito la distinción entre valores finales y valores instrumentales. Un valor es final cuando se reconoce que hace parte de un proyecto de vida buena reconocida por la Constitución; un valor es instrumental cuando está subordinado a un valor final y permite operar sobre los medios. La distinción entre valores finales y valores instrumentales es la base ética de la distinción entre medios y fines. Esto es relevante

<sup>8</sup> Milton Rokeach es el autor de una teoría de los valores en la que se distingue entre valores finales y valores instrumentales. El autor identifica un conjunto de valores compartidos por todas las culturas y nos recuerda que hay un fundamento ético en todas las acciones humanas. Ver Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. New York: Free Press.

porque una confusión entre medios y fines tiene graves consecuencias sobre el desempeño de la ANT y sobre la vida de los colombianos que viven en el campo y esperan que la nueva Entidad cumpla con su función. El valor final de la ANT tiene una conexión esencial con el fin superior de la misma, declarado en el Decreto de creación, a saber: producir el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en todo el territorio colombiano.

### 3.1 Valores finales de la Agencia Nacional de Tierras

- i) La equidad como una característica del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural;
- ii) La construcción de una paz estable y duradera en los territorios más afectados por el conflicto armado, lo cual implica intervenir de modo prioritario aquellos en donde hay un déficit en el OSPR y en donde el conflicto armado fue especialmente violento. Vale la pena señalar que una vida pacífica suele ser un valor final en la mayoría de grupos humanos. En el caso de Colombia, la paz es un derecho fundamental que tiene rango constitucional. Los valores finales de la ANT se expresan en el Plan Estratégico y en su mapa de procesos.

### 3.2 Valores instrumentales de la Agencia Nacional de Tierras

Los valores instrumentales de la Agencia son los valores genéricos de la función pública, los cuales han sido definidos en el Artículo 209 de la Constitución. Los valores de «...igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, descentralización, delegación y desconcentración de funciones.».

Los valores instrumentales se pueden expresar en términos de la misión de la Agencia. Esto es relevante porque los valores genéricos de la función pública deben ser traducidos al lenguaje misional de la Agencia Nacional de Tierras. Vale la pena señalar que hay algunos valores instrumentales que pueden definir una trayectoria de desarrollo institucional en el largo plazo porque pueden servir para identificar las buenas y las malas prácticas a partir de evidencia estadística; este es el caso de los valores de «eficacia» y «economía». Todos son relevantes, pero algunos pueden acelerar aún más el proceso de aprendizaje organizacional.

#### La lista de valores instrumentales de la ANT

**Igualdad:** Todos los casos que serán atendidos en la ANT serán

atendidos de acuerdo con la igualdad frente a la ley. Este principio evita el reconocimiento de privilegios económicos, políticos y sociales.

**Moralidad:** Todos los funcionarios de la ANT ajustarán su conducta a los principios de moralidad pública. Esto quiere decir que el bien público prevalece por encima de los intereses particulares.

**Eficacia:** Todas las acciones y procesos de la ANT se realizarán con el propósito de maximizar la cantidad de productos y resultados en comparación con los insumos de la entidad. La aplicación de este principio invita a que el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural maximice la calidad de vida de la población rural atendiendo al aumento de capacidades productivas del campo. La eficacia y la economía son valores que ocupan un lugar central en los procesos de la ANT, lo cual se puede observar en el proceso misional de “evaluación de impacto” [Ver Mapa de Procesos de la Agencia Nacional de Tierras]. En dicho proceso se procura constituir grupos de tratamiento y grupos de control con el fin de aprender acerca de aquello que hace la Agencia y produce los máximos resultados en términos de calidad de vida y la producción agropecuaria. Tanto el uno como el otro están ligados por el concepto de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural. La ANT estará en capacidad de medir el impacto por medio de herramientas econométricas con el fin de fortalecer las mejores prácticas y eliminar aquellas para las cuales no se encuentre evidencia de un impacto positivo.

**Economía:** Todas las acciones y procesos de la ANT se deben realizar con el ánimo de racionalizar el uso de los recursos públicos.

**Celeridad:** Las acciones y procesos de la ANT se realizarán ajustadas a los tiempos procesales y procurando minimizar los tiempos de respuesta del Estado.

**Imparcialidad:** Las decisiones de la ANT se tomarán de modo imparcial al enfrentar conflictos en torno a la propiedad y distribución equitativa de la tierra.

**Publicidad:** Todas las acciones y procesos de la ANT serán públicas.

**Descentralización:** La ANT aplicará los principios de descentralización con el fin de aumentar las capacidades de decisión en el nivel territorial. La Agencia considera que hay un



conjunto de decisiones que son más eficientes cuando se toman en los territorios.

**Delegación y desconcentración de funciones:** La ANT reconoce que la delegación y desconcentración de funciones es un valor que aumenta las capacidades de la función pública.

Un valor instrumental adicional que requiere una entidad que está en proceso de nacimiento es la capacidad para construir soluciones creativas. Se propone este valor instrumental porque la ANT tiene el reto de resolver creativa y positivamente el OSPR en una sociedad altamente polarizada en torno al problema de la construcción de paz. La creatividad es un valor instrumental que congrega las fuerzas anímicas de la Agencia en torno al proyecto de construir una paz estable y duradera, tal como lo definió el Acuerdo firmado por el Gobierno y las FARC-EP.

## 4. EL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

El Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras, “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con el fin de Construir una Paz Estable y Duradera” ha sido formulado de acuerdo con las siguientes consideraciones: i) se ha procurado alinear la misión de la ANT con los retos del proceso de paz porque se reconoce la deuda que el Estado tiene con el sector rural colombiano y en especial con los campesinos y las minorías étnicas; ii) se ha procurado deliberar con los miembros del Consejo Directivo de la Agencia porque ellos representan los más altos intereses de otras entidades del Estado así como del sector privado y organizaciones sociales defensoras de los derechos de las minorías y comunidades campesinas; iii) se ha procurado inducir la alineación conceptual y gerencial entre las normas que regulan el sector, con los nuevos procesos de la ANT para aumentar la legitimidad de la ANT en los territorios en comparación con las entidades que fueron liquidadas; iv) se ha procurado la alineación del Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras con los ejes estratégicos identificados por la UPR, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Ley 60 de 1994 y los Acuerdos de La Habana.

## 5. EJES ESTRATÉGICOS DEL PLAN «ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL PARA CONSTRUIR UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA»

El objetivo de esta sección es presentar un conjunto de ejes estratégicos que sirvan de guía para la identificación de los objetivos estratégicos de la ANT. Los ejes estratégicos se definen como los conceptos más elevados que agrupan el interés, el tiempo y los recursos del equipo directivo. Se hace énfasis en el tiempo de los directivos porque la alineación de este equipo de servidores públicos es decisiva para la correcta asignación de los recursos de la Organización. Los ejes estratégicos identificados se alinean con la misión y la visión declarada por el equipo directivo de la Agencia. A continuación se presenta la Misión y la Visión de la ANT definida por el equipo directivo, procurando hacerlo de acuerdo con el principio de simplicidad y en consonancia con el Decreto 2363 de 2015.

### Misión y Visión de la Agencia Nacional de Tierras

**Misión:** Como máxima autoridad de tierras, consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural, para mejorar la calidad de vida de la población.

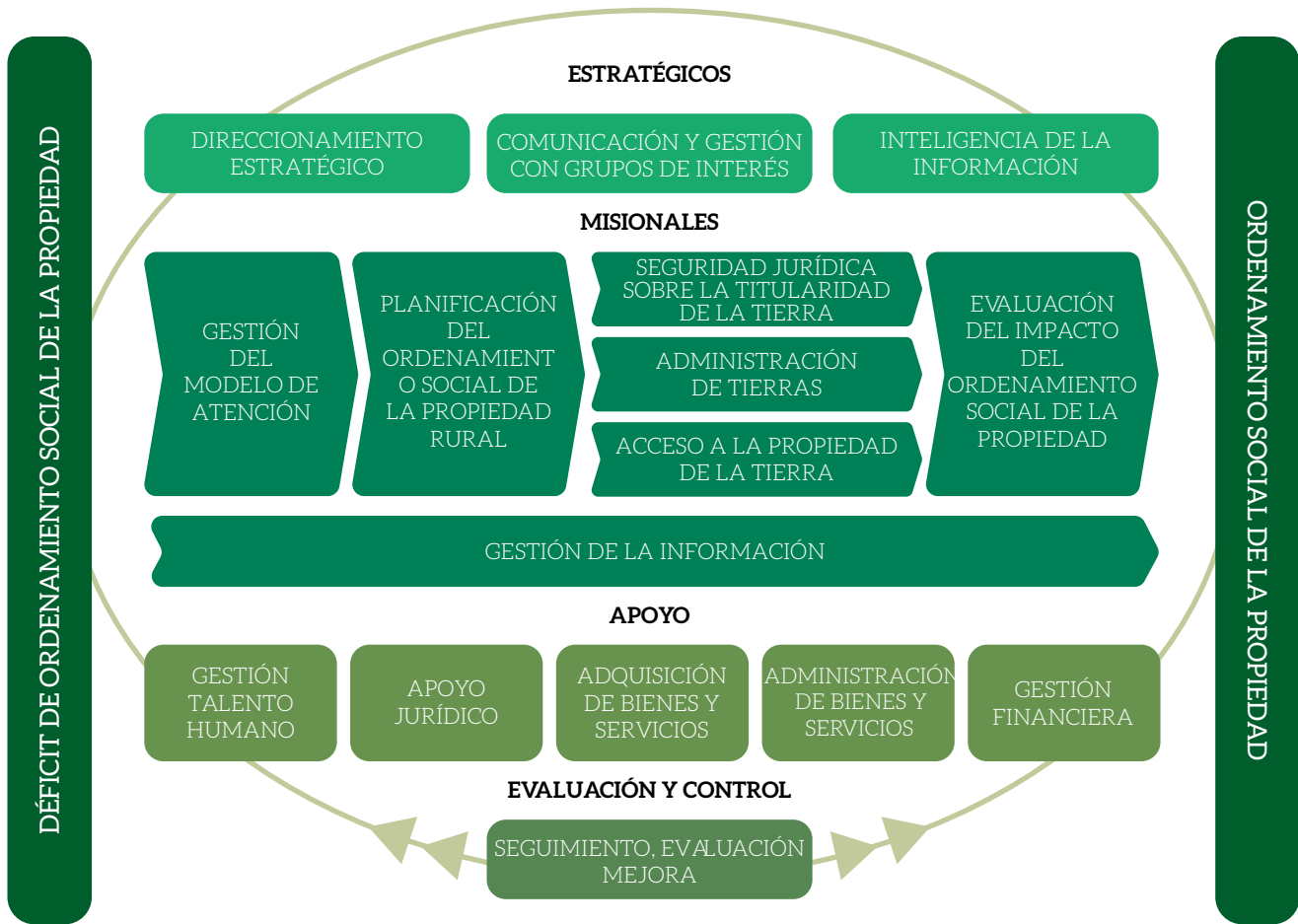
**Visión:** Para el año 2030 la Agencia Nacional de Tierras habrá ordenado socialmente todo el territorio rural del país.

Los ejes estratégicos propuestos reconocen la particularidad de la creación y nacimiento de la ANT; no es lo mismo formular un plan estratégico para una organización que se encuentra operando a plena capacidad, que formular el plan para una entidad que está en proceso de formación. La diferencia radica en el diseño de sus procesos y el desarrollo de capacidades para la ejecución de los mismos, por primera vez. La correcta o incorrecta puesta en operación de la ANT será determinante en la viabilidad de la Agencia, razón por la cual el presente Plan Estratégico procura desarrollar las capacidades de la ANT en un periodo de corto plazo, es decir, en el periodo comprendido entre 2017 y 2021.

La ANT ha construido un mapa de procesos que corresponde a un modelo mental compartido sobre el funcionamiento de la Entidad. La concatenación de procesos es una representación

visual del conjunto de actividades que deben ejecutar los miembros de la Organización con el fin de alcanzar los resultados esperados en materia de ordenamiento social de la propiedad rural. Una particularidad de este mapa de procesos, que llama la atención, son las nuevas formas de producir el ordenamiento social de la propiedad rural, es decir, las nuevas formas de organizar el trabajo de las personas en la Agencia.

### 5.1 El mapa de procesos de la Agencia Nacional de Tierras: la base para la construcción de capacidades diferenciales



**Nota del mapa de procesos:** el mapa de procesos ha sido construido teniendo presente que el Plan Estratégico de la ANT se caracteriza por la inclusión. Esto significa que en el despliegue de los procesos – lo cual corresponde al nivel de la Gerencia – se hicieron los ajustes para aplicar, por ejemplo, la inclusión de comunidades indígenas y negras, mujeres y población vulnerable que tenga una especial protección constitucional. Este mapa es lo que algunos definen como un MAPA DE PROCESOS INCLUYENTE, no por la descripción exhaustiva de cada una de las minorías en el mapa sino por el reconocimiento de minorías en el despliegue de procesos.

Este mapa se concentra en responder al mandato legal de la Entidad a partir de una conjunción entre los aspectos legales procesales y los aspectos gerenciales. Lo que produce la Agencia con su intervención es el ordenamiento social en el territorio intervenido, para lo cual ésta aplica un conjunto de procesos a un territorio, dando seguridad jurídica y acceso a la tierra en el área rural, en pro de brindar a la población rural una mejor calidad de vida que, por supuesto, requiere además del desarrollo productivo a cargo de la Agencia de Desarrollo Rural -ADR- para que se produzca un impacto en un conjunto de indicadores de desarrollo económico y social.

La ANT desarrollará la capacidad para atender las necesidades de ordenamiento por medio de tres tipos de entradas: i) las relacionadas con el método de barrido predial, ii) las relacionadas con la demanda individual, y iii) las correspondientes al inventario de procesos heredados del INCODER. Cada una de estas entradas demanda recursos de la ANT y todos deben ser atendidos. La oportunidad para la Organización es lograr la atención simultánea de cada uno de ellos pero haciendo énfasis en aquellos aspectos misionales diferenciadores de la nueva Entidad, como es el método de barrido predial propuesto por el CONPES de catastro multipropósito. La inclusión del mapa de procesos en el plan estratégico se hace para recordar el reto de alinear la estrategia con la operación de la Agencia, pues de lo contrario, el mapa de procesos por fuera del Plan Estratégico induce a la desconexión entre el nivel estratégico y el nivel operacional, y en cambio, su articulación, impulsa el aprendizaje y la integración de capacidades<sup>9</sup>.

## 5.2 Desarrollar la capacidad de articulación de grupos de interés y comunicaciones de impacto en la ANT

La ANT tiene el reto de alinear los intereses de los miembros del Consejo Directivo de la Entidad, que representan un gran número de grupos de interés y que son una expresión democrática de gran relevancia que invita a la construcción de acuerdos estratégicos capaces de alinear las diferentes posiciones y puntos de vista de todos y cada uno de los consejeros, en torno al ordenamiento social de la propiedad rural. En otras palabras, para cumplir su misión la Agencia depende de otros actores con los cuales debe construir procesos.

<sup>9</sup> La idea de integrar el mapa de procesos en el Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras se justifica porque es estratégico para la entidad iniciar sus operaciones y registrar la evolución de sus capacidades a lo largo del tiempo. El equipo humano que la conforma tiene el reto de llenar de sentido cada una de las actividades y procesos en comunión de los objetivos superiores declarados en el Decreto 2363 de 2015 y resumidos en el Plan Estratégico. Robert Kaplan y David Norton, *The Balanced ScoreCard: Translating Strategy into Action*, Harvard Business School Press, Boston, 1996.



Para alcanzar la articulación de los grupos de interés, es necesario monitorear la urgencia el poder y la legitimidad de todos y cada uno de los actores que afectan el desempeño de la ANT, lo cual implica reconocer que hay actores relevantes más allá de los miembros del Consejo Directivo. La articulación de los grupos de interés requiere de un proceso estratégico y un proceso comunicacional integrado, por cuanto requiere la recopilación, el tratamiento y el análisis por parte de todos los miembros de la alta dirección de las posiciones de los actores externos que afectan el desempeño de la ANT.

Esto, con la finalidad de instrumentalizar a través de talleres o reuniones periódicas, la forma como deben interactuar y las necesidades de información que deben acordarse en doble vía, es decir, de cada grupo de interés hacia la ANT y de la ANT hacia cada grupo de interés.

En un principio se recomienda como propósito fundamental, socializar el mapa de procesos de la Agencia con los actores clave de los diferentes grupos de interés y explicar en forma macro su desarrollo, para identificar claramente con estos la interacción que se requiere con cada uno de ellos y la información con que cuenta cada grupo que sea útil para la ANT y la retroalimentación que los otros requieren.

Posteriormente, se deben establecer las necesidades por cada actividad y procedimiento en forma más detallada, lo cual es una labor de los responsables de cada procedimiento, con miras a hacer compromisos, para de esta manera unir sinergias, realizar en forma sistemática y sistémica la labor de la ANT, y aportar a los terceros lo que esté al alcance de la Agencia, y así cristalizar todo esto a través de acuerdos de niveles de servicio encaminados a cumplir con la constitución y la ley en cuanto a la coordinación interinstitucional a la que están obligados los servidores públicos, a evitar re procesos, traslape de funciones, colisión de competencias y, por supuesto, a optimizar el desempeño de la misión y a racionalizar el gasto de los dineros públicos a cargo de la ANT.

**Sobre la necesidad de articular los proceso de la Agencia Nacional de Tierras con los procesos de la Agencia de Desarrollo Rural y sobre la necesidad de potenciar la articulación los entes territoriales**

El eje estratégico de articulación de grupos de interés y comunicaciones estratégicas reconoce la necesidad de armonizar el mapa de procesos de la Agencia Nacional de Tierras con la Agencia de Desarrollo Rural. Por supuesto, no es correcto

que la ANT regule los procesos de la ADR pero si es adecuado reconocer la necesidad de articulación para así inducir, de modo simultaneo, el ordenamiento social y el ordenamiento productivo de la propiedad rural. Dicha articulación sólo es posible en instancias superiores de decisión como los Consejos Directivos de cada entidad así como por intermedio del diseño de política del Ministerio de Agricultura. Esta armonización tendrá, desde luego, un aspecto técnico y un aspecto político. El aspecto técnico hace referencia a los productos que una agencia le entrega a la otra y que se encuentran en la caracterización de los procesos. El aspecto político concierne a las decisiones del más alto nivel organizacional y de interés público que obligaría a que cada entidad se coordine con la otra para alcanzar los fines consignados en las normas, y evitar así la desconexión de propósitos.

En este mismo eje se reconoce que los departamentos y municipios son grupos de interés clave para alcanzar el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. ¿Por qué son importantes las administraciones locales? Porque ellas pueden mantener el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el largo plazo si y sólo si han contado con la respectiva capacitación y además han desarrollado una institucionalidad coherente con este propósito. La Agencia puede inducir procesos de apropiación de buenas prácticas en alcaldías y gobernaciones con el fin de fortalecer el OSPR, pero ello no garantiza que dichas capacidades permanezcan en el tiempo porque hay procesos democráticos y burocráticos en los territorios que pueden hacer difícil la sostenibilidad de dicho ejercicio de cooperación entre el nivel nacional y el subnacional. El andamiaje institucional de las alcaldías y gobernaciones es altamente variable y podría incidir en el éxito o el fracaso de este proceso de construcción y apropiación de prácticas para el sostenimiento del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. El origen de este lineamiento estratégico proviene del Decreto 2363 de creación de la ANT. En la norma en cuestión se puede leer lo siguiente: La ANT debe «... Promover procesos de capacitación de las comunidades rurales, étnicas y entidades territoriales para gestión de la formalización y regularización de los derechos propiedad.» (Art. 4. Decreto 2363 de 2016). Hay un nivel técnico de este conocimiento que demanda cualidades particulares en el proceso de capacitación porque sólo se puede construir conocimiento con los territorios si se produce un integración comunicacional y llena de sentido entre los capacitadores y los capacitados.

### 5.3 Diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica interoperable que permita hacer una eficiente gestión de la información en la ANT

La ejecución del ordenamiento social de la propiedad demanda gran cantidad de datos que se encuentra en múltiples sistemas de información de varias entidades del Estado. El CONPES 3859 de 2016 que declara la necesidad del Catastro multipropósito es firmado por un conjunto de organizaciones del Estado que deben ser capaces de integrar sus plataformas tecnológicas (DAPRE, DNP, Superintendencia de Notariado y Registro, IGAC, DANE y ANT). Esto sólo se puede hacer si se construye, en primer término, un modelo conceptual de la operación de la ANT y su relación con otras entidades que tienen bases de datos relevantes para el cumplimiento de la misión y la visión de la ANT. El diseño y puesta en operación de la plataforma tecnológica de la ANT es un objetivo integrado, es decir, que sólo se puede alcanzar si todas las áreas funcionales participan en su diseño y su ejecución.

Se requiere entonces, el desarrollo de un sistema de información en forma articulada con todos los actores clave, ya sea del sector público o privado, nacional o territorial, que le permita optimizar sus bases de datos, para que exista integridad, seguridad, confiabilidad de la información, así como oportunidad que permita hacer expedito el cumplimiento de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y control.

**La plataforma tecnológica como un asunto estratégico: de la calidad de los datos hacia la gestión de la información y la construcción de una cultura de gestión del conocimiento**

La Agencia Nacional de Tierras tiene el deber de construir un sistema de información capaz de unir la dimensión procesal con la dimensión espacial. La dimensión procesal se refiere al debido proceso regulado por las normas agrarias y por el derecho procesal. Lo procesal debe ser capaz de describir el estado de un expediente y las respectivas fases reguladas por el derecho administrativo. La dimensión espacial del sistema de información de la ANT hace énfasis lo siguiente: cada expediente hace referencia a un predio y en ese sentido se hace indispensable una infraestructura espacial de datos. De este modo, el sistema de información de la ANT debe cumplir al menos con las siguientes características: **1.** Debe ser un único sistema de información con una única base de datos; no habrá en la ANT una base de datos por cada dirección. Esta es una lección aprendida del INCODER y merece ser elevada al más alto nivel estratégico de la nueva organización. **2.** Los datos recolectados por una dirección le

pertenecen a la Agencia Nacional de Tierras y no a la dirección o al funcionario que lideró el proceso recolector. Se hace esta aclaración para evitar la reproducción de una mala práctica en materia de gestión de los datos en el INCODER. **3.** Se establece que la Subdirección de Sistemas de Información dictará las pautas de la estructura de la base de datos en coordinación con todas y cada una de las áreas funcionales. Esto se hace para garantizar la interoperabilidad con los sistemas de información de otros grupos de interés que tienen asiento en el Consejo Directivo e incluso con entidades territoriales. Es altamente recomendable seguir el mandato del IGAC en términos de una infraestructura de datos espaciales. **4.** Se creará el grupo de calidad de la información, el cual estará adscrito a la Subdirección de Sistemas de Información. Dicho grupo será responsable de validar la calidad de los datos recolectados en campo de acuerdo con los estándares del ente regulador de los datos espaciales en Colombia y de acuerdo con la dimensión procesal. **5.** La ANT iniciará el diseño del Observatorio de Tierras de acuerdo con los estándares del IGAC y después de estandarizar los procesos de recolección, tratamiento y análisis de los datos que permitan la mejora del proceso de toma de decisiones tanto interna como de actores externos. Sólo así se puede garantizar la integridad del proceso de gestión del conocimiento. **6.** La Agencia hará el CONTEO de los expedientes entregados del INCODER para así cuantificar el reto de sus primeros años de operaciones; dicho conteo demanda el cotejo físico de los documentos en la medida en que no hay un procedimiento que relacione las bases de datos con los documentos físicos. Este ejercicio de CONTEO es fundamental como ejercicio de gobernabilidad de un dato estratégico. La gestión del conocimiento requiere una mínima capacidad de gobierno de los datos. Es por esa razón que el Plan Estratégico Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para una Paz Estable y Duradera declara como estratégico conocer y certificar el número de expedientes que se heredan del INCODER en el primer año de operación a partir de la aprobación del Plan Estratégico.

**Nota:** La administración de los datos espaciales de la Agencia Nacional de Tierras prestará especial atención a la ISO 19152. Dicha norma estandariza la infraestructura de datos espaciales en términos de información geográfica y es usada por el IGAC. De esta manera se podrá construir un concepto de bases de datos en donde se hagan explícitos los atributos, las clases las operaciones y las restricciones de los objetos modelados en el sistema informático. El sistema de información es central en la supervivencia de la ANT porque en él se une el razonamiento jurídico con la racionalidad cartográfica. Este nivel de detalle en el nivel estratégico es garantía de la correcta configuración de los

sistemas de información que luego permitirán una mejor toma de decisiones tanto a nivel interno como con otras entidades del sector<sup>10</sup>.

## 5.4 Diseñar y ejecutar el modelo de atención y de operación de la ANT: fortalecer el inicio de las operaciones

El mapa de procesos de la ANT deberá ser puesto en marcha en 2017, consolidado en 2018-2019 y fortalecido en 2020 y el desarrollo de capacidades en la ANT debe ser paulatino y guiado por un sentido de urgencia estratégico; es decir, la urgencia no debe ser de naturaleza operacional.

Las siguientes son las metas en materia de desarrollo de capacidades de la ANT en función del tiempo de nacimiento y consolidación de actividades:

### 5.4.1 La apuesta estratégica: secuencia de construcción y consolidación de las operaciones de la Agencia Nacional de Tierras

Primer año de operaciones- Construcción de la identidad e inicio de las operaciones: El objetivo en este año es diseñar y ejecutar el modelo de atención por oferta en un conjunto pequeño de municipios seleccionados por la ANT y las entidades competentes en la materia.

En este mismo año se diseñará y ejecutará el proyecto de descongestión del inventario de procesos del INCODER, y tener como reto en este periodo, la alineación de la información del inventario de procesos del INCODER con el barrido predial.

**Segundo año de operaciones- Consolidación de la identidad y de un aumento de la capacidad de liderazgo de la ANT:** El objetivo de este año es ampliar la escala de la intervención de la ANT a una muestra mayor de municipios, haciendo progresivamente ajustes al método de barrido predial de modo coherente con las directrices de la Autoridad Catastral, las prioridades del Ministerio de Agricultura y la orientación del Departamento Nacional de Planeación.

En este segundo año se consolidará y ampliará la capacidad para

<sup>10</sup> Ver el artículo de Christiaan Lemmen, Peter van Oosteron y Rohan Bennett, "The Land Administration Domain Model", Land Use Policy 49 (2015). La idea central de este modelo de administración de la tierra es que permite construir un lenguaje estandarizado global. Cuando se cuenta con estos acuerdos básicos en el vocabulario se facilita el desarrollo de aplicaciones informáticas que ayudan a la sostenibilidad y el monitoreo del uso del suelo. Estos son requisitos fundamentales para la constitución de un observatorio de tierras, que es un tarea que debe cumplir la ANT.



atender el inventario de procesos del INCODER.

**Tercer y cuarto año de operaciones – Aumentar la escala de la intervención territorial a nivel nacional para contribuir a la consolidación de una paz estable y duradera en los territorios más afectados por el conflicto armado interno:**

El objetivo de este año es escalar la capacidad de la ANT, con el fin de seleccionar grandes agregados territoriales y aplicar los procesos diseñados, mejorados y consolidados, en cada uno de los modelos de servicio. Los modelos de servicio serán diseñados en coherencia con los sistemas de información que permitan monitorear e integrar los datos recolectados a lo largo de cada una de las rutas de atención de necesidades de la ciudadanía. Por lo tanto, el diseño de los procesos es simultáneo con el diseño del sistema de información, que debe ser conceptualizado, diseñado e implementado, a su vez, a partir de la identificación de las necesidades en materia de toma de decisiones en cada uno de los niveles de despliegue de la ANT.

Es altamente recomendable que la ANT pueda distinguir entre aquellos procesos misionales que constituyen su identidad y aquellos procesos misionales que hacen parte del pasado, pero que deben ser atendidos. Los mecanismos contractuales para satisfacer las necesidades de ordenamiento social de la propiedad rural pueden orientarse hacia la contratación de terceros que tengan la capacidad y competencias necesarias, así como los incentivos para cumplir con varias de las actividades que hacen parte de los procesos y procedimientos de la Organización, con el fin de hacer más eficiente y eficaz los objetivos fijados por el Estado en materia de ordenamiento social de la propiedad.

El primer año de operaciones de la ANT es crítico porque servirá para desarrollar las nuevas capacidades de la Organización. El reto es articular el trabajo de un nuevo equipo directivo, para lo cual la ANT deberá ser capaz de separar las anteriores rutinas de trabajo del INCODER de los nuevos procesos misionales relacionados con el ordenamiento social de la propiedad rural y la nueva demanda individual. Separar significa en este contexto, hacer distinciones conceptuales en torno a la atención del inventario y al enfoque por oferta; pero ello no implica que la segregación de los procesos. Los expedientes heredados deben ser incluidos en el método de barrido predial. Es relevante identificar las rutinas del INCODER y de la ANT en pro de disminuir el riesgo de inercia organizacional, es decir, el fenómeno mediante el cual las formas ineficientes de resolver los problemas se transmiten de la organización liquidada a la organización recién creada.

El mecanismo para minimizar los riesgos asociados a la inercia organizacional consiste en la creación de un proyecto de descongestión que evite que los recursos de la ANT sean objeto de disputa entre el inventario de procesos del INCODER y el inventario de procesos que aparecen en el contexto del método de barrido predial; si no se formula el proyecto de descongestión, estará presente para la Agencia una amenaza o riesgo en su operación y cumplimiento de la misión que podrá llevarla a contar con una nueva represa genérica de procesos y casos de una y otra entidad.

Como quiera que el inventario de procesos del ICODER le pertenece a la ANT y hace parte de la nueva entidad, el reto es integrar dicho inventario a los nuevos métodos de trabajo de la Agencia, sin perder de vista el tratamiento diferencial que debe tener como proyecto independiente.

Por tanto, al formular la ANT la descongestión como un proyecto, se propone crear un inicio y un final en función de los recursos presupuestales disponibles.

Los siguientes son las tres rutas de atención de las necesidades de la ciudadanía en materia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, las cuales demandan recursos de la ANT en términos de diseño e inicio de operaciones y por tanto cada una de éstas se puede formular en el lenguaje del diseño y la ejecución.

Veamos:

- Diseñar y ejecutar el modelo atención orientado hacia la oferta: El modelo de atención por oferta hará énfasis en el método denominado, barrido predial, tal como ha sido conceptualizado en el CONPES 3859 de 2016 y en el Decreto 2363 de 2015. Este diseño no ha sido ejecutado anteriormente por la ANT y por lo tanto demanda un especial monitoreo y seguimiento de las capacidades de la Entidad en el primer año de operaciones.
- Diseñar y ejecutar el proyecto para la descongestión: Este proyecto tiene como propósito generar las capacidades de atención del inventario de procesos heredados del INCODER. Se usa el concepto de proyecto con el fin de construir la secuencia óptima de procesos que permitirá estimar el número de años necesarios para dar respuesta a cada uno de los procesos entregados por el INCODER.
- Diseñar y ejecutar los procesos que garantice la entrega de productos y servicios orientados a la atención de la demanda individual: La demanda individual de casos también debe ser

atendida por la ANT. El reto de la Agencia es armonizar la atención de los casos individuales con el método de barrido predial y con el proyecto de descongestión. Esto es relevante porque los recursos de la Agencia son escasos y deben estar alineados para atender los tres tipos de atención.

Como complemento de los modelos de atención se tiene el reto de diseñar y ejecutar evaluaciones de impacto como una herramienta de aprendizaje a partir de la evidencia, focalizadas en los territorios intervenidos.

El principio de priorización y focalización permite concentrar los recursos de intervención y los recursos de evaluación y por tanto se debe usar el concepto de evaluación de impacto con el fin de contar con un mecanismo organizacional de aprendizaje que pueda orientar los cambios en los procesos, a partir de la evidencia recolectada, tratada y analizada, de acuerdo con métodos empíricamente contrastables por comunidades académicas y comunidades de práctica<sup>11</sup>.

De acuerdo con el DNP la evaluación de impacto permite identificar si una política está cambiando aquellos aspectos de la realidad social que son objeto de interés por parte de la Función Pública. El concepto de evaluación de impacto se concentra en la idea de comparar grupos de tratamiento y grupos de control, los cuales en este caso corresponden a unidades territoriales que pueden ser municipios, familias o individuos.

## **5.5 Desarrollar las competencias directivas y de liderazgo en la ANT en su calidad de máxima autoridad de tierras: hacia la gestión del conocimiento para atender los problemas de ordenamiento social de la propiedad rural**

El equipo directivo de la ANT requiere el desarrollo de capacidades en materia de gestión de proyectos y liderazgo. La premisa es que los directivos que tienen un gran conocimiento técnico requieren un fortalecimiento en sus competencias laborales para ejercer los cargos en la alta dirección. La gerencia de proyectos es una capacidad diferencial del equipo directivo de la ANT porque permite construir un repertorio de conductas y conceptos orientados a la ejecución de unas actividades nuevas.

**11** El Departamento Nacional de Planeación elaboró la Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas en el año 2014. En dicha guía se hace la distinción entre el seguimiento de los indicadores y la evaluación del impacto. La evaluación de impacto permite saber si una política pública está alcanzando los resultados previstos porque induce a buscar un grupo de tratamiento y un grupo de control. En el primero se ubican los actores sociales que reciben la intervención y en el segundo los actores sociales comparables que no son beneficiarios de la intervención del Estado. Luego se comparan los dos grupos y de esta forma se puede concluir si la política pública produce los resultados planeados y esperados.

Se llama la atención sobre este punto porque la gerencia pública, en términos generales, desarrolla habilidades y competencias para atender problemas recurrentes, de cara a los procesos de la entidad. Además, se requiere empoderar al personal directivo de capacidades y competencias que les permita enfrentar problemas excepcionales para la toma de decisiones de importancia y urgencia, o para la toma de decisiones complejas mediante la aplicación de los valores finales e instrumentales.

Estas competencias son definitivas porque la ANT está naciendo y se requiere que la alta dirección pueda distinguir entre la dimensión operativa y la dimensión estratégica, es decir, entre los problemas recurrentes y los problemas excepcionales, y de esta manera ser capaz de integrar los dos niveles de despliegue de la alta dirección.

Ahora bien, debe entenderse que esta estrategia será un herramienta fundamental que permitirá al cuerpo directivo impregnar su labor diaria de liderazgo que, en últimas, es ese conjunto de habilidades gerenciales y directivas con que deben contar los servidores públicos de la ANT que conforman la parte superior de la pirámide organizacional y que, por tanto, son los que deben influir en la forma de actuar de los demás servidores de la misma, en cada una de sus dependencias o grupos de trabajo, buscando así el logro de los objetivos y metas trazadas. Este fortalecimiento del liderazgo debe incentivar la capacidad de delegar y desconcentrar tareas, sin perder el control; de tener iniciativa y buscar soluciones a los problemas; y de tener capacidad de convocatoria y de motivación para que sus buenas prácticas gerenciales se repliquen en los diferentes niveles de la Organización.

El equipo directivo de la ANT tiene el reto de unir las energías de la organización y para ello es recomendable construir recursos de liderazgo que superan las fuentes de autoridad formal.

## **6. PROYECTOS ESTRATÉGICOS PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS**

El objetivo de esta sección del documento es presentar y justificar dos grandes proyectos estratégicos de la Agencia Nacional de Tierras, teniendo en cuenta que, desde el punto de vista de la estrategia, los proyectos son la forma en que ésta se materializa.

Se proponen dos proyectos porque ellos contienen las necesidades de desarrollo de capacidades de la ANT, con relación al inventario de procesos heredados del pasado y con el inventario de procesos que serán el resultado de aplicar el método de barrido predial. Estos dos procesos son complementarios y permiten el desarrollo de nuevas rutinas de trabajo. Los proyectos se basan y alinean con la comprensión del problema que tiene el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la misión de la ANT.

## 6.1 Los proyectos estratégicos de la ANT: la vocación para construir una identidad organizacional diferencial que permita producir el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia

**Nombre del primer proyecto:** Atención de la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra.

**Nombre del segundo proyecto:** Priorización de los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono (barrido predial).

Los proyectos han sido formulados con el propósito de fortalecer el inicio de operaciones de la ANT que inducen la alineación de todas las iniciativas de la Agencia en torno a un único fin; el desarrollo de capacidades de la nueva Entidad con el fin de producir el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y contribuir de este modo a la construcción de una paz estable y duradera. El nombre de los proyectos utiliza expresiones del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno y las FARC con el fin de llenar de sentido el esfuerzo presupuestal y la construcción de la paz.

## 6.2 La relación del Plan Estratégico de la ANT con los ejes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El objetivo de esta sección es mostrar que el Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras se conecta y aporta a los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este ejercicio es relevante porque permite verificar la alineación de la ANT con la cabeza del sector.

El Ministerio ha identificado los siguientes “Ejes estructurantes”:

1. Administración y gestión de tierras rurales
2. Gestión para el desarrollo agropecuario y rural
3. Mejoramiento del acceso de los factores de producción
4. Gestión de información y gestión del conocimiento



## 5. Fortalecimiento de la institucionalidad rural

Estos ejes son la base de la articulación de las acciones de cada una de las entidades del sector. Por esa razón, es relevante hacer explícita la relación entre la planeación estratégica de la ANT y la planeación de los responsables del direccionamiento estratégico del sector, la cual se expresa en un primer momento en la lista de ejes estructurantes. La ANT ha identificado un conjunto de ejes estratégicos (Ver sección del documento, Ejes estratégicos del plan «Ordenamiento social de la propiedad rural para construir una paz estable y duradera»), que son los siguientes:

1. Desarrollar la capacidad de articulación de grupos de interés y comunicaciones de impacto en la ANT
2. Diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica interoperable que permita además hacer una eficiente gestión de la información en la ANT
3. Diseñar y ejecutar el modelo de atención y de operación de la ANT: fortalecer el inicio de las operaciones
4. Desarrollar las competencias directivas y de liderazgo en la ANT en su calidad de máxima autoridad de tierras: hacia la gestión del conocimiento para atender los problemas de ordenamiento social de la propiedad rural

Los ejes estratégicos de la ANT aportan principalmente a los siguientes ejes estructurantes del Ministerio: 1. Administración y gestión para tierras rurales; 4. Gestión de información y gestión del conocimiento; 5. Fortalecimiento de la institucionalidad rural.

### 6.3 La relación del Plan Estratégico de la ANT con los Acuerdos de La Habana

El razonamiento estratégico de la Agencia Nacional de Tierras tiene una conexión esencial con el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y en especial con el Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. En dicho acuerdo se refuerza la idea de la distribución equitativa de la tierra así como las consideraciones en torno a la priorización y focalización de la RRI. Esto último puede ser asimilado al método de barrido predial en aquellas zonas más afectadas por el conflicto y la pobreza. Los Acuerdos pueden ser integrados a la planeación estratégica de la Agencia porque brindan una orientación sobre aquello que es relevante para la construcción de paz.

En la siguiente tabla se puede observar la alineación entre los diferentes niveles de planeación. Los nombres de los proyectos

de inversión usan el lenguaje de los Acuerdos de La Habana con el fin de recordar el sentido de la misión constitucional de la Agencia:

**Tabla. Las bases jurídicas del Plan estratégico de la ANT «Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para una paz estable y duradera»: La alineación de los Acuerdos de la Habana, la Política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y los ejes estratégicos de la ANT**

**Los principios del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral. Los principios se usan como impulsores de los procesos de la ANT y su fortalecimiento organizacional.**

**Transformación estructural:** es decir la transformación de la realidad rural con equidad, igualdad y democracia.

**Desarrollo integral del campo:** el desarrollo integral del campo depende de un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes -agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala...

**Igualdad y enfoque de género:** las mujeres tienen acceso en condiciones de igualdad con respecto a los hombres a la propiedad de la tierra...

**Bienestar y buen vivir:** el objetivo final es la erradicación de la pobreza ...

**Priorización:** la política de desarrollo agrario integral es universal y su ejecución prioriza la población y los territorios más necesitados y vulnerables, y las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto...

**Regularización de la propiedad:** es decir, lucha contra la ilegalidad en la posesión y propiedad de la tierra...

**Participación:** la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades —hombres y mujeres—, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas...

**Beneficio, impacto y medición:** teniendo en cuenta la priorización, la RRI debe beneficiar e impactar al mayor número de ciudadanos y ciudadanas, con la mayor intensidad y en el menor tiempo posible, y medir sus efectos en cada proyecto y región.

**Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra:** mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella...

Ejes estructurantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA	Ejes estratégicos de la Agencia Nacional de Tierras	Ejes estratégicos de la Agencia Nacional de Tierras Proyectos de la Agencia Nacional de Tierras para ejecutar el Plan Estratégico “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para una Paz Estable y Duradera”
Administración y gestión de tierras rurales	Desarrollar la capacidad de articulación de grupos de interés y comunicaciones de impacto en la ANT	<b>P1:</b> Atención de la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra.
Gestión para el desarrollo agropecuario y rural	Diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica interoperable que permita además hacer una eficiente gestión de la información en la ANT	<b>P2:</b> Priorización de los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono (barrido predial).
Mejoramiento del acceso a los factores de producción	Diseñar y ejecutar el modelo de atención y de operación de la ANT: fortalecer el inicio de las operaciones	
Gestión de información y gestión del conocimiento	Desarrollar las competencias directivas y de liderazgo en la ANT en su calidad de máxima autoridad de tierras: hacia la gestión del conocimiento para atender los problemas de ordenamiento social de la propiedad rural	
Fortalecimiento de la institucionalidad rural.		

Cada uno de los ejes estructurantes del Ministerio cuenta con un conjunto de “estrategias”. Por ejemplo, el eje “Administración y gestión de tierras rurales” propone las siguientes: Fortalecimiento a la planificación y gestión del OSPR, Promoción de Acceso a tierras bajo un enfoque territorial, Regularización del mercado de tierras, Administración de tierras. Las mencionadas estrategias dependen sensiblemente de las capacidades organizacionales de la ANT y, por tanto, todos los ejes estratégicos de la ANT aportan al eje estructurante Administración y gestión de tierras rurales.

En el eje “Gestión de información y gestión del conocimiento UPR” propone las siguientes estrategias: Gestión de información, Gestión del conocimiento para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, Investigación, innovación y adopción tecnológica para el sector agropecuario, Desarrollo, implementación y articulación de Sistemas de información de soporte para la toma de decisiones. En este caso el eje estratégico de la ANT denominado “diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica interoperable que permita hacer una eficiente gestión de la información” aporta directamente al eje estructurante correspondiente.

Por último, el eje estructurante “Fortalecimiento de la institucionalidad rural”, contiene las siguientes estrategias: Articulación de los instrumentos nacionales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con los instrumentos de ordenamiento y desarrollo territorial, Planificación y gestión de desarrollo y ordenamiento territorial, Modernización del marco jurídico. La ANT considera dentro de sus funciones la necesidad de articulación con los entes territoriales en un contexto de planeación para el desarrollo regional.

Se espera que en el largo plazo se produzca una sustitución entre los dos proyectos. Esto significa que se espera la disminución del inventario de procesos del INCODER a favor de la aplicación del método de barrido predial, lo cual afectará la distribución del presupuesto y dependerá del desarrollo de nuevas capacidades de la ANT.

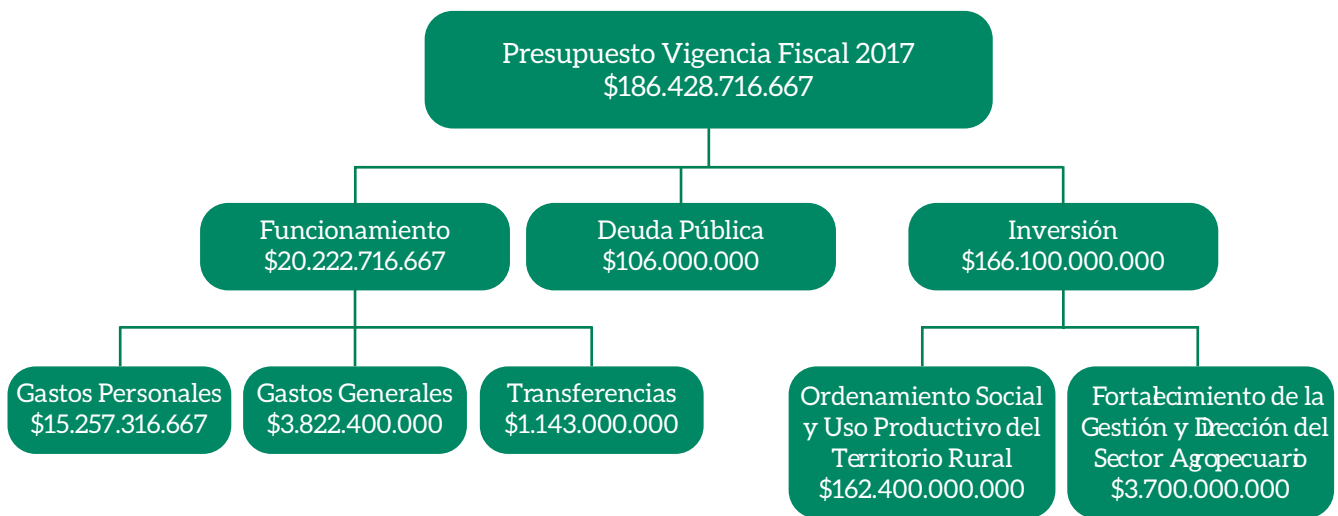
El presupuesto de la Agencia se dividirá en función del aprendizaje de la organización. Hay incertidumbre con respecto a variables económicas, políticas y sociales y por lo tanto es altamente recomendable contar con una distribución porcentual del presupuesto asignado a la Entidad. Esta incertidumbre puede afectar el desempeño de la organización y esta es una justificación para hacer una propuesta de pesos relativos en términos presupuestales y no en pesos nominales.

## 6.4 Distribución del presupuesto de la Agencia entre los dos proyectos estratégicos

Nombre de los proyectos	2017	2018	2019	2020	2021
Atención de la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra (Atención del inventario de procesos del INCODER)	70%	60%	50%	40%	30%
Priorización de los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono (Planeación y ejecución del método de barrido predial)	30%	40%	50%	60%	70%

La distribución propuesta del presupuesto se inicia en el año 2017. La siguiente es la forma en que la ANT ha concebido presupuestalmente el fortalecimiento de sus dos proyectos estratégicos:

**Figura. La distribución del presupuesto de la ANT. Un compromiso con el desarrollo de capacidades de la Agencia y en pro del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural**



Fuente: Oficina de Planeación de la ANT. Se adjunta esta imagen con el fin de ilustrar el compromiso de la Agencia con la ejecución estratégica del presupuesto en 2017. En rigor, la planeación presupuestal enfrenta un alto grado de incertidumbre y por lo tanto no sería recomendable su transcripción en un Plan Estratégico. Además, la distribución del presupuesto puede cambiar con el paso de los años en la medida en que priorice unos temas operacionales por encima de otros.



## 6.5 Porcentaje de resultados esperados a partir de la intervención de la ANT

Nombre de los proyectos	2017	2018	2019	2020	2021
% de casos del inventario del INCODER atendidos (Atención de la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra)	5%	10%	20%	30%	40%
% Priorización de los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono (% municipios a los que se aplicó el método de barrido predial)	10%	20%	30%	40%	50%

**Nota:** El número de municipios en los que se aplicará el método de barrido predial corresponde a una cifra fijada por el Gobierno Nacional. Este número se convertirá en el referente de concentración de fuerzas de la Agencia Nacional de Tierras en el marco de construcción de una paz estable y duradera. El porcentaje que se presenta es ACUMULADO. Esto quiere decir que la acumulación se hace al comparar con un inventario inicial que no cambia con el tiempo, ya sea de expedientes o de municipios. ¿Por qué se propone un porcentaje acumulado? Porque la Agencia inicia operaciones y debe contar con unos datos básicos del orden estratégico con los cuales contrastar su operación.

El porcentaje que aparece en cada celda corresponde a una porción del número inicial de casos en la primera fila y de municipios en la segunda. Esto significa que la ANT compromete sus recursos para disminuir el inventario inicial de procesos heredados del INCODER en un X por ciento, y se compromete con aplicar el método de barrido predial en un Y por ciento de los municipios definidos por el Gobierno Nacional. Los porcentajes de las celdas son porcentajes acumulados. Se proponen metas austeras porque estos son procesos que la ANT no ha ejecutado por vez primera y porque la Agencia está en proceso de consolidación del dato de número de procesos heredados del INCODER.

En la siguiente tabla se presenta un consolidado del número de procesos registrados en bases de datos del INCODER. Esta es una cifra provisional sujeta a revisión y actualización de acuerdo con el proceso de conteo y revisión de cada uno de los expedientes.

**Número de procesos heredados del INCODER de acuerdo con una revisión de las bases de datos. Esta es una cifra provisional y parcial que no ha sido corroborada en el proceso de entrega de la anterior entidad a la ANT**

	Baldíos Persona Natural	Baldíos Restitución	Baldíos a EDP	Baldíos Recurso y Revocatoria	Étnicos	Procesos Agrarios	FNA	Total
Total	53.287	865	1.637	232	914	2.887	2.001	61.823
No Ubicados					82	16	3	101

Los datos aquí consignados deben ser revisados y actualizados cuando se haga el conteo de los expedientes físicos entregados por el INCODER. Este es, de nuevo, un tema estratégico en el nacimiento de la ANT. Se recomienda revisar la sección 5.3 Diseñar y poner en marcha una plataforma tecnológica interoperable que permita hacer una eficiente gestión de la información en la ANT. Allí se justifica la importancia de aumentar la capacidad de gobierno sobre el dato de número de expedientes que fueron entregados por el INCODER. Ese conteo será el primer paso en la gestión de los datos y la creación de una cultura de gestión del conocimiento a partir de la calidad de los datos

Conviene aclarar que el universo de procesos heredados del INCODER sólo se conocerá con la entrega formal del archivo. El universo de municipios priorizados para la intervención del postconflicto es un número que define el Gobierno Nacional. En la medida en que los próximos cuatro años son críticos para la implementación de los Acuerdos de La Habana, la ANT se compromete con lograr el OSPR en aquellos territorios señalados por la Presidencia de la República por medio de la gestión de la descongestión y por medio de la aplicación del método de barrido predial.

Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: en el primer año los recursos deben concentrarse en atender unos pocos municipios que inducirán el aprendizaje mediante el ensayo y el error.

La aplicación del OSPR en los municipios críticos para el postconflicto facilitará el proceso de aprendizaje organizacional cuando se aumente la escala de la intervención a todos los municipios del país. Este aprendizaje será la base para alcanzar el OSPR de todo el país en 2030, tal como fue declarado en la visión de la Agencia.

## 6.6 Los compromisos estratégicos de la ANT con entidades del Estado cuyo funcionamiento es crítico para el éxito del ordenamiento social de la propiedad rural

El éxito de la ANT depende de modo crítico de su articulación con un conjunto de entidades del Estado. Es particular, depende del compromiso de las entidades del Estado que hacen parte del Consejo Directivo de la Agencia, tal como lo especifica en Decreto 2363 de 2015. Estos acuerdos hacen parte integral del Plan Estratégico porque las entidades en cuestión son stakeholders definitivos en la medida en que tienen altos niveles de legitimidad, urgencia y poder.

Es por esa razón que el Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras se convierte en un instrumento de coordinación institucional que compromete a las otras entidades en el más alto nivel directivo con la ANT. Estos compromisos son condición de éxito para la ejecución del Plan y el logro de las metas en materia de atención del rezago de procesos y el logro de las metas para lograr el ordenamiento social de la propiedad en los territorios de postconflicto.

Los actores críticos para el cumplimiento de las metas estratégicas de la ANT son aquellos que ocupan un asiento en el Consejo Directivo.

## **7. FINANCIACIÓN DEL PLAN ESTRATEGICO «ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL PARA CONSTRUIR UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA»**

La Agencia Nacional de Tierras es un establecimiento público del orden nacional y la financiación de su presupuesto se incluye en el Presupuesto General de la Nación. El Plan Estratégico «Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para construir una Paz Estable y Duradera» será financiado en el contexto del Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP, el cual garantiza el funcionamiento de la entidad y el equilibrio fiscal. La ANT presentará cada año el anteproyecto de presupuesto el cual servirá para actualizar el Marco de Gasto de Mediano Plazo MGMP ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Agricultura.







MINAGRICULTURA



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN