DOCUMENTO DE TRABAJO

Documento Nº 207
Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial

Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

Ángela Penagos, Camila Barrera, Milena Umaña,
Juan Bustamante

Junio, 2016

RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

30 AÑOS RIMISP
Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Este documento es el resultado del Programa Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y fue posible gracias al financiamiento del Fondo PAZ. Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita

Penagos, A.; Barrera, C.; Umaña, M.; Bustamante, J.; 2016. "Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial", Serie Documentos de Trabajo N°207, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp Santiago Chile.

Autores:

Ángela Penagos, Directora de Oficina e Investigadora Principal en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Bogotá, Colombia. Email: apenagos@rimisp.org.

Camila Barrera, Investigadora Adjunta en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Bogotá, Colombia. Email: cbarrera@rimisp.org.

Milena Umaña, Investigadora Adjunta en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Bogotá, Colombia. Email: mumana@rimisp.org.

Juan Bustamante, Pasante en Rimisp–Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Bogotá, Colombia.

Rimisp en América Latina www.rimisp.org | Rimisp in Latin America www.rimisp.org

Chile: Huelén 10, 6th Floor, Providencia, Santiago, Región Metropolitana
| Tel. +(56-2)2 236 45 57 / Fax +(56-2) 2236 45 58
Ecuador: Pasaje El Jardín N-171 y Av. 6 de Diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito
| +(593 2) 500 6792
México: Yosemite 13 Colonia Nápoles Delegación Benito Juárez, México, Distrito Federal
| Tel/Fax +(52) 55 5096 6592
Colombia: Calle 75 No 8 - 34 piso 2, Bogotá
| Tel.: +(57-1)3837523

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 1
2. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES 3
   2.1. Alcance 3
   2.2. Definiciones 9
3. ESQUEMA FUNCIONAL DEL PDET 10
   3.1. Modelo institucional 11
   3.2. Modelo de gestión 30
   3.3. Modelo operativo y funcional 33
   3.4. Procesos del esquema de operación 36
4. PORTAFOLIO DE INSTRUMENTOS POR COMPONENTE 46
   4.1. Desarrollo productivo 49
   4.2. Desarrollo social 52
   4.3. Ordenamiento social de la propiedad 55
   4.4. Desarrollo Institucional Territorial 58
   4.5. Elementos diferenciadores en un contexto de postconflicto 60
5. ANÁLISIS DE BRECHAS Y SUBREGIONES 66
   5.1. Análisis de brechas 66
   5.2. Propuestas de Sub-regiones 70
   5.3. Análisis de resultados 72
   5.4. Heterogeneidad al interior de las regiones 79
   5.5. Tipologías de PDET 80
6. INDICADORES Y PROPUESTA DE MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN 82
   6.1. Descripción General del Sistema 82
   6.2. Descripción de los Indicadores 83
   6.3. La Participación Ciudadana en Sistema de Monitoreo y Evaluación PDET 95
7. RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO PRESUPUESTAL 96

7.1. Principios generales para el diseño del instrumento presupuestal 97
7.2. Fuentes de financiación 98
8. RECOMENDACIONES MODIFICACIONES NORMATIVAS 100
8.1. Enfoque normativo 102
8.2. Ajustes normativos 103
8.3. Ajustes para la instrumentalización del PDET 104
8.4. Recomendaciones generales 116
9. RECOMENDACIONES DE LA EXPERIENCIA TERRITORIAL 117
9.1. Elementos diferenciadores en un contexto de postconflicto 117
9.2. Conclusiones de análisis territorial 121
10. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES 126
11. BIBLIOGRAFÍA 131

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

Abreviatura	Significado	Abreviatura	Significado
AC	Asamblea Comunitaria	IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
ANT	Agencia Nacional de Tierras	ISP	Instancia Sub regional de Participación
ARF	Áreas Rurales Favorecidas	OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
ARM	Áreas Rurales Marginales	PART	Planes de Acción para la Transformación Regional
ART	Agencia para la Renovación del Territorio	PEA	Población Económicamente Activa
CPS-PDET	Centro de Prestación de Servicios del PDET	PCT	Programa de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales
CPO	Consejo Programático y Operativo	PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
ECP	Encuesta de Cultura Política	PNRRI	Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral
ENSIN	Encuesta Nacional de Situación Nutricional	PNT	Programa Nuestra de Tierra
IGA	Índice de Gobierno Abierto	UPR	Unidad de Planeación Rural
IMP	Instancia Municipal de Participación		

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Definición y Alcance de los PDET 4
Ilustración 2. Cómo se construye un PDET 6
Ilustración 3. Esquema funcional del PDET 11
Ilustración 4. Arreglos institucionales y sus relaciones 12
Ilustración 5. Instancias de participación del PDET 14
Ilustración 6. Criterios para la definición de una UPR 24
Ilustración 7. Tipología de conflictos y desequilibrios territoriales 26
Ilustración 8. Modelo de Gestión del PDET 31
Ilustración 9. Flujo de procesos del PDET 45
Ilustración 10. Modelo Operativo por fases y procesos 46
Ilustración 11. Forma de Operación del PDET 47
Ilustración 12. Relación entre el componente de OSPR y el Desarrollo Productivo 48
Ilustración 13. Fases generales del Desarrollo Productivo 51
Ilustración 14. Esquema del CPS-PDET 51
Ilustración 15. Insumo y actores para las mesas temáticas 53
Ilustración 16. Instrumentos para el desarrollo social 54
Ilustración 17. Etapas del barrido predial 58
Ilustración 18. Índice de ruralidad - frecuencia absoluta 68
Ilustración 19. Provincias DANE por Subregión PDET 79
Ilustración 20. Tipologías de PDET 81
Ilustración 21: Tipos de Indicadores para el Sistema de Monitoreo y Seguimiento 83
Ilustración 22. Sur del Meta: Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Resguardos – Zonas de Reserva Campesina 118
Ilustración 23. Urabá Antioqueño y Chocoano: Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Consejos Comunitarios 120
Ilustración 24. Sur del Caquetá : Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Resguardos 121

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. PDET, PATR y Acuerdos Formales ____ 7
Tabla 2: Instancia de Participación: Asamblea Comunitaria ____ 14
Tabla 3: Instancia de Participación: Municipal ____ 16
Tabla 4: Instancia de Participación Subregional ____ 18
Tabla 5. Procesos de la fase de Institucionalización de la ART ____ 34
Tabla 6. Fases del Modelo operativo y funcional ____ 35
Tabla 7: Resumen de Caracterización de los Municipios PDET ____ 73
Tabla 8. Subregiones y nodos dinamizadores ____ 78
Tabla 9: Tipología ilustrativa de las subregiones por tipos de PDET ____ 82
Tabla 10. Propósitos, Indicadores de Impacto y metas asociadas ____ 84
Tabla 11. Dimensiones y variables seguridad alimentaria FAO ____ 88
Tabla 12. Índice de seguridad Alimentaria para Colombia ____ 89
Tabla 13. Puntajes y clasificación de seguridad alimentaria ____ 90
Tabla 14. Indicadores de Producto asociados a los componentes PDET ____ 93
Tabla 15: Indicadores de gestión por fase de elaboración del PDET ____ 94
Tabla 16: Ajustes normativos Institucionalización de la ART ____ 105
Tabla 17: Ajustes normativos para la fase de pre-alistamiento ____ 108
Tabla 18. Ajustes normativos para fase de Alistamiento ____ 109
Tabla 19. Ajustes normativos para fase de Planeación ____ 113
Tabla 20. Ajustes normativos para la fase de Estructuración ____ 114
Tabla 21. Ajuste normativos para la fase de Viabilización y asignación de recursos ____ 115
Tabla 22. Ajustes normativos para la fase de Ejecución ____ 115
Tabla 23. Ajustes normativos para la fase de Seguimiento y monitoreo ____ 116
Tabla 24.Conclusiones del análisis territorial por componentes ____ 122

Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

1. INTRODUCCIÓN

Este documento es el entregable final del Contrato 274 con Fondo PAZ y tiene como propósito presentar los lineamientos institucionales, de gestión y operativos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), haciendo énfasis en la provisión de herramientas técnicas, jurídicas y presupuestales que permitan cumplir los principios de la Reforma Rural Integral, asegurando que los PDET contribuyan a:

- ✓ La transformación estructural del campo colombiano
- ✓ El bienestar y buen vivir de la población rural
- ✓ Universalización de la política agraria, focalizando en la población y territorio más vulnerables y necesitados
- ✓ Integralidad de las intervenciones
- ✓ Restablecimiento de derechos de las víctimas
- ✓ Participación en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos
- ✓ Beneficio, impacto y medición
- ✓ Desarrollo sostenible
- ✓ Presencia del Estado
- ✓ Democratización del acceso y uso de la tierra

Es importante resaltar que los lineamientos operativos son la base para la construcción de los procesos institucionales y administrativos necesarios para el diseño y ejecución participativa y en territorio de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y de sus Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Lo anterior se debe proponer en el marco de la nueva institucionalidad prevista para el Postconflicto, especialmente, la recién creada Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Para ello en este documento se avanzará en el esquema institucional, operativo y de gestión que será la base para garantizar una adecuada funcionalidad del PDET y PATR en los territorios priorizados.

Para efectos de un mayor entendimiento del alcance de este documento, se define *lineamientos institucionales, de gestión y operativos* como el conjunto de acciones de forma, lugar y modo que permiten llevar a cabo la construcción e implementación de un PDET en el territorio y de su PATR. Por eso se afirma que, estos lineamientos se deben poder transformar en un proceso estandarizado, pero adaptable a las condiciones de cada territorio, que facilite a los encargados de llevar a cabo la construcción de estos programas y planes, hacerlo de la manera eficiente, asegurando que a través de su implementación se cumplan los principios previstos de la Reforma Rural Integral.

Adicionalmente, y para complementar los lineamientos, se proponen un conjunto herramientas y mecanismos en diferentes aspectos, los cuales contribuyan a la elaboración conceptual y operativa del PDET. Por ejemplo, se incluyen las recomendaciones para lograr los arreglos institucionales requeridos para un eficaz funcionamiento, los mecanismos presupuestales y normativos que garantizarán que el proceso de construcción del PDET fluye debidamente, como un análisis de las subregiones propuestas a partir del diseño institucional de la Agencia para la Renovación del Territorio y una propuesta adicional de subregiones a partir de un análisis funcional del territorio.

También, se propone un conjunto de indicadores que hacen referencia a las condiciones de salida de un PDET y un sistema de seguimiento y evaluación, los cuales contribuirán a que los que los propósitos fundamentales se cumplan. Un análisis de tres casos territoriales que permiten visualizar de una manera más acertada cómo se puede llevar a cabo el ejercicio, considerando las condiciones sociales, económicas y políticas de las subregiones.

Finalmente, se entregan un conjunto de recomendaciones y pasos a seguir que serán necesarios para culminar el diseño operativo de los PDET y de los PATR.

Teniendo en cuenta lo anterior, el presente documento se divide en 11 capítulos, el primero corresponde a esta introducción, el segundo corresponde a los lineamientos conceptuales y definiciones generales, el tercero describe el esquema institucional, de operación y de gestión del programa, el cuarto aborda los instrumentos de los componentes que conforman el PDET, el quinto hace referencia a la propuesta de subregiones con su criterios y análisis para definir tipologías de territorios, el sexto contiene la batería de indicadores asociados a los logros del PDET y modelo de seguimiento participativo, el séptimo hace referencia a las recomendaciones para el diseño del instrumento presupuestal, el octavo expone las principales recomendaciones normativas, el noveno desarrolla las recomendaciones de la caracterización territorial, el décimo hace referencia a las recomendaciones generales y expone los temas pendientes por desarrollar y el undécimo hace contiene la bibliografía para este documento.

2. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES

2.1. Alcance

Un PDET es una estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a la transformación estructural, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con los criterios de priorización[1] definidos en el Primero Punto del Acuerdo de la Habana. Esta estrategia debe desembocar en una visión compartida del territorio, con unas líneas de acción y metas que expresan la superación de las condiciones que ameritan una intervención integral.

Se materializa con un acuerdo estratégico formal jurídicamente vinculante entre los miembros de la comunidad de un territorio (Subregión) y el Gobierno nacional y territorial, con la definición de un PATR en el que se definen el conjunto de acciones e inversiones necesarias con cronograma específico anualizado para su ejecución.

Los objetivos del PDET se expresan a través de una senda de transformación, que asegure:

- ✓ El bienestar y el buen vivir de las poblaciones de las zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
- ✓ La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
- ✓ El desarrollo de la economía campesina y familiar y de las formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales, y palenqueras mediante el acceso integral a la tierra y a bienes productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
- ✓ El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades con el fin del lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
- ✓ El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades como actores de primera línea en la transformación estructural del campo
- ✓ Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos trabajan alrededor de propósito común que es la construcción de bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Por lo tanto, la transformación estructural se expresará a través de un cambio en la realidad de los territorios que conduce a mayores oportunidades de desarrollo, mayor equidad y más democracia, por medio del desarrollo de las capacidades institucionales y de la población y la modificación de las relaciones de poder entre estos, avanzando hacia una mayor descentralización en la toma de las decisiones, propiciando el desarrollo de una economía inclusiva y sostenible y unas condiciones para el ejercicio de una ciudadanía efectiva.

De la misma manera, como resultado de esta intervención, estos territorios tendrán la capacidad de asociarse para lograr propósitos comunes, mayor representatividad de sus preferencias en los espacios de decisión, instituciones sólidas que limitan el ejercicio de poder de élites que no benefician a la comunidad y finalmente una mayor integración en el desarrollo democrático de la sociedad colombiana.

[1] Los criterios de priorización propuestos son: niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; grado de afectación derivado del postconflicto, debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión y presencia de cultivos de uso ilícito.

La estrategia se configura bajo cuatro premisas clave que consisten en: (i) reconocer a la comunidad y sus territorios como eje central del proceso, (ii) diseñar una intervención en que trascienda el enfoque sectorial y apunte hacia una intervención integral con enfoque territorial, (iii) contar un esquema institucional, de gestión y de operación orientado al logro de resultados; y (iv) contar con un marco normativo y presupuestal excepcional que facilite el compromiso de recursos y la ejecución en territorio bajo el nuevo esquema de participación ciudadana.

El PDET debe tener un carácter múltiple en la medida que es una estrategia nacional equivalente a una política de Estado. Además es la expresión territorial de esta estrategia a través de todo el arreglo institucional y los mecanismos para la participación y movilización ciudadana. Y es un documento prospectivo de una subregión con un plan de acción específico. En todo caso, independiente del carácter que tenga, debe guardar los elementos que lo identifican como una estrategia de carácter especial para avanzar en el proceso de reconciliación de Colombia. Ahora bien, teniendo en cuenta los objetivos y propósitos expuestos, a continuación se describen los componentes estructurales del PDET, sobre la base que a través de ellos se alcanzarán los propósitos consignados en el Acuerdo.

Ilustración 1. Definición y Alcance de los PDET

Fuente: Elaboración propia

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial se desarrolla a través de 4 componentes, teniendo en cuenta los objetivos y las premisas propuestas (ver Ilustración 2):

1. **Desarrollo social**. Este componente incluye las acciones e inversiones necesarias que estén dirigidas a mejorar (a) el bienestar humano, (b) las relaciones sociales y (c) las instituciones sociales. Es a través de este componente que se debe asegurar el ejercicio de los derechos sociales y culturales, se contribuye de manera significativa en la reversión de la miseria e implementan las inversiones progresivas, planeadas y concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia en la calidad de vida.
2. **Desarrollo productivo**. Este componente incluye todas las acciones y proyectos que tengan por objetivo la generación de empleo y de ingresos, la productividad y la competitividad de las empresas y actividades económicas del territorio, considerando cualquier tipo de actividad o

sector económico legal. Busca identificar y potenciar las ventajas comparativas del territorio y de desarrollar las capacidades y activos de los agentes económicos para participar en ellas, con especial énfasis en los pequeños productores y empresarios, así como los sectores socialmente excluidos, para brindar alternativas que promuevan la economía legal, especialmente la sustitución de cultivos de uso ilícito y la minería ilegal. Adicionalmente, busca reforzar los vínculos entre el sector productivo y las entidades técnicas, académicas y de investigación que operen en el territorio. Como enfoque general, se debe propender a fortalecer sistemas territoriales de innovación.

3. **Ordenamiento social de la propiedad rural**. Este componente incluye todo el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo; y a administrar las tierras rurales del país.

4. **Desarrollo institucional Territorial**. Este componente incluye todas las acciones orientadas a generar y fortalecer un modelo de gobernanza territorial para el desarrollo del PDET, incluyendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales como actores de primera línea, sobre la base de una institucionalidad territorial participativa duradera, el ejercicio de la democracia, la convivencia y la reconciliación entre todos los actores del territorio. Este componente desarrolla cada una de las acciones para asegurar que el PDET cuenta con las herramientas institucionales para sus fases de pre-alistamiento, alistamiento, planeación, ejecución y evaluación y seguimiento, entre ellas la suscripción de los acuerdos formales y no formales, como contrato plan o asociaciones de municipios.

Es necesario mencionar que cada uno de estos componentes deberán contar con líneas de intervención[2] y acciones[3] para ser funcional al PDET, éstos deben cumplir con los siguientes criterios: (i) enfoque territorial y (ii) enfoque diferencial, (iii) procesos participativos y (iv) de fácil articulación para asegurar la integralidad en la intervención.

Además, las líneas de intervención y sus instrumentos deben estar desarrollados en los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), contar con los aspectos diferenciadores cuando las subregiones del PDET coinciden con las zonas de sustitución de cultivos de uso ilícito, así como los mecanismos para identificar cuando las acciones PDET se constituyen una reparación colectiva. Aquí es importante resaltar que el PDET va más allá de una intervención para el desarrollo rural y se convierte en un medio para lograr la reconciliación en los territorios y el camino hacia la consolidación de la economía lícita en los territorios más afectados por el conflicto.

La estrategia se desarrolla a través de en un modelo específico de participación ciudadana y de resolución de conflictos territoriales que facilita el desarrollo de cada uno de los componentes, su complementariedad y armonización al momento de la ejecución de los proyectos que componen el PDET. Es así, como el componente transversal de ordenamiento territorial busca establecer el conjunto de instrumentos que apoyan la solución de los conflictos en el territorio y el de participación ciudadana ofrece la metodología para la construcción del PDET en cada una de las fases[4].

El PDET a nivel subregional, como se mencionó al principio de este documento, se concretiza a través del PATR que además de contener las acciones y presupuestos indicativos, define los proyectos a nivel de perfil por cada uno de los componentes, que a su vez serán posibles en función de la flexibilidad de los instrumentos que se cuenten para su estructuración y ejecución, en fases posteriores. El PATR, por la forma en que se construye, es más que un plan de inversiones y es donde el ejercicio de la participación

[2] Entiéndase por línea de intervención el conjunto de elementos que conforma un componente, los cuales obedecen a los niveles sectoriales de la política. Por ejemplo, para el caso del Componente de Desarrollo Social, las líneas de intervención serían: Salud, Educación, Formalización Laboral y Habitabilidad.

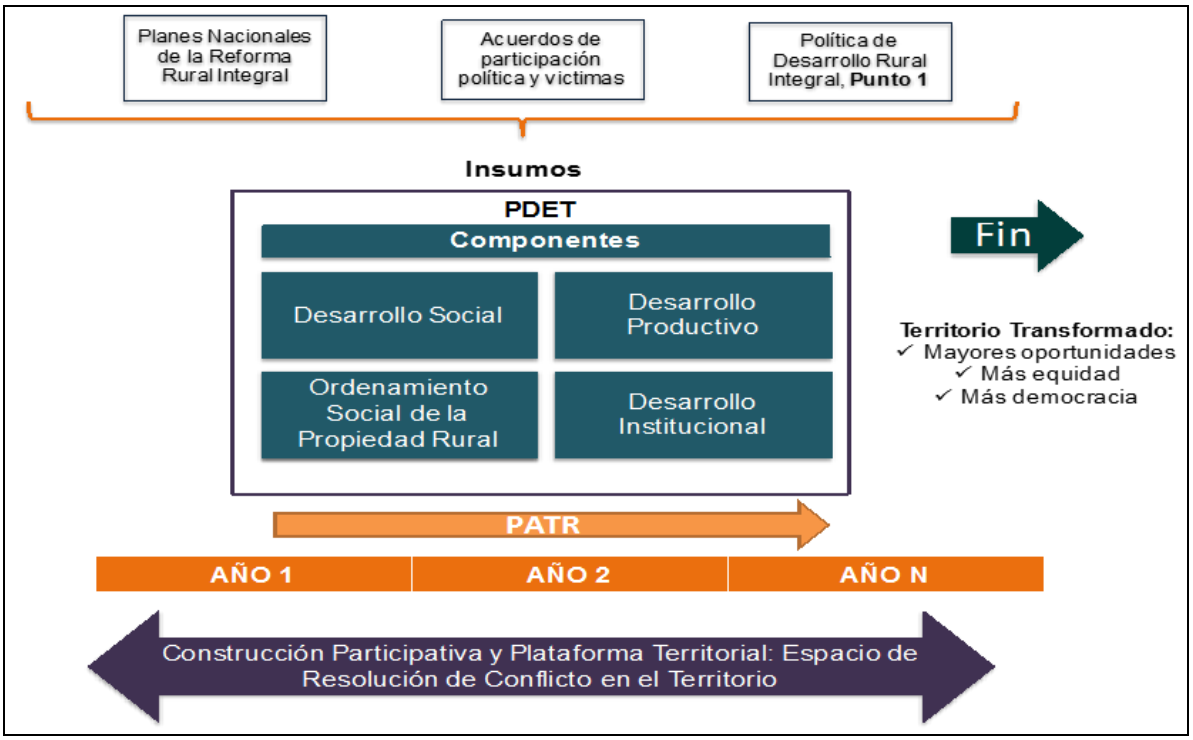
[3] Entiéndase acciones como instrumentos y herramientas que tiene cada línea de intervención, las cuales pueden ser catalogadas como programas, proyectos, etc. Por ejemplo en formalización laboral pueden ser campañas publicitarias, programas de formalización laboral o centros de empleo.

[4] Es importante diferenciar la metodología participativa como componente transversal que facilita la formulación y la ejecución del PDET, del componente de desarrollo institucional territorial que se orienta a la consecución de resultados en términos de movilización ciudadana, sociedad civil, la convivencia y el ejercicio de ciudadanía efectiva.

ciudadana se concreta. Para ello es necesario contar con las capacidades técnicas e institucionales, además de las herramientas necesarias, para una correcta identificación y priorización de proyectos.

Teniendo en cuenta que el PATR se debe convertir en un acuerdo estratégico formal, jurídicamente vinculante, que se materializa a través de un contrato, dicho contrato se entenderá como el Contrato Plan. Esta figura ha sido creada para la consolidación de relaciones Nación-territorio y, por lo tanto, es un instrumento de planeación para el desarrollo territorial con visión de largo plazo. No obstante, es preciso armonizar la normatividad que rige esta figura buscando que se pueda avanzar en los nuevos mecanismos de asociación previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial (1454 de 2011) de forma que sea posible firmar contratos a nivel subregional y que se incorpore dentro de la suscripción del contrato a los representantes de la sociedad civil.

Ilustración 2. Cómo se construye un PDET



Fuente: Elaboración propia

A manera de resumen de esta sección, la Tabla 1 se muestra las definiciones de PDET, PATR y Acuerdo Estratégico Formal.

Tabla 1. PDET, PATR y Acuerdos Formales

	PDET	**PATR**	**Contrato Plan**
¿Qué es?	Un PDET es una estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a **la transformación estructural**, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con los criterios de priorización[5] definidos en el Acuerdo primero de la Habana. Esta estrategia debe desembocar en una visión compartida del territorio, con unas líneas de acción y metas que expresan la superación de las condiciones PDET. El PDET es un primer producto del ejercicio de participación.	El PATR es un conjunto de acciones que están orientadas a cumplir los compromisos del PDET, en unas vigencias establecidas para el horizonte de tiempo total acordado. Debido a que la estructuración de proyectos es un proceso técnico y dependiendo de la complejidad del mismo puede variar su duración, se plantea que en el PATR los proyectos deben estar a un nivel de *perfil en su estructuración* y el presupuesto será indicativo.	Instrumento de planeación y ejecución para el desarrollo territorial que se materializa mediante un Contrato Plan entre los diferentes niveles de gobierno. Se estructura alrededor de una visión compartida de desarrollo regional, a partir de la cual se define un eje estratégico central. Este eje funciona como articulador de las apuestas territoriales, nacionales y sectoriales identificadas como prioritarias en los diferentes planes. En este caso, se trata de un contrato jurídicamente vinculante el cual es firmado por un representante de cada instancia de participación, los alcaldes y gobernadores que hagan parte de la subregión y, el Gerente General de la ART.
Componentes	Planeación estratégica del territorio que contiene: 1. Objetivo 2. Visión 3. Misión 4. Estrategia 5. Grandes líneas de intervención 6. El PDET tiene cuatro componentes: 7. Desarrollo Social 8. Desarrollo Productivo 9. Ordenamiento Social de la Propiedad	Un PATR debe tener como mínimo los siguientes aspectos: ● Perfil de proyectos integrales que consideren al menos dos componentes del PDET ● Implementar los principios de gradualidad y progresividad ● Identificación de proyectos factibles existentes en el territorio, para su oportuna implementación. ● Estructura de costos indicativa del PATR como resultado de los proyectos desarrollados. ● Definición de fuentes de	En este contrato deben quedar claras las responsabilidades y obligaciones del Gobierno Nacional, gobiernos locales, el gerente del PDET y las comunidades. El contrato jurídicamente vinculante que debe contar como mínimo con: ● Presupuesto de estructuración. ● Proyección indicativa de los presupuestos de inversión identificando cada una de las fuentes

[5] Los criterios de priorización propuestos son: niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; grado de afectación derivado del postconflicto, debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión y presencia de cultivos de uso ilícito.

	10. Desarrollo Institucional Territorial	financiación. ● Cronograma	
Elaboración	Se elabora en la fase de Planeación, luego del proceso de constitución de las instancias de participación. Es una estrategia construida progresivamente en las instancias de participación, luego de un proceso deliberativo y con apoyo de los diagnósticos participativos. Con la estrategia construida, el gerente del PDET, elabora un documento que contenga la planeación estratégica del territorio, con los componentes mencionados anteriormente.	Se elabora en la fase de planeación, luego de la presentación y aprobación del PDET a la instancia de participación Subregional. De la misma manera que el PDET, el PATR es construido progresivamente en las instancias de participación. Está a cargo del Gerente Subregional, con apoyo del equipo nacional y territorial de la ART. Sin embargo, es importante que las diferentes entidades sectoriales del Gobierno y territorio participen en el diseño del PATR para garantizar una continuidad en el proceso y compromiso de las partes. Además, es importante que para este proceso se cuente con el portafolio de herramientas y formatos a diligenciar para estructurar proyectos elaborados, con el fin que la ART y los sectores tengan la suficiente información oportuna para adelantar la estructuración de proyectos hasta la etapa de perfil.	Se elabora en la etapa de Planeación, luego de la Presentación del PATR al Consejo Programático y Operativo. Este consejo puede dar una aprobación al PATR o devolverlo para ajustes. En caso que pase la primera situación se pasa al proceso siguiente se procede con la firma del contrato, de lo contrario se debe devolver al proceso anterior de elaboración, para realizar los ajustes necesarios.

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, llevar a cabo un PDET requiere que existan unas condiciones previas que de alguna manera facilitan que esta estrategia se ejecute. En el modelo operativo se precisan cuáles son y en qué momento son esenciales. Sin embargo las siguientes condiciones son fundamentales antes de empezar un PDET:

i. La designación de una entidad responsable del desarrollo de los PDET, en este caso la ART. Por tanto se convierte como una condición previa del modelo operativo de los PDET, como se verá más adelante, la institucionalización de la ART por medio de la elaboración de sus manuales, implantación del sistema de información y otros aspectos como el nombramiento de un Director de la agencia y su recurso humano, definición de presupuesto, entre otras características para empezar a funcionar una entidad.

i. Debe existir certeza de los recursos presupuestales y contar con los instrumentos normativos e institucionales que permitan que una parte del presupuesto se define en territorio y la otra estará disponible en el momento de la ejecución.

ii. Desde la perspectiva del territorio es necesario que los acuerdos para la finalización del conflicto se hayan firmado, se cuente con las condiciones para garantizar la movilización ciudadana, así como una institucionalidad mínima que soporte la llegada de las acciones previas requeridas.

iii. Condiciones de seguridad para el funcionamiento efectivo de las instancias de participación.

iv. En el modelo operativo se precisan las condiciones previas o criterios de entrada a cada proceso de las diferentes fases, que son requerimientos más específicos para cada momento, pero pueden deben ser tenidos en cuenta para que el flujo sea consiste.

2.2. Definiciones

Ahora bien, para avanzar en el desarrollo de este marco conceptual es necesario contar con un conjunto de definiciones que permitirán un mejor entendimiento del esquema institucional, de gestión y de operación que se propone más adelante

Por territorio se entiende como el espacio socialmente construido, en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Un territorio es, sin duda, un espacio geográfico, pero es sobre todo el conjunto de relaciones sociales, la historia, las instituciones, la estructura productiva, la identidad y la diversidad cultural y étnica, que hacen que ese lugar sea diferente de otros lugares. El territorio tal y como es entendido en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial contiene espacios y habitantes rurales, pero también centros urbanos de distintos tamaños, y relaciones entre ambas dimensiones del territorio.

Para efectos de este diseño metodológico, el territorio del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial corresponde a una subregión, que a su vez está compuesta por un conjunto de municipios que cumplen con los criterios de priorización[6] pero además cumplen con las características que los identifican como un territorio. En este mismo sentido, es necesario precisar que debe existir una unidad mínima territorial de planeación que responda a las mismas características que definen a un territorio, que rompa con el concepto único de la división político administrativa y que apoya la planeación del territorio a partir de variables y criterios que lo identifican, más allá de esta división.

Para esta definición es importante considerar las categorías de ruralidad propuestas por la Misión para la Transformación del Campo (2015), en las cuales la ruralidad va más allá del concepto tradicional de definir lo rural como aquello que no es urbanizable, sino que responde a un concepto más amplio de la ruralidad en donde se reconoce al territorio como un espacio continuo con un gradiente poblacional y el desarrollo de un conjunto actividades económica que se relacionan entre sí, pero que al tiempo tienen vínculos muy concretos con las zonas urbanas[7]. Esta categorización es fundamental en la definición de los territorios PDET, en la medida que se requieren instrumentos y políticas diferenciadas, especialmente en aquellas regiones que se encuentran desligadas del Sistema de Ciudades y de los centros regionales, como es el caso de estos territorios. Tener en cuenta las categorías de ruralidad y las posibles subregiones que cumplen con los criterios de priorización permite inferir que la población objetivo en el marco de esta estrategia se acerca a los 7 millones de habitantes, los cuales en su mayoría pueden considerarse como habitantes rurales bajo el nuevo concepto de ruralidad.

El **enfoque territorial** se define como todas las acciones orientadas a fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de su sociedad, para ampliar sus posibilidades de desarrollo. Los elementos esenciales del enfoque territorial incluyen: (a) la construcción, fortalecimiento y empoderamiento de un actor territorial que expresa la diversidad del territorio y de sus agentes públicos y no gubernamentales, como sujeto con responsabilidades, competencias y atribuciones para planificar, decidir y conducir el proceso de desarrollo territorial; (b) la elaboración de una visión de largo plazo del territorio y de un programa de acción que la exprese y busque concretarla; (c) la coordinación y articulación de acciones e inversiones multi-sectoriales, y; (d) el fortalecimiento de las relaciones rurales-urbanas en el territorio sobre una base de equidad. En el marco del proceso de paz y del post-conflicto, se deben agregar otras dos características esenciales: (e) priorizar la reconstrucción del tejido social, la profundización democrática, y la

[6] Los criterios de priorización descritos en el punto 1 de los Acuerdos de La Habana son: (i) niveles de pobreza, (ii) afectación del conflicto, (iii) debilidad administrativa y capacidad de gestión, y (iv) presencia de cultivos de uso ilícito y oras economías ilegitimas.

[7] El 60,9% de los municipios en Colombia se encuentran en las categorías *rural* y *rural disperso*. Estos, comprenden el 81,8% del territorio nacional y a su vez representan el 30,3% de la población total. Vale la pena anotar que, la proporción de la población incluye la población que habita en la zona resto de las categorías *Ciudades y aglomeraciones* e *Intermedio.*

recuperación de condiciones cívicas de convivencia y cooperación, y; (f) orientar el proceso de transformación estructural a la reducción de brechas sociales y económicas (bienestar y oportunidades) al interior del territorio, y entre el territorio y el resto del país.

La participación ciudadana para el PDET se entiende como un proceso que busca que la población de base y las organizaciones sociales existentes de los territorios sean parte activa en la transformación de estos, gracias a la conformación de espacios vinculantes de deliberación, consenso y decisión para la construcción y armonización de los planes y programas que se implementen en sus territorios, como medio de promover el desarrollo local y territorial a través del ejercicio de la democracia participativa. Para que este proceso sea posible, se deben promover mecanismos y herramientas pertinentes que permitan que la participación de la mayoría de los ciudadanos sea efectiva, representativa y que facilite el acercamiento entre principios universales de justicia y desarrollo y las visiones territoriales. La participación debe ser, entonces, el medio a través del cual se transita hacia el ejercicio de la ciudadanía efectiva, en la medida que los ciudadanos tendrán mayor capacidad de movilización, decisión y organización.

El ordenamiento del territorio comprende el conjunto de acciones y de política orientados a la armonización de las dimensiones ambientales, sociales y productivas del territorio, y de las decisiones de intervención en términos de política pública, buscando equiparar las condiciones básicas de desarrollo y la solución de los conflictos que se presentan en el territorio derivados de superposición de cada una de estas dimensiones y decisiones de política en todos los niveles de la institucionalidad.

Dentro de las herramientas e instrumentos del Ordenamiento Territorial, y con base en los propósitos del PDET, es importante definir la **Unidad de Planificación Rural (UPR),** la cual será parte fundamental del modelo de operación y gestión de los PDET. Este instrumento fue reglamentado en el Decreto 3600 de 2007, y fue definida como un instrumento de planificación de escala intermedia que desarrolla y complementa el plan de ordenamiento territorial para el suelo rural. Las UPR tienen entre sus competencias la delimitación espacial del centro poblado rural, la definición de los usos principales, compatibles, condicionados y prohibidos del suelo, la localización y dimensionamiento de la infraestructura básica de servicios públicos, y así como la definición, trazado y localización del sistema de vías, de espacio público, de equipamientos colectivos.

En este sentido, la UPR permite la cohesión de territorios con enfoque en el paisaje construido y el reconocimiento de la población, a partir de los criterios biofísicos, funcionales, político-administrativo y socioeconómico.

3. ESQUEMA FUNCIONAL DEL PDET

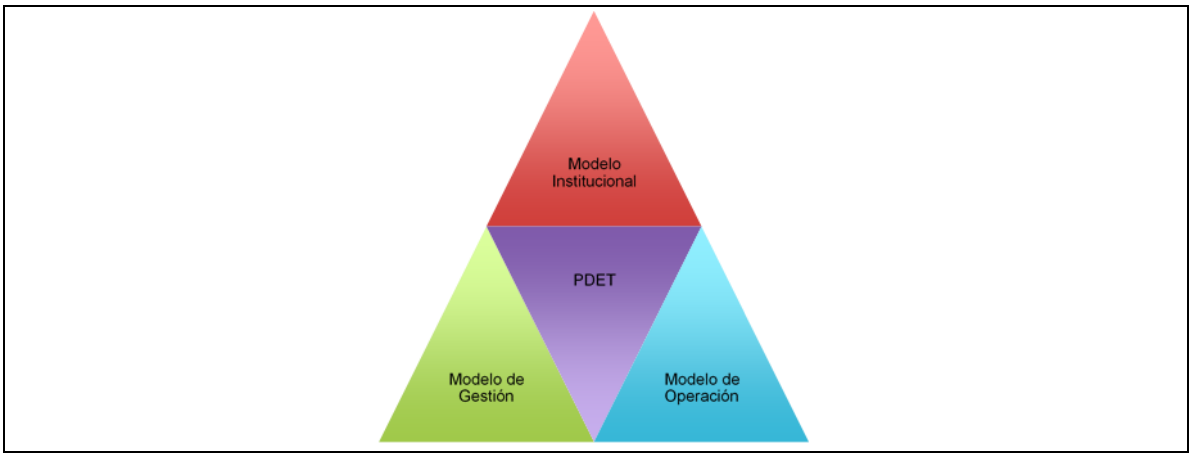
La operación y funcionalidad del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) requiere un esquema funcional específico que facilite la implementación de cada uno de los procesos asociados a las fases y a los componentes temáticos como ejes transversales. Se proponen 3 modelos que sustentan la funcionalidad del PDET (ver Ilustración 3): el modelo institucional, el modelo de gestión y el modelo operativo.

En este sentido, se debe aclarar que el modelo institucional se refiere a los arreglos institucionales y sus interrelaciones requeridas para el desarrollo del PDET en cada una de sus fases, por su parte el modelo de gestión refleja las acciones requeridas para poder concretar la visión territorial y materializarla en un conjunto de proyectos concretos que permiten llevar a cabo dicha Visión y el modelo de operación son los procesos requeridos para la formulación del PDET y su PATR.

Para que se logre su óptimo funcionamiento, este esquema debe coordinarse en sus diferentes niveles y etapas con las administraciones municipales y departamentales con el fin de que los planes de desarrollo municipal y regional queden integrados en los componentes que los relacionan con los PDET. Así mismo, la funcionalidad del PDET en cada uno de los modelos debe integrar los planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial, bajo la misma lógica, precisando que el Acuerdo en el punto 1 define que los planes de desarrollo deben acoger las prioridades y metas del PDET, para lo cual será necesario crear mecanismos específicos de carácter normativo que faciliten este proceso de articulación y armonización a nivel territorial

Dentro del esquema funcional del PDET, la gerencia y el Consejo Programático y Operativo - CPO, cumplen los roles de la gestión, por su parte las instancias de participación y la mesa de resolución de conflictos son figuras institucionales que buscan, por un lado, brindar mecanismos y espacios para que la ciudadanía participe organizadamente en la construcción de los PDET y sus PATR y por el otro proveer una plataforma de interlocución para resolver los conflictos propios del ordenamiento y el uso del suelo.

Ilustración 3. Esquema funcional del PDET



Fuente: Elaboración propia

A continuación se explicará cada uno de estos modelos y sus interrelaciones y como estos resuelven varios de los puntos previstos en el Acuerdo.

3.1. Modelo institucional

El **modelo institucional** se debe sustentar en un arreglo que promueva y haga posible la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan, a través de unos mecanismos para la participación que serán adaptables a cada territorio y de un conjunto de principios y rutas que permiten alcanzar una apuesta regional de desarrollo construida en el territorio y que responde de manera concreta y coherente con las necesidades de las comunidades[8].

Es importante precisar que la gobernanza es el fin de todo proceso participativo ya que se sustenta en el fortalecimiento de las relaciones entre actores formales e informales, entorno a la realización de metas conjuntas mediante la acción colectiva. Además busca la consolidación de mecanismos no jerárquicos, descentralizados, autogobernados de coordinación horizontal y vertical para la toma de decisiones y de seguimiento y evaluación que permiten mejorar el control y la transparencia de la gestión pública.

Las dimensiones de la gobernanza se componen por los actores, las normas e instrumentos y las instituciones y organizaciones de un territorio determinado. Estas dimensiones se convierten en la base de la construcción participativa del Programa y a su vez en los medios para avanzar en la transformación estructural, al facilitar los espacios e instrumentos para incidir en la toma de decisiones sobre las acciones y procesos que afectan a las comunidades.

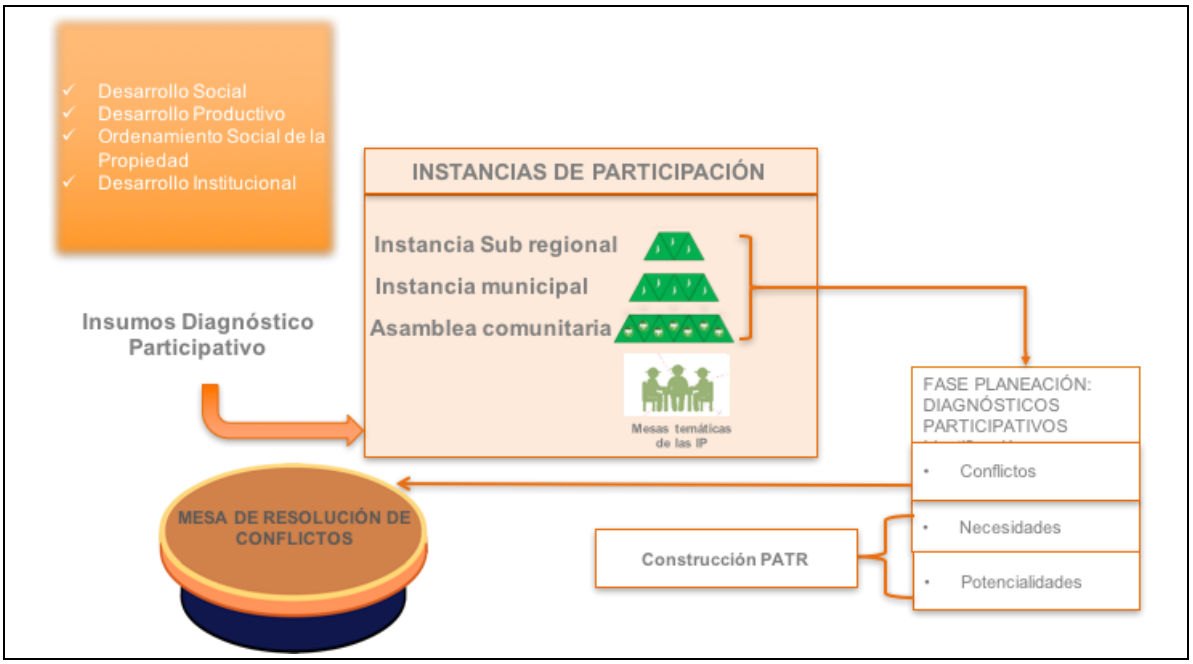
De acuerdo con lo anterior, un aspecto sustantivo de modelo institucional se refiere a cómo se conforman y relacionan cada uno de los arreglos, entendiendo que las interrelaciones entre estos elementos, son las que conforman el modelo institucional para la gobernanza del territorio. En este sentido, en este modelo

[8] El modelo participativo del PDET se desarrollará más ampliamente en el anexo de participación ciudadana.

se expresan las instancias de participación previstas, la forma cómo se toman las decisiones y la propuesta de representación en cada una de estas.

Así mismo, entendiendo que los territorios son la expresión de una multiplicidad de conflictos que requieren una solución acordada y consensuada en el territorio con los actores del territorio, se propone contar con un espacio específico para esto, por fuera de las instancias formales de participación que facilite la llegada a acuerdos. En este modelo también, se propone los mecanismos de operación y de consensos de este espacio, así como la definición de quiénes participan y los insumos requeridos. Es importante precisar que la solución de los conflictos territoriales es un resultado en sí mismo del PDET y que por tanto no debe convertirse en un requisito de operación del mismo.

Ilustración 4. Arreglos institucionales y sus relaciones



Fuente: Elaboración propia

El proceso a través del cual se relacionan estos arreglos del modelo institucional comienza con la conformación de las instancias de participación en los diferentes niveles, a partir de los espacios con los que cuenten los territorios en este sentido. Las instancias de participación en sus diferentes niveles se desarrollarán por mesas temáticas por cada uno de los componentes del PDET. Es importante en todo caso poder ser flexible en la conformación de submesas si el proceso así lo requiere; por ejemplo temas como el tratamiento a las víctimas o a los cultivos de uso ilícito puede ameritar espacios específicos en donde se requieren instrumentos diferenciados[9].

Luego de instalar las instancias de participación se comienza el ejercicio de realización de diagnósticos participativos en las Asambleas Comunitarias (AC), que para efectos de esta propuesta representan la unidad de planeación mínima[10]. Estos diagnósticos deben tener en cuenta la caracterización poblacional y territorial además de identificar los hogares y áreas en donde hay presencia de cultivos de uso ilícito. Por medio de estos diagnósticos participativos se identificarán las potencialidades, necesidades y conflictos de estas comunidades.

9 Este tema específico se desarrollará en un capítulo específico más adelante.
10 En el anexo de participación ciudadana se propondrán metodologías para el desarrollo de los diagnósticos participativos.

Una vez realizados y sistematizados los diagnósticos participativos, con sus debidas acciones y proyectos priorizados por AC, esta información es recogida por la instancia municipal de participación, la cual deberá unificar y consolidar las acciones y proyectos definidos por las AC de acuerdo a su similitud e impacto a nivel municipal.

Es en este nivel, en donde se deben incorporar y evidenciar los vínculos con lo definido en los planes municipales de desarrollo municipal y los Planes de Ordenamiento Territorial - POT en lo que afecta y se relaciona con los PDET. Esto implica que el rol de la institucionalidad municipal ya debe estar claro y definido y debe ser un socio estratégico con capacidad de decisión en un marco nuevo de configuración del territorio y de los procesos de toma de decisiones[11].

Luego de que se consolidan municipalmente las acciones y proyectos que darán solución a las necesidades priorizadas para el municipio, a partir de los insumos de sus AC, esta información se envía a la Instancia Sub regional de Participación, donde se realizará el ejercicio de unificación de los proyectos y acciones priorizadas por los diferentes municipios que conforman esta Sub región, para finalmente articularlos y organizarlos en el Plan de Acción para la Transformación Territorial (PATR). En este espacio, al igual que en el espacio municipal, los vínculos con la institucionalidad territorial y los planes de desarrollo regional deben ser claros y la gobernación debe ser un socio de la ART en este proceso.

Por su parte los conflictos identificados respecto al Ordenamiento Territorial serán remitidos a la Mesa de Resolución de Conflictos que se describirá más adelante, de una manera consensuada, entendiendo que esta solución hace parte del proceso en sí.

Para poder entender mejor la composición de los arreglos del modelo institucional, a continuación se explican cada uno de los arreglos que lo componen.

Instancias de participación

Las instancias de participación se refieren a los espacios de deliberación y decisión que cuentan con la participación de los ciudadanos y la diversidad de actores de los territorios, con su conformación se busca establecer instrumentos institucionales que les garanticen a los ciudadanos un mayor control sobre las decisiones de inversión del gasto público y una mayor participación frente a las decisiones de planeación de su territorio.

Según lo establecido en el Primer Acuerdo de la Habana, las instancias propuestas para la participación ciudadana se conforman en distintos niveles territoriales, de esta forma se contará con tres niveles de participación principales:

- Asamblea Comunitaria (AC) que recoge a la población de una comunidad auto reconocida como tal, la cual se constituirá a partir de una mínima unidad de planeación rural (UPR),
- Instancia Municipal de Participación (IMP) donde se reúnen varias comunidades o veredas.
- Instancia Sub regional de Participación (ISP) que recoge diferentes municipios que juntos conforman un territorio que responde a determinadas características que lo identifican en una visión conjunta de desarrollo.

Estos tres niveles deben poder interconectarse vertical y horizontalmente entre sí, y es a través de esta interlocución que se construirá colectivamente el PDET, con diferentes tipos de participación en cada una de sus fases de acuerdo a sus requerimientos[12]. En cada uno de estos niveles se debe identificar, priorizar, viabilizar, ejecutar y realizar seguimiento a los proyectos y acciones que se definan en cada una de éstas.

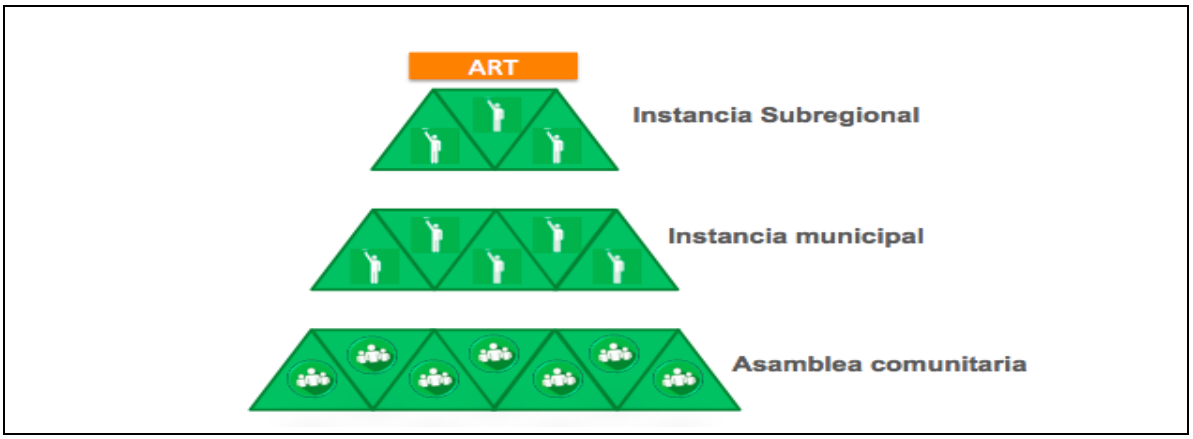
Es preciso tener en cuenta que la definición de estas instancias no busca romper con las dinámicas de participación y organización que existan en las comunidades y municipios, sino complementarlos y reunirlos en un solo espacio de discusión alrededor de metas conjuntas.

La AC recoge las iniciativas de las veredas y comunidades que se organizan e identifican alrededor de un objetivo o problemática común. En la instancia municipal de participación se agrupan las diferentes

11 En el modelo de gestión se desarrolla como se consolida la participación de la institucionalidad territorial.
12 Tipos de participación: informativa, consultiva, vinculante e interactiva.

asambleas comunitarias de un mismo municipio, a través de una forma de representación[13] que garantice su vinculación en las instancias municipales y subregionales, y por último en la instancia subregional se reúne el conjunto de municipios que conformen un territorio determinado.

Ilustración 5. Instancias de participación del PDET



Fuente: Elaboración propia

Estas tres instancias de participación deben ser convocadas y coordinadas por la gerencia de los PDET conjuntamente con las alcaldías municipales. En las siguientes tablas, se explica a quiénes representa cada instancia de participación, como están conformadas, sus funciones y roles y el tipo de decisiones que se propone, se tomen en cada una.

Tabla 2: Instancia de Participación: Asamblea Comunitaria

3.1.1. Asamblea Comunitaria	
La AC es el nivel básico de deliberación, participación y planeación, que representa la base social y comunitaria de los territorios. Cada AC representa una Unidad de Planificación Rural - UPR, definida como la unidad mínima de planeación en el marco de los PDET. Una UPR se conforma por alguno o varios de los siguientes criterios que lo identifican como una unidad territorial: aspectos biofísicos, aspectos funcionales: infraestructura y conectividad, aspectos político administrativos y distribución de las actividades socio-económicas, en este sentido puede agregar comunidades de núcleos de veredas que compartan problemáticas y dinámicas similares. La conformación de la UPR debe ser validada por la comunidad que la habita para poder conformar su Asamblea Comunitaria. En el caso de territorios colectivos o definidos como una unidad colectiva con intereses comunes estas podrán constituir una UPR, este puede ser el caso de los Resguardos Indígenas o territorios organizados alrededor de un consejo comunitario.	
Conformación	
Para la conformación de las UPR y sus respectivas AC se realizará una convocatoria abierta a través de medios de amplia difusión en todas las comunidades y veredas de los municipios, esta estará a cargo de la ART y las alcaldías municipales. El proceso de convocatoria y conformación de las AC se debe dar en la etapa de alistamiento. Al menos el 50% de los participantes deben ser	Se debe incluir especialmente a: • Miembros de las Juntas de Acción Comunal de las veredas incluidas en la UPR. Se recomienda canalizar la convocatoria a través de las JAC y sus miembros • Líderes de las organizaciones productivas y sociales existentes dentro de la UPR

[13] La forma de representación de desarrolla en la metodología de participación como anexo a este documento.

mujeres Se deben dar garantías para la participación de las víctimas que habiten dentro de cada UPR Participan las comunidades, tanto ciudadanos como organizaciones sociales, civiles, víctimas del conflicto, campesinas, gremiales, JAC, asociaciones de productores, por mencionar algunos; grupos étnicos y todos aquellos actores locales que deseen participar. Los territorios en donde se encuentren conformados resguardos o territorios colectivos de indígenas o afrocolombianos podrán constituir una o más UPR de acuerdo a su composición interna Se recomienda un número máximo de participantes por AC de 80 personas. Cada instancia de participación debe contar con una secretaría técnica compuesta por un integrante de la comunidad, un representante de la ART y un representante del gobierno municipal, así como con un comité de veeduría ciudadana. Los participantes de las AC se dividirán temáticamente en mesas de trabajo de acuerdo a los componentes que se definan.	• Víctimas habitantes dentro de la UPR • Representantes de los padres de Familia • Organizaciones de víctimas • Mujeres • Representantes de comités de veedurías ciudadanas de la zona • Las personas que participen deben estar domiciliados en el respecto ámbito territorial que desea representar y no deben tener antecedentes penales, ni disciplinarios • No deben ir en representación de ningún partido político • Las organizaciones interesadas en ejecutar los recursos deberán abstenerse de participar en la votación para la priorización de los proyectos
Selección de representantes para la comisión municipal	
Cada grupo/eje temático de trabajo de la AC seleccionará un representante por consenso. El conjunto de representantes de las diferentes mesas se pondrá a consideración en sesión plenaria de la AC para que esta seleccione por consenso dos de estos que representarán a la asamblea ante la IM. En caso de que esto no se logre, se procederá a la elección mayoritaria con voto secreto o público según lo acuerde cada mesa.	
Funciones y roles	**Tipo de decisiones que toma la Asamblea Comunitaria**
• Elaboración de diagnósticos participativos (identificación de necesidades y conflictos) sobre su territorio a partir de metodologías participativas que deben ser flexibles y adaptables a las condiciones de estos. • En las AC se conformarán mesas temáticas alrededor de los componentes del PDET. Los integrantes se distribuirán en plenaria por ejes temáticos teniendo en cuenta los intereses y experiencia de cada uno, y el equilibrio de personas entre las mesas. • Los diagnósticos participativos se realizarán por eje temático, evaluando las metodologías adecuadas para cada tema, las cuales serán incluidas en la estrategia de participación para la Sub región. • Los diagnósticos participativos deben brindar	• Las AC tendrán la potestad de asignar recursos por un valor correspondiente al 30% del valor total de inversión proyectado para el PDET de esa subregión, estos se ejecutarán a través de presupuestos participativos y con el apoyo en la formulación de la ART. • Estos proyectos tendrán un trámite ágil e inmediato, es decir que no tienen que pasar por las otras dos instancias de participación si se logra un consenso en la AC. Estos proyectos podrán ser evaluados y aprobados una vez se logre el consenso por el CPO del PDET, sin tener que esperar a la elaboración de todo el PATR. • Cabe aclarar que los presupuestos participativos son una decisión vinculante, de corto plazo, con el ánimo de ganar confianza, corresponsabilidad y legitimidad en todo el proceso, en ese orden de ideas, al ser vinculante, no podrá modificarse esa decisión en las

información sobre las necesidades, potencialidades, debilidades y conflictos de las comunidades que conforman las AC, la cual se procesará con los siguientes fines: • Las necesidades y soluciones priorizadas pasarán a la siguiente instancia de participación, la municipal, donde serán vinculadas con propuestas similares de otras AC de un mismo municipio • Las potencialidades serán tenidas en cuenta para la construcción de la visión Sub regional. • Las debilidades deberán ser tenidas en cuenta para la definición del tipo de capacidades que se tendrán que fortalecer en estas comunidades y sus organizaciones a través de los programas de fortalecimiento institucional y de organizaciones. • Y finalmente los conflictos de carácter territorial serán remitidos a la Mesa de resolución de conflictos territoriales donde las entidades y actores podrán tener una interlocución y discusión para resolver estos conflictos según su tipo. • En los diagnósticos se deben incorporar insumos de los Programas Integrales de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito que hayan sido acordados con comunidades de ese territorio; y las necesidades de poblaciones víctimas que se encuentren en Procesos de Reparación Colectiva en ese territorio, así como de los Planes de Retorno y Reubicaciones.	otras instancias, o por parte de las entidades territoriales o el gobierno nacional. • Identificación y priorización de proyectos de inversión, de corto plazo, mediano y largo plazo que sean necesarios para la comunidad. Pueden ser por eje temático identificado y priorizados por consenso de la plenaria de la AC. Estos proyectos se deben seleccionar del portafolio con el que cuenta el PDET en términos de programas e instrumentos y se incorporarán en el Plan de Acción para la Transformación Regional PATR. • Teniendo en cuenta la información secundaria se recolectarán insumos para la formulación de visión territorial desde el nivel local. • Concertación y definición de las líneas estratégicas por ejes temáticos que los delegados llevarán a la siguiente instancia/fase por ser de carácter municipal o sub regional. • Selecciona los delegados de las AC por cada tema, para participar en la Instancia Municipal, Subregional y el Comité Programático y Operativo CPO.

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Instancia de Participación: Municipal

Instancia de participación municipal	
En una instancia municipal se reúnen los representantes de las diferentes asambleas comunitarias que conforman un municipio y se incluyen otros actores que tienen incidencia en este nivel, encabezados por el gobierno municipal. El conjunto de las diferentes UPR y sus respectivas asambleas comunitarias se reúnen en una IM en donde se establece un diálogo con los planes de desarrollo y planes sectoriales que se encuentren en marcha a este nivel.	
Conformación	
La IM estará conformada por los representantes de las AC del municipio correspondiente. Máximo dos por AC. También contará con el alcalde municipal o su delegado Un delegado de la ART y uno de la Gerencia del PDET Se debe tener en cuenta la vinculación de dos delegados	El grupo de delegados debe cumplir las siguientes características: • Se debe garantizar que en el total de delegados haya una equivalencia entre el número de representantes hombres y mujeres, así como garantizar la presencia de representantes de

de las instancias de participación y planeación existentes a nivel municipal, entre estas las siguientes: • Consejos municipales de desarrollo rural – CMDR • Consejo consultivo de ordenamiento territorial • Asociación de consejos comunitarios de la región • Consejo municipal de política social – COMPO • Consejo municipal ambiental • Comité local de prevención de desastres • Consejos territoriales de planeación • Consejos municipales para la gestión del riesgo - Planes municipales de gestión del riesgo • Veedurías ciudadanas activas • Representantes de las comunidades indígenas y afrocolombianas • Representantes de las organizaciones de víctimas • Consejos municipales de seguridad social en salud • Consejo municipal de turismo • Consejo municipal de cultura • Consejos municipales de juventud	todos los grupos étnicos con presencia en el territorio y de las víctimas • Las personas que participen deben estar domiciliados en el respectivo ámbito territorial que desea representar, ser mayores de edad y no deben tener antecedentes penales, ni disciplinarios. • Planes municipales de planeación • Los Planes Nacionales de Sustitución de Cultivos PNIS • Consejos Territoriales de planeación (Se recomienda que esta sea una de las instancias líder y de referencia del proceso de Planeación) • Cada instancia de participación debe contar con una secretaría técnica compuesta por un integrante de la comunidad, un representante de la ART y un representante del gobierno municipal. • Los participantes de las AC se dividirán temáticamente en mesas de trabajo de acuerdo a los componentes del PDET. Deben elegir representantes para la mesa de resolución de conflictos que facilite la resolución de los conflictos de carácter municipal que sean identificados en los diagnósticos participativos y tratados en la Plataforma de resolución de conflictos.
Selección de representantes para la instancia subregional	
Cada grupo /eje temático de trabajo de la IM seleccionará un representante por consenso. Los conjuntos de representantes de los diferentes grupos se pondrán a consideración en sesión plenaria de la IM para que esta seleccione por consenso dos de estos que serán sus representantes en la instancia sub regional. En caso de que esto no se logre, se procederá a la elección mayoritaria con voto secreto o público según lo acuerde cada mesa.	
Funciones y roles	**Tipo de decisiones que toma la Instancia Municipal**
	• En las IM se deberá decidir sobre las acciones de impacto municipal que deberán ser priorizadas en el PATR • Se decide sobre el tipo de conflictos que se deben resolver en la Plataforma para la resolución de conflictos y cuáles se pueden resolver con los organismos existentes en el municipio • Según lo priorizado por cada una de las AC's, se determina una hoja de ruta para la formulación y ejecución de los proyectos de corto plazo (30%) priorizados, Esta formulación se hará con el acompañamiento de la ART, técnico y

	presupuestal, para implementarlos en el menor tiempo posible, de manera ágil y eficiente. • Selecciona los delegados de la Instancia Municipal para representarlos en la Instancia Subregional

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 4: Instancia de Participación Subregional

Instancia de participación Subregional	
Las Instancias Subregionales representan la agrupación de varios municipios que conforman un territorio o sub región definido de acuerdo a los parámetros expuestos en las definiciones de este documento para un territorio y de acuerdo a variables relacionadas con su relación histórica, geográfica y ordenamiento territorial, su contexto socioeconómico, ambiental y cultural, sus dinámicas poblacionales, la presencia de cultivos de uso ilícito y otras conflictividades, entre otros aspectos Esta instancia recoge los actores relevantes a nivel regional y sub regional. Se debe tener en cuenta que la sub región es la unidad más amplia de planeación y los PDET se consolidaran a este nivel para contar finalmente con PDET Sub regionales.	
Conformación	
• Participan los delegados de cada una de las Comisiones Municipales (Máximo 2 por IM) • Un representante de los gobiernos municipales y uno de los departamentales • Representantes de otras instancias de planeación regional y subregional (Asociaciones, sector privado, Comisiones Regionales de Competitividad, Consejos Regionales de Prevención del Riesgo), las CAR's y los Organismos de Control. • Se debe integrar prioritariamente el trabajo adelantado por los Consejos Territoriales de Planeación. • Participarán el Director Regional de la ART y el equipo de la Gerencia del PDET sub regional • Delegados de otras entidades nacionales y sectoriales de acuerdo a los temas definidos como prioritarios, brindando acompañamiento técnico y logístico, y aportando información sobre los topes presupuestales y los diferentes instrumentos con los que se cuenta para desarrollar los proyectos priorizados. • Las deliberaciones se darán por los mismos ejes temáticos en los que se trabajen en las Comisiones Municipales. • Cada grupo temático estará conformado por los representantes de las Comisiones Municipales y sectoriales existentes para ese tema y se incluirán	9. Consejo departamental de política social – COMPO 10. Consejos consultivos de planificación de territorios indígenas 11. Comité regional de prevención de desastre 12. Consejos departamentales para la gestión del riesgo 13. Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCA 14. Planes de vida de territorios indígenas 15. Plan de acción regional para la Consolidación Territorial 16. Planes de acción territorial de víctimas 17. Consejos territoriales de seguridad social en salud 18. Consejos departamentales de juventud La Comisión Subregional podrá invitar a las sesiones de cada grupo temático a expertos en distintas áreas para obtener mayor información para la toma de decisiones, así como a representantes de otros sectores/poblaciones y grupos de interés. Estos participantes se invitarán con carácter consultivo, pero no tendrán derecho al voto para la toma de decisiones. Se conformará un comité de apoyo técnico en donde se recogerán y sistematizarán las decisiones

nuevos actores interesados en trabajar alguno de los componentes definidos. • Un representante de la administración departamental delegado para ese tema y con capacidad de gestión, y un delegado del Gobierno Nacional (que será definido entre la ART y el sector correspondiente). • Se debe tener en cuenta la vinculación al menos un delegado de cada una de las comisiones de participación y planeación existentes a regional, entre estas las siguientes y otros actores relevantes del orden regional y departamental, entre estos: 1. Asamblea departamental 2. Planes de desarrollo departamentales 3. Planes de ordenamiento territorial POT 4. Consejos departamentales de planeación 5. Consejos consultivos de planeación 6. Consejo consultivo de ordenamiento territorial 7. Consejos territoriales de paz 8. Comités territoriales de justicia transicional	tomadas por consenso y se realizará un balance y propuesta teniendo en cuenta aspectos técnicos y de prioridad para según la visión del territorio que se valide en todas las instancias de participación con el fin de decidir sobre las decisiones que no se hayan podido decidir por consenso. Este comité estará conformado por: • Un delegado de la gobernación • Un delegado de cada municipio (elegido entre los representantes de las instancias municipales) • Un delegado del nivel nacional Este comité de apoyo técnico puede invitar expertos en distintas áreas para obtener mayor información para la toma de decisiones, así como a representantes de otros sectores/poblaciones, grupos de interés. Estos participantes no tendrán voto en las decisiones. Deben ser actores reconocidos en el territorio y que no representen intereses privados o políticos.
Funciones y roles	**Tipo de decisiones que toma la Instancia Subregional**
• Análisis y valoración de los Planes de Acción de Transformación Regional—PATR de cada municipio frente a temas de ordenamiento territorial subregional, y las oportunidades y apuestas del territorio desde una mirada integral. • Consolidación del Plan de Acción de Transformación Regional—PATR del nivel subregional, en el que se hace la priorización y secuencia de propuestas, proyectos y recursos por ejes temáticos, para el corto, mediano y largo plazo, de acuerdo a criterios establecidos por la ART y los proyectos priorizados por las asambleas comunitarias y las instancias municipales. Este PATR deberá garantizar la integralidad, tanto entre los temas como entre los diferentes territorios, así como la correspondencia con la visión subregional definida. • La ART apoyará en la formulación de los PATR y dará recomendaciones técnicas para la viabilidad presupuestal, la secuencia y gradualidad de la inversión, así como su armonización con los instrumentos de la planeación territorial y la oferta sectorial de orden nacional. • Las decisiones se toman apoyadas por el equipo técnico de la gerencia del PDET, de acuerdo a la visión sub regional definida y los énfasis de	• Concertación de la visión subregional del territorio • Identificación de proyectos conjuntos entre varios municipios y prioriza acciones subregionales de acuerdo a los insumos de los otros dos niveles • Establece el Plan Subregional, su plan de inversiones, las posibles fuentes de financiación y determina una hoja de ruta para la formulación y ejecución de los proyectos municipales y subregionales. Se asigna a dicho plan el 70% de los recursos establecidos para cada PDET.

intervención recomendados para cada sub región.	

Fuente: Elaboración propia.

Capacidades necesarias en las instancias para una participación efectiva

A continuación se resumen las capacidades necesarias para la participación efectiva de acuerdo con la instancia de participación y los momentos más decisivos de su intervención dentro del ciclo de construcción de un PDET. Este aparte se construyó de acuerdo a los insumos discutidos para la construcción de la propuesta preliminar del proceso de participación ciudadana en los PDET (OACP - Paz Territorial, 2016).

Asamblea comunitaria

Alistamiento

- Inclusión social y representatividad
- Mapeo de actores y relaciones
- Liderazgo transformador
- Cultura de participación
- Análisis y abordaje positivo de conflictos
- Moderación
- Conocimiento de Acción sin Daño
- Diálogo intercultural
- Conocimiento del proceso PDET
- Conocimiento de los acuerdos de Paz
- Cultura democrática (deberes y derechos)
- Capacidades para fortalecer formas organizativas

Planeación

- Moderación para las metodologías participativas
- Cultura de participación (diagnóstico, formulación y priorización participativa de propuestas)
- Capacidad de síntesis-relatoría
- Incidencia/ liderazgo y representación de intereses colectivos
- Diálogo, negociación y concertación

Ejecución

- Cultura de participación (inclusión de decisiones participativas en presupuesto teniendo en cuenta el marco de planes vigentes)

- Para la gestión pública eficiente, eficaz y transparente (gestión por resultados, funcionamiento banco de proyectos y capacidades de contratación transparente para ejecutar las acciones inmediatas)
- Estructuración de proyectos
- Habilidades técnicas, contables y administrativas

Seguimiento y monitoreo

- Control social
- Capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública y delegados)
- Construcción y manejo de indicadores

Instancia de participación municipal

Alistamiento

- Construcción de redes de cooperación y colaboración.
- Capacidades para la construcción de la visión territorial
- Incluye la acumulación de capacidades de la instancia anterior

Planeación

- Moderación
- Capacidades de planeación prospectiva
- Capacidades para la reflexión estratégica y representativa
- Capacidades sobre aplicación de criterios de priorización a nivel subregional de líneas estratégicas, acciones y proyectos
- Incidencia y liderazgo para la representación de intereses colectivos
- Diálogo, negociación y concertación
- Cultura de participación: voluntad política a nivel municipal

Ejecución

- Cultura de participación (inclusión de decisiones participativas en presupuesto teniendo en cuenta el marco de planes vigentes)
- Para la gestión pública eficiente, eficaz y transparente (gestión por resultados, funcionamiento banco de proyectos y capacidades de contratación transparente para ejecutar las acciones y proyectos municipales)
- Estructuración de proyectos municipales
- Habilidades técnicas, contables y administrativas

Monitoreo y seguimiento

- Conocimientos sobre el ciclo de la gestión municipal (planeación, realización de presupuestos y ejecución).
- Control social
- Capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública, delegados y representantes instancias y asociaciones)
- Construcción y manejo de indicadores municipales

Instancia de participación sub regional

Alistamiento

- Construir redes (alianzas de organizaciones e instancias y de asociaciones de municipios).
- Incluye la acumulación de capacidades de las instancias anteriores.
- Comprensión del Acuerdo final como un sistema interdependiente (coordinación y armonización entre entidades a nivel nacional y territorial).

Planeación

- Moderación
- Capacidades de planeación prospectiva
- Capacidades para la reflexión estratégica y representativa
- Capacidades sobre aplicación de criterios de priorización de líneas estratégicas, acciones y proyectos a nivel subregional
- Incidencia y liderazgo para la representación de intereses colectivos
- Capacidades de desempeño del rol intermedio de los departamentos
- Diálogo, negociación y concertación
- Cultura de participación: voluntad política a nivel municipal y departamental

Ejecución

- Cultura de participación (inclusión de decisiones participativas sobre proyectos subregionales en los presupuestos municipales y departamentales, teniendo en cuenta el marco de planes vigentes.
- Para la gestión pública eficiente, eficaz y transparente (gestión por resultados, funcionamiento banco de proyectos a nivel municipal y departamental, y capacidades de contratación transparente para ejecutar los proyectos subregionales)
- Estructuración de proyectos subregionales

Monitoreo y seguimiento

- Control social
- Capacidades en veedurías y rendición de cuentas (institucionalidad pública municipal, departamental y nacional, delegados y representantes instancias y asociaciones)
- Construcción y manejo de indicadores subregionales

3.1.2. Unidades mínimas de planeación rural

Teniendo en cuenta que cada Asamblea Comunitaria es la representación de una unidad mínima de planeación, o, para el caso de los PDET, una unidad de planeación rural o UPR, a continuación se señalan los pasos para su conformación.

La conformación de la unidad mínima de planeación debe sustentarse en la identificación de intereses y problemáticas comunes en el territorio de forma que con esto se puedan minimizar los poderes clientelistas que ejercen élites territoriales en pro del estatus quo o en beneficios particulares. Una figura poco desarrollada a nivel rural, pero que tiene condiciones que pueden facilitar los propósitos generales de la unidad mínima de planeación propuesta es la Unidad de Planificación Rural, mencionada anteriormente en los conceptos como resultado del Decreto 3600 de 2007. Se propone que la UPR se configure como el escenario básico de planeación en cual se representará a través de una Asamblea Comunitaria.

Las UPR se deben definir a través de un proceso que incluya la participación de las administraciones locales y las comunidades, a nivel municipal. Este proceso depende de la información técnica existente y de las fuentes secundarias con las que se cuente, así como del conocimiento del territorio de parte de sus habitantes y las administraciones municipales.

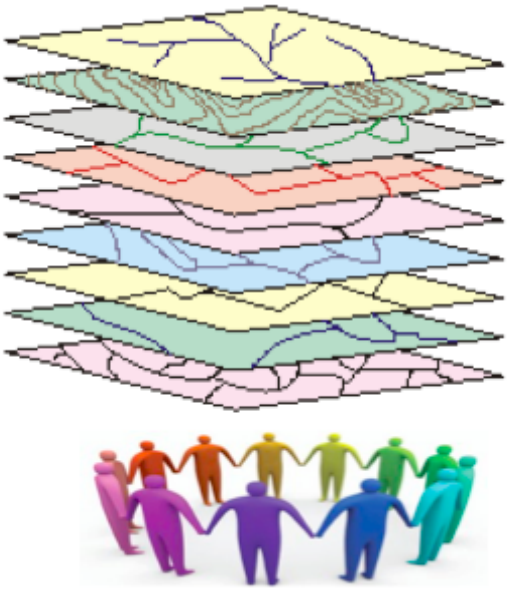
La configuración de las UPR requiere de un riguroso cruce de la información existente sobre el territorio, basada en criterios técnicos, cartográficos, funcionales, ecológicos e hidrográficos, político-administrativos, sociales y espaciales. Estos criterios serán discutidos por representantes de la administración municipal y de las comunidades y veredas que las conformarían. De esta forma, al unir los criterios bajo un principio de funcionalidad y cruzarlos con capas de información de diferentes fuentes, se conformarán las UPR de cada municipio que participe en un PDET Sub regional.

Se debe aclarar que las áreas que ya se encuentren definidas como una unidad territorial, los Parques Nacionales Naturales, los territorios colectivos, las Zonas de Reserva Campesinas, las Áreas de Protección, entre otros, se pueden definir en sí mismas como una UPR. Para ello se debe tener en cuenta los ejercicios realizados anteriormente para definir el ordenamiento territorial, ya que en lo posible no se deben fragmentar estas unidades, sino convertirlas en una unidad mínima de planeación dentro del PDET.

En los casos donde existan resguardos indígenas y consejos comunitarios, estos serán representados por una UPR que reúna sus mismos intereses y se acoja a sus planes de vida u hojas de ruta definidas. Estas propuestas deberán ser conciliadas territorialmente con las de las otras UPR en las instancias municipales y sub regionales de participación. La coordinación de las acciones en los territorios de las comunidades étnicas debe hacerse a través de las autoridades legítimamente escogidas por sus comunidades y que estén registradas en el Ministerio de Interior.

A continuación se definen los criterios sobre los cuáles se debe basar la propuesta de conformación de las UPR:

Ilustración 6. Criterios para la definición de una UPR



Criterios técnicos y cartográficos:
- Información cartográfica existente de los municipios (urbana y rural)
- Identificación de diferentes ecosistemas
- Áreas de protección, producción y reserva forestal
- POT y sus lineamientos sobre el uso del suelo

Criterios funcionales:
- Conectividad, vías de acceso y conexiones entre veredas
- Acceso a bienes y servicios
- Infraestructura
- Problemáticas comunes

Criterio hidrográfico:
- Identificación de cuencas hidrográficas

Criterio administrativo:
- División político administrativa del municipio con sus veredas
- Regulación existente sobre límites municipales y veredales

Criterios sociales y espaciales:
- Político organizativa
- Problemas de acceso
- Discusiones con actores del territorio

Fuente: Elaboración propia

Una vez se encuentran delimitadas técnicamente las UPR, los líderes y autoridades comunitarias deben validarlas con sus comunidades para la conformación de las Asambleas Comunitarias.

3.1.3. Conformación de mesas temáticas en las instancias de participación

Las mesas temáticas son una herramienta para organizar las discusiones que se darán dentro de las instancias de participación previstas para la construcción de los PDET. Con esto, se busca generar espacios de discusión por temas para identificar problemáticas comunes, así como sus alternativas de solución. Esta alternativas deberán ser puesta a consideración de las plenarias de cada instancia donde serán priorizadas las acciones que tengan un impacto a nivel territorial y que permitan articular los diferentes componentes y ejes propuestos en el PDET alrededor de fines comunes. Esto es posible a partir del intercambio de información e iniciativas sobre uno o varios temas determinados que se pueden agrupar inicialmente alrededor de alguno de los componentes generales del PDET.

Se debe señalar que esta priorización se realiza sobre criterios territoriales y no sectoriales, es por esto que las mesas son temáticas y pueden abordar más de un sector. Además, si no se cuenta con medios de operación paralelos en el territorio y que centren la participación de los actores interesados e involucrados que agilice el ejercicio, será imposible avanzar en la formulación del PDET.

Estas mesas constituyen a su vez un canal para articular los espacios de participación sectoriales existentes a nivel municipal y regional y para relacionarse técnicamente con los sectores, gremios y demás actores relevantes para llevar a cabo los proyectos de cada componente.

De esta forma, en cada instancia de participación se deben conformar al menos una mesa temática de acuerdo a los componentes del PDET, estas pueden aumentar si existen temáticas que por su relevancia para el desarrollo territorial así lo ameriten. El número máximo de participantes por mesa temática no debe ser mayor de 15.

Se recomienda la conformación de un sub eje temático a partir de la instancia municipal de participación dentro de la mesa del componente productivo. En esta mesa se deben desarrollar los aspectos del Punto

4 del Acuerdo sobre sustitución de cultivos de uso ilícito en el caso que haya coincidencia geográfica entre ambos programas. La recomendación se fundamenta en el hecho de que el punto 4 indica que en el caso que haya coincidencia de las zonas entre ambos programas, la formulación del PNIS y la de los planes integrales comunitarios y municipales y de desarrollo alternativo –PISDA deben utilizar la metodología participativa para la construcción del PDET, garantizando la participación efectiva de los beneficiarios del PNIS.

Estas mesas temáticas tendrán las siguientes funciones[14]:

- Realizar el diagnóstico de problemáticas comunes sobre el componente temático
- Integrar los espacios y organizaciones para la participación sectorial existentes
- Contemplar y evaluar los retos y oportunidades de la comunidad y la región por tema
- Apoyar el proceso construcción de los PDET en las instancias de participación
- Desarrollar las capacidades de gestión de los actores
- Intercambiar buenas prácticas y experiencias entre pares
- Identificar y priorizar proyectos y acciones por componente temático que serán insumo para la construcción de los PATR
- Promover la veeduría ciudadana de cada uno de los proyectos definidos por mesa temática

Premisas de las mesas temáticas

- Las mesas temáticas se realizarán a través de metodologías participativas, las cuáles requieren que los participantes estén debidamente informados de los temas que se discutirán en cada mesa y hayan reconocido claramente la tarea específica a la que se les ha convocado en este espacio.
- Todos los temas a tratar y decidir dentro de cada una de las mesas partirán de información existente y el conocimiento y experiencias de los pobladores del territorio.
- Buscarán la comprensión de los participantes de la realidad de su territorio en función de soluciones a sus problemáticas territoriales
- Los productos esperados de cada sesión serán el resultado del consenso discutido en plenaria.

Cada mesa temática deberá contar con un comité de apoyo técnico de al menos tres personas, el cual será el encargado de realizar las relatorías y de sistematizar las discusiones y decisiones tomadas por cada una de estas, con el fin de que las propuestas puedan ser recogidas de manera ordenada por tema. Se recomienda que alguno de los miembros de este comité sea uno de los representantes a las demás instancias de participación en los niveles municipales y sub regionales. De igual forma, cada mesa debe escoger un comité de veeduría ciudadana el cuál será el responsable de hacer seguimiento a las acciones priorizadas de cada mesa por la plenaria de la AC.

3.1.4. Tipologías de conflictos territoriales y arreglo institucional para su solución

Considerando que los territorios son los sujetos de esta propuesta y que las instancias de participación se configuran como el espacio para definir esta propuesta, es importante reconocer que éstos se caracterizan por ser el escenario de conflictos por el ordenamiento territorial, que se reflejan desde la misma conformación de las UPR, y que por ello se da la necesidad de encontrar soluciones a estos conflictos en un espacio donde no entorpezca ni dificulte los ejercicios de participación ciudanía y donde exista una interlocución entre los actores que tienen una real incidencia para solucionarlos.

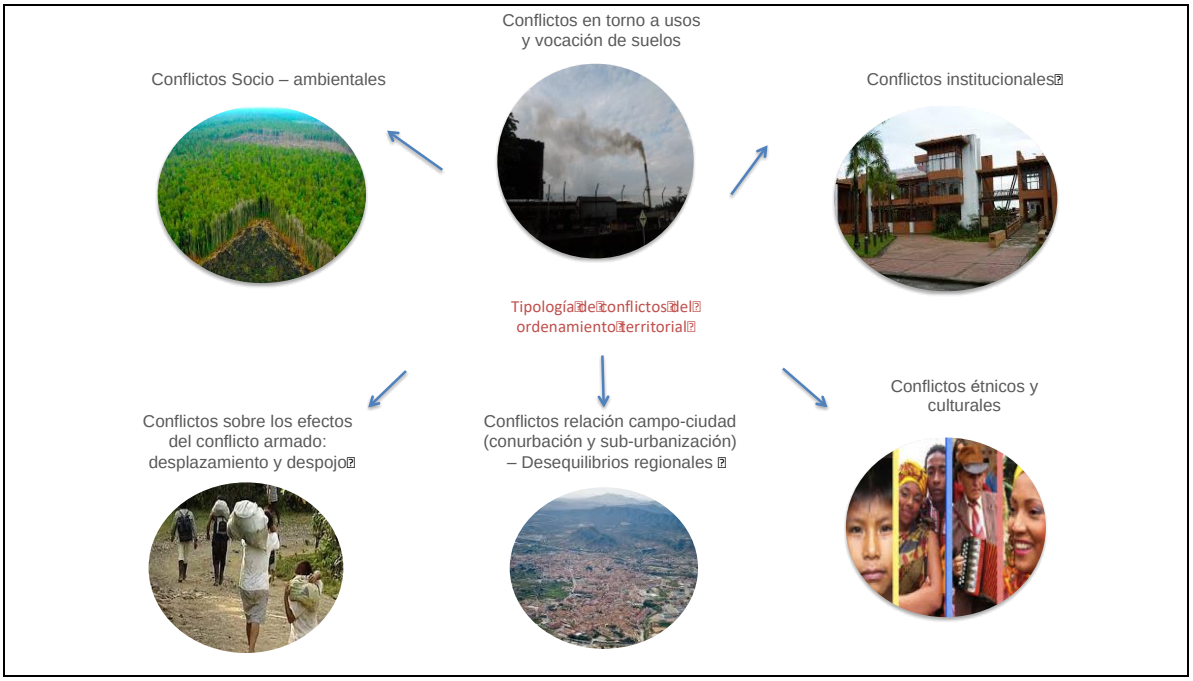
Como referencia de los tipos de conflictos que existen en los territorios a continuación se realiza una tipología general de los mismos, a partir de la cual se propone el arreglo institucional de la mesa de

[14] Elaborado a partir de: Metodología para la conformación de mesas temáticas de concertación público privado. GTZ, San Salvador, Septiembre de 2007.

resolución de conflictos como un mecanismo alternativo de solución de éstos. De este modo, se debe señalar que el ordenamiento territorial se trata de un ordenamiento caracterizado por conflictos que van más allá de los conflictos netamente normativos, que generan inestabilidad en las diferentes regiones y el territorio.

Los conflictos relacionados con el ordenamiento territorial se agrupan dentro de las siguientes tipologías (ver ilustración 7):

Ilustración 7. Tipología de conflictos y desequilibrios territoriales



Fuente: Elaboración propia

Conflictos socio-ambientales

Los conflictos socio-ambientales son el resultado de una serie de fenómenos y procesos que profundizan la presión sobre los ecosistemas, agudizan disputas por el acceso a recursos naturales (suelo y recursos hídricos), incrementan la contaminación, impulsan procesos de despojo de tierra y profundizan enfrentamientos entre agentes económicos y sociales.

Algunos de estos fenómenos son: a) la expansión de obras de infraestructura (vías, puertos, embalses, entre otros), b) la explotación indiscriminada de recursos no renovables, c) la ampliación de las fronteras de colonización y urbanización, d) la expansión de la frontera económica por cuenta de actividades agroindustriales o economías ilícitas en algunas partes del país, el crecimiento demográfico.

Los conflictos socio-ambientales se pueden expresar como:

i. Conflictos sobre los ecosistemas o

ii. Conflictos de usos de suelo y ocupación de suelos y recursos.

Estos conflictos ocurren por la competencia, presión y usos incompatibles sobre los recursos naturales y la capacidad de carga de los ecosistemas, sin asumir y mitigar las externalidades negativas derivadas de las actividades socio-económicas

Conflictos por uso y vocación del suelo

Otra perspectiva de los diversos conflictos que se presentan en el territorio es la que se deriva del estudio de las características físico-bióticas del suelo que determinan su vocación y usos recomendados, frente al uso actual (Peña, 2008).

Los conflictos del uso del suelo rural y su uso ineficiente están vinculados con situaciones y problemáticas de las áreas rurales como las siguientes: concentración y fraccionamiento de la propiedad, informalidad en la tenencia y en las transacciones, debilidad en los procesos de planificación del uso del suelo para actividades agropecuarias, expansión de grupos armados, entre otros.

Conflictos institucionales

Ocurren cuando se superponen o se enfrentan contenencias, objetivos y prioridades entre las entidades que definen el ordenamiento del territorio:

- Tensiones y/o descoordinación entre niveles de gobierno (nacional-regional y local)
- Tensiones y conflictos entre mecanismos de toma de decisiones públicos, privados y sociales
- Exclusión de la sociedad civil de la toma de decisiones y de la implementación
- Predominio de políticas sectoriales sobre transversales a nivel nacional.

La Constitución de 1991 y la Ley de Ordenamiento Territorial (Ley 388 de 1997) le asigna a los municipios la competencia para la definición de usos y ocupación del territorio de manera sostenible y garantizando la conservación de los recursos naturales, y la Ley 99 de 1993 le ha otorgado a las entidades ambientales del nivel regional la competencia de planificar y definir instrumentos para la conservación y protección de los recursos naturales. Sin embargo, desde múltiples sectores y niveles de gobierno se plantean distintas visiones del desarrollo en un territorio, (productiva, industrial, infraestructura, comercial) a través de múltiples instrumentos que afectan los usos y ocupación del suelo municipal desde un enfoque sectorial, los cuales no se construyen con una visión integral de territorio, ni con la participación de los actores que lo habitan, y sin mecanismos de articulación con las entidades territoriales y autoridades ambientales regionales.

Un rasgo del ordenamiento territorial es la multiplicidad de normas, políticas e instrumentos que inciden en su configuración y desarrollo sin una adecuada articulación.

A continuación se presentan las principales tensiones entre las figuras y normas del ordenamiento territorial:

- Tensiones entre normas de ordenamiento territorial y normas de carácter sectorial, en detrimento de la autonomía territorial
- Desarticulación y superposición entre las competencias de las entidades sectoriales sobre las autoridades ambientales regionales
- Superposiciones de normas sectoriales sobre determinantes ambientales y normas de ordenamiento territorial

Conflictos étnicos y multiculturales

Ocurren cuando se realiza la defensa de los territorios colectivos ante otras propuestas de desarrollo. Los conflictos de tipo multicultural están relacionados generalmente con las siguientes situaciones:

- Conflictos en torno a la posesión, titularidad y uso de territorios indígenas, de comunidades negras y de zonas de reserva campesina.
- Conflictos relacionados con la degradación de los mecanismos institucionales de negociación, que conlleva a posibles a repertorios de violencia y enfrentamientos colectivos entre los actores en disputa

- Las disputas y tensiones históricas entre los procesos organizativos comunitarios y territoriales
- La falta de procesos organizativos consolidados en algunas partes, que facilita organizar mejor las demandas y las negociaciones desde un punto de vista colectivo.
- Conflictos relacionados con los efectos del conflicto armado: desplazamiento y despojo.

Estos conflictos se derivan de dos situaciones principalmente:

1. El abandono forzado (Art. 74) definido como "[…] la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento[…]"
2. El Despojo (Art. 74) definido como "[…] la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión, ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia".

Conflictos derivados de las relaciones campo-ciudad y el crecimiento de los procesos de conurbación y sub-urbanización

La demanda por suelo urbanizable de menor costo ha llevado a la ocupación de las periferias de las cabeceras, caracterizándose por asentamientos informales, cambio en los usos del suelo para actividades industriales o comerciales y el distanciamiento de las zonas de producción agrícola de los centros de consumo.

Si bien en los últimos años se ha observado una tendencia decreciente en la incidencia de la pobreza a nivel nacional, pasando de 42% a 30,6% el porcentaje de personas clasificadas como pobres entre 2008 y 2013 (DANE, 2013), en el país persisten fuertes problemas de inequidad.

La desigualdad en los ingresos entre 2012 y 2013 se incrementó en las cabeceras, especialmente en trece áreas urbanas, mientras que para el país el coeficiente de Gini permaneció estable en los últimos dos años.

Mesa para la Resolución de Conflictos y desequilibrios territoriales

La falta de instancias que permitan la inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones, así como espacios institucionales para la articulación de la multiplicidad de normas e instrumentos sectoriales, de instrumentos con las disposiciones de las autoridades ambientales y de las entidades territoriales, y para la solución de los conflictos que se expresan en los territorios derivados de esta falta de articulación, han aumentado el rol de las instancias judiciales a nivel nacional y regional, las cuales han asumido un papel predominante en la toma determinaciones sobre asuntos del ordenamiento territorial. En efecto, la Corte Constitucional ha decidido sobre la constitucionalidad de artículos del Código minero que van en detrimento de la autonomía territorial, sobre la minería en zonas de importancia ambiental como los páramos, y Tribunales Administrativos Regionales definen la viabilidad de consultas populares para aceptar o rechazar grandes proyectos de minería o infraestructura que afectan los recursos naturales y los usos del suelo de los territorios.

Esta situación evidencia la falta de espacios legítimos de diálogo y articulación entre sectores y autoridades con competencia en el ordenamiento territorial, la falta de consensos sobre la manera en que el modelo económico afecta los territorios, el desconocimiento de las visiones de desarrollo de los municipios, lo cual hace necesario establecer arreglos institucionales más participativos y representativos que permitan la articulación de instrumentos para la toma de decisiones, de acuerdo con la visión consensuada e integral del desarrollo territorial.

La Mesa de Resolución de conflictos se configura a partir de la iniciativa de acuerdos o asociaciones formales e informales de Municipios o departamentos a nivel subregional que busca integrar el conjunto

de mecanismos de solución de conflictos que están definidos por el conjunto de políticas de ordenamiento del territorio y promover su funcionamiento para enfrentar los conflictos en el territorio

Se plantea como metodología utilizar o integrar el conjunto de mecanismos, dispositivos, metodologías que la ley ha desarrollado para resolver conflictos y desequilibrios territoriales:

i) Generar una coordinación horizontal a nivel nacional y regional, y una coordinación vertical entre las políticas sectoriales , regionales y locales en conflicto a través de escenarios para pasar de confrontación hacia la búsqueda de acuerdos cooperación

ii) Establecer la dimensión regional de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) mediante la construcción de lineamientos regionales del ordenamiento territorial a través de diálogos y acuerdos

iii) Articular los POMCA y la Política Nacional de Áreas protegidas mediante diálogos con CAR y articulación con los Concejos de Cuenca

iv) Garantizar la Política de reconocimiento de derechos colectivos mediante Consulta Previa, diálogos con los Consejos Comunitarios, los Cabildos y los Resguardos Indígenas y sus instrumentos de ordenamiento y desarrollo

v) Operar la Política de Reforma Agraria Ley 160 de 1994, Ley de Tierras, a través de las Zonas de Reservas Campesinas, los lineamientos de acceso, formalización y administración de la tierra, así como a partir de la Jurisdicción Agraria, la promoción de Mecanismos Alternativos (Conciliación, Mediación, Jueces de paz)

Estrategia basada en el enfoque de Manejo Alternativo de Conflictos – MAC.

En esta sección se presentaran los componentes de la Mesa para la resolución de conflictos, basado en el "enfoque de Manejo alternativo de conflictos". El desarrollo de esta estrategia se basa en la implementación de las "mesas de acuerdos para la resolución de conflictos". En las siguientes líneas se exponen sus funciones y su posible composición (Correa & Rodríguez, 2005).

El enfoque de esta estrategia está basado en "la tradición de Manejo Alternativo de Conflictos – MAC". Bajo esta perspectiva los actores involucrados en un conflicto buscan formas alternativas a la vía judicial y los métodos de confrontación (violencia o litigio), para lograr sus demandas. Con ese fin se crean esquemas de relación social alternativos, tales como el dialogo, la negociación, la conciliación, el arbitraje y la mediación, que permiten el equilibrio de los diferentes intereses.

El primer componente del esquema es el diseño de las "mesas de resolución de conflictos". Estas mesas tienen las siguientes funciones:

- Sintetizar y sistematizar la tipología de conflictos identificados y priorizados en la Asamblea Comunitaria
- Consultar a los diferentes actores para complementar la información necesaria sobre los conflictos identificados y priorizados en la Asamblea Comunitaria
- Facilitar el diálogo entre los diferentes actores estatales y no estatales
- Sintetizar y sistematizar las propuestas de solución de conflictos identificadas y priorizadas en la Asamblea Comunitaria, la instancia de participación municipal y en las instituciones
- Identificar los actores e instituciones relevantes para cada tipología de conflictos
- Identificar programas, proyectos, estrategias presentes en el territorio (municipio, departamento) para resolver los conflictos identificados y priorizados.
- Plantear una propuesta de acuerdos y de visión compartida
- Establecer un cronograma de actividades para el proceso de negociación con los actores relevantes (Sociedad Civil, instituciones, privados)
- Facilitar el proceso de negociación y el establecimiento de acuerdos

- Elaborar el documento de Propuesta de Acuerdos
- Presentar a la Asamblea Comunitaria y la instancia de participación municipal el documento de Propuesta de Acuerdos para su socialización y validación
- Presentar a la Instancia Subregional de participación el documento de Propuesta de Acuerdos socializado y validado
- La Comisión Subregional presenta documento de Propuesta de Acuerdos al Comité Técnico.

Se sugiere que las mesas estén conformadas, al menos por los siguientes actores:

- Representantes de las Asambleas Comunitaria de cada municipio
- Delegado del Alcalde Municipal
- Delegado de la Gobernación
- Representante de la gerencia del PDET
- Experto
- Técnico

Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, el arreglo institucional de la mesa de resolución de conflictos debe quedar conformado y de acuerdo a sus funciones relacionarse con los demás elementos del modelo institucional del PDET, según lo que se ha explicado en este capítulo.

Una vez explicadas las figuras que componen el modelo institucional: las instancias de participación y la mesa de resolución de conflictos, a continuación se desarrollarán los roles y funciones de la Gerencia y el CPO en el marco del modelo de gestión del PDET.

3.2. Modelo de gestión

A su vez, este modelo institucional debe contar con un **modelo de gestión** que asegure que la visión regional y las apuestas territoriales, así como las acciones priorizadas por las comunidades se materializan en acciones y proyectos concretos. Se sustenta administrativa y operativamente en la creación de del cuerpo colegiado (Consejo Programático y Operativo del PDET - CPO) por cada subregión y un gerente subregional (ver Ilustración 7).

El gerente de nivel subregional será contratado por la Agencia de Renovación Territorial - ART, y elegido a partir de una terna de candidatos que se propondrán y seleccionarán en las instancias de participación propuestas, de acuerdo a los perfiles requeridos para este cargo y estos perfiles serán definidos por la ART. Es importante reiterar que el Gerente es un empleado de la ART y que su jefe es el Director de la Agencia. Este gerente será el encargado de coordinar el proceso de construcción del PDET, la definición de los presupuestos participativos y de los PATR en cada una de sus fases, facilitando su articulación con los modos de gobernanza, y los mecanismos e instancias de participación existentes en los territorios, por esta razón debe contar con capacidad gerencial en términos de compromisos y toma de decisiones.

El CPO será la instancia en la que se aprueban los PATR y se definen los presupuestos de acuerdo con las directrices de la Agencia de Renovación del Territorio y el flujo presupuestal disponible tanto de la ART como de los otros sectores y se autoriza para la avanzar en la estructuración de los proyectos. En ningún momento esta instancia debe considerarse como un espacio decisorio frente a la identificación y priorización de las acciones y proyectos del PATR y del PDET, pues estas decisiones se toman en las instancias de participación. Pero si es una instancia de decisión frente a los compromisos presupuestales y los responsables tanto en la estructuración como en la ejecución. Esto en la medida que se pueden requerir presupuestos intersectoriales y se debe asegurar la convergencia entre la visión nacional, regional y subregional

El CPO debe estar compuesto como mínimo por: un representante de cada nivel de gobierno (municipal, regional, nacional) y un delegado de cada nivel de participación y cuando en la subregión existan

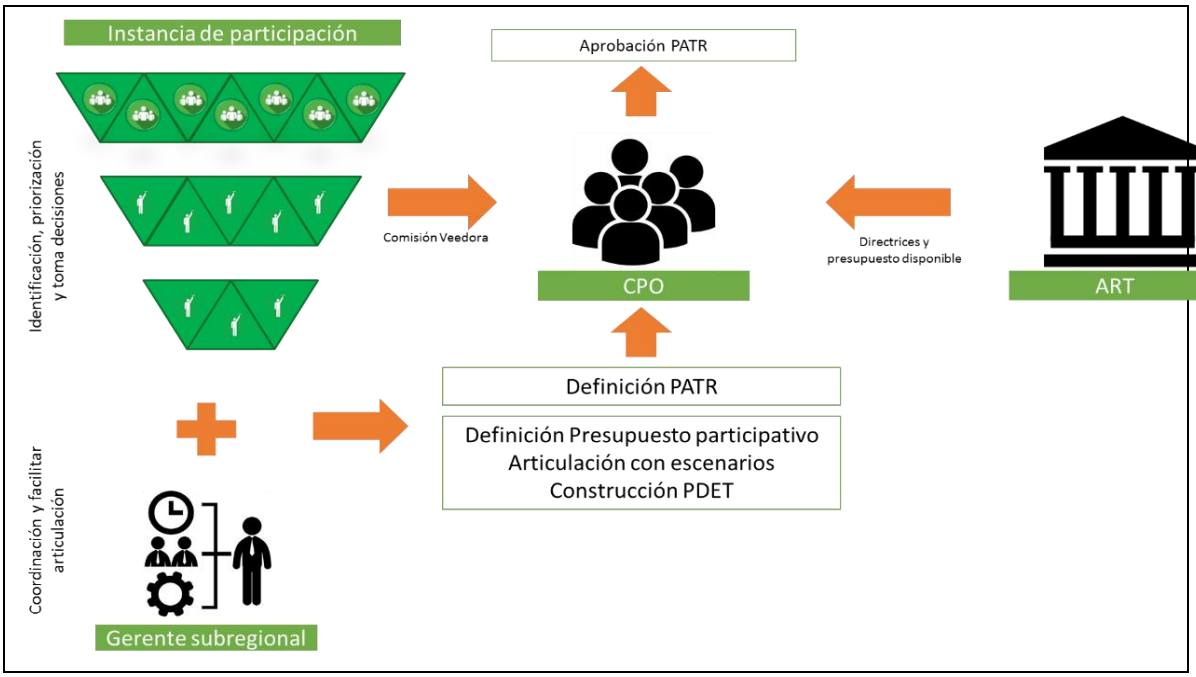
territorios colectivos debe haber un representante de ellos, además la secretaria técnica debe ser ejercida por el Gerente del PDET. Es un cuerpo colegiado de decisión con participación de los representantes del gobierno como de la sociedad civil.

Esencialmente las funciones del CPO deberán ser las siguientes:

- Aprobación de los PATR en sus aspectos operativos y presupuestales, no en sus contenidos
- Definición del plan de estructuración
- Aprobación de la programación presupuestal anual y definición de fuentes de financiación de acuerdo con los directrices impartidas por la ART
- Adopción los criterios de elegibilidad, definidos por la ART, técnica, financiera y jurídicamente de los proyectos a financiar
- Identificación las decisiones que se llevarán al Consejo Directivo de la ART

Tanto el gerente del PDET, como el CPO son responsables de vincular las decisiones concertadas de las instancias de participación propuestas. Para lo cual será necesario definir una Comisión Veedora por parte de cada una de las instancias de participación que podrá participar de las sesiones del CPO pero al tiempo podrá exigir el cumplimiento de los acuerdos de cada una de las instancias de participación.

Ilustración 8. Modelo de Gestión del PDET



Fuente: Elaboración propia

El modelo de gestión tiene tres entregables concretos:

1) Definición de la visión compartida, las grandes apuestas y las metas del territorio, lo que en los lineamientos conceptuales se definió como la estrategia del PDET.

2) Las acciones y proyectos que se ejecutan a través del presupuesto participativo

3) Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) con las fuentes presupuestales

Es preciso señalar que la estrategia PDET no requiere ir a aprobación del CPO al igual que los proyectos del presupuesto participativo.

Los presupuestos participativos son instrumentos de planificación que operan con cierta autonomía y versatilidad generando confianza entre cada una de las partes. Por lo tanto, no es necesaria la estructuración de un proyecto a nivel de factibilidad, simplemente se requiere el diligenciamiento de unos formatos estándar que deben ser provistos por la ART, y contar con medios ágiles para la ejecución. El único requisito es que los proyectos que se definan provengan de un consenso a nivel subregional y que los mecanismos de ejecución sean plenamente aceptados y avalados por cada una de las instancias de participación.

El proceso comienza y termina en las instancias de participación y se formaliza a través de un Contrato Plan firmado por los representantes de cada una de las instancias. Se formaliza en un documento en el que están los proyectos, el costo de cada uno de éstos y el cronograma de ejecución. Es importante precisar que estos proyectos pueden ser identificados en la mesas temáticas, pero es deber de la ART y del gerente explicar su diferencia y alcance frente a lo que quede contenido en el PATR.

Ahora, el PATR es un instrumento que materializa las acciones estratégicas sectoriales que se integran en un proyecto integral territorial. El PATR debe ser la convergencia de las prioridades del orden nacional y regional a escala subregional y las prioridades subregionales definidas participativamente en los diferentes niveles de participación. El PATR debe contar con una trayectoria de implementación de las acciones que se constituya en el punto de partida de la estructuración de los proyectos, además de la identificación de los presupuestos indicativos con las fuentes, el cronograma y el plan de estructuración. Por lo tanto, el modelo de gestión contiene el instrumento presupuestal[15]. Además, debe ser aprobado por el CPO y se concreta en un Contrato Plan como instrumento jurídico de carácter vinculante entre las partes.

En lo que se refiere a la estructuración de proyectos, es necesario que la ART y en consecuencia el Gerente cuenten con los insumos técnicos y criterios sectoriales para la estructuración eficaz de proyectos mediana y alta complejidad. En ese caso, es necesario que a nivel nacional se instale un Comité Intersectorial para provea los insumos técnicos, formatos y estándares que faciliten avanzar en el proceso de identificación, definición y estructuración de proyectos a nivel territorial. Así mismo, este Comité debe precisar cómo se integran los instrumentos que hacen parte del portafolio en la estructuración y ejecución de los proyectos. Debe estar conformado por delegados de las oficinas de planeación de los sectores involucrados en cada uno de los componentes, reunirse al menos 2 veces al año y ser soporte técnico en el proceso de estructuración de la ART. El objetivo es que se desarrollen capacidades a nivel territorial para la estructuración de proyectos idóneos y ejecutables, de forma que se agilice el proceso de ejecución.

Por otra parte, este modelo debe garantizar la provisión de un conjunto de canales formales para esta incorporación y articulación de los planes municipales, departamentales y de ordenamiento territorial con las acciones y proyectos del PDET. El PDET no puede desconocer las acciones ahí consignadas y es deber del gerente propiciar su incorporación y corresponsabilidad en la articulación y gestión.

Se propone que el involucramiento de la institucionalidad regional en el proceso se haga una vez la ART llega a territorio y previo al inicio del proceso de formulación de PDET de manera formal. Para ello esta entidad debe desplegar una acción institucional y de formación en la construcción de paz y el rol del PDET en esa construcción. Se hará a través de un plan de apoyo institucional a las alcaldías PDET. No debe durar más de 4 meses y como tal no hace parte del proceso de formulación de la Estrategia del PDET.

Para avanzar de manera ágil en este sentido, se sugiere que este plan de apoyo, liderado por la ART, sea acompañado por la cooperación internacional con tareas y resultados concretos.

Las alcaldías como las gobernaciones deben contar con un delegado permanente en las instancias de participación, preferiblemente de la Secretaría de Planeación según corresponda. Cabe anotar que el rol de estos representantes requiere de un tratamiento especial, pues de acuerdo con la normatividad colombiana son la autoridad máxima en el territorio y además cuentan con un cuerpo colegiado que aprueba su plan de desarrollo y define las inversiones. Por lo tanto, su participación debe ir de la mano de la ART y del Gerente, pero debe ser claro que el actor fundamental de este proceso es la comunidad y que

[15] El instrumento presupuestal se desarrolla en el capítulo de instrumentos presupuestales.

la participación es un eje fundamental para la toma decisiones, es el nuevo escenario de la configuración de las políticas públicas territoriales.

Finalmente, en lo que respecta a la articulación entre políticas, planes y programas, es necesario que el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo tenga un capítulo específico que incorpore los compromisos y acuerdos que se recogen en cada PDET a nivel subregional, tal como está previsto en el Punto 1 de Acuerdo. Es decir las bases del Plan Nacional de Desarrollo deben tener un capítulo específico que sintetice los proyectos e inversiones de cada PDET con sus metas para la vigencia. Así mismo, en el articulado deben quedar previstas las modificaciones normativas requerida para poder llevar a cabo los proyectos. En todo caso, el Plan debe cumplir el proceso legislativo correspondiente y el Gobierno Nacional asegurar las acciones requeridas para poder llevar a cabo el PDET.

3.3. Modelo operativo y funcional

Finalmente, desde el punto de vista operativo y funcional, El PDET y especialmente el PATR vistos como un flujo que termina cuando un territorio supera las condiciones por las cuales requiere una intervención diferenciada en el marco de lo previsto en el Acuerdo. Por lo tanto, el modelo operativo es el conjunto de procesos que establecen una ruta concreta de ejecución con unas condiciones muy claras de entrada y salida, teniendo en cuenta que estos procesos deben ser flexibles a las condiciones de cada territorio. Es decir, estos procesos hacen referencia a cómo se ejecuta cada instrumento por cada una de las líneas de intervención de los componentes del PDET. Es aquí donde se ponen en marcha cada uno de los instrumentos del portafolio con los mecanismos específicos que aseguran la construcción participativa de los Planes de Acción para la Transformación Territorial y el desembolso de los recursos para su implementación, los responsables de brindar los bienes y servicios requeridos y el rol de las entidades nacionales y territoriales que aportan en la ejecución del PDET[16].

Este modelo es crucial para asegurar que el PDET puede llegar al cumplimiento de sus objetivos y por tanto el Contrato Plan que se debe circunscribir por cada PDET es una de las acciones que se deben llevar a cabo dentro del modelo operativo.

El desarrollo del PDET tendrá como principal actor responsable a la Agencia de Renovación del Territorio, quien será encargada de coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, de acuerdo con los establecido en el Decreto 2366 de 2015. Además en sus funciones generales tiene varias relacionadas con diferentes procesos que se destacan en el flujo que se presenta a continuación, como son: adoptar planes de acción, diseñar e implementar espacios de participación, definir criterio para la estructuración, selección y asignación de recursos para proyectos, administrar el banco de proyectos, adelantar gestión contractual y esquemas de seguimiento, entre otras. Es por esto que el actor central, pero no único, del proceso es la ART.

De acuerdo a lo anterior, el esquema operativo corresponde al conjunto de fases que permite diseñar, planear, ejecutar y evaluar la puesta en marcha de los PDET, buscando optimizar los recursos para mejorar el proceso de toma de decisiones que permita contribuir a la transformación estructural de las zonas rurales con mayores oportunidades, equidad y democracia. En estricto sentido, el esquema operacional es el paso a paso de actividades que deben ser realizadas a través de 7 fases y 18 procesos para que se pueda elaborar y ejecutar un PDET[17].

Fases del modelo de operación

El inicio del modelo de operación requiere la existencia de una fase previa o condición necesaria, la cual hace referencia a la **institucionalización de la ART**, razón por la que se detallará previa al modelo. La fase consta de dos procesos necesarios que son:

[16] La información detallada del portafolio de instrumentos por componente se desarrollará en los anexos.

17 La puesta en marcha de del modelo implica una fase previa de institucionalización de la ART, que no se contabiliza dentro del modelo peo se menciona como una condición necesaria para su inicio.

i. Elaboración de manuales

ii. Implantación del sistema de información y banco de datos.

El primero consiste en elaborar los manuales operativos que permitan dar lineamiento para que todos los macro-procesos, procesos y procedimientos de la institución puedan empezar a operar. El segundo proceso tiene relación con el diseño e implantación de un sistema de información que permita servir como reservorio de datos y análisis de los mismos para tener un reconocimiento del territorio actualizado para la toma de decisiones oportunas. Esta fase debe durar 10 meses, debido a que sus procesos no son lineales sino que se pueden desarrollar de manera paralela.

En la tabla 2 se presente cada proceso de la fase previa al mencionar las entradas, salidas, responsables, tiempos y mecanismo de materialización.

Tabla 5. Procesos de la fase de Institucionalización de la ART

Elaboración de manuales	**Implantación de sistema de información y banco de datos**
Entradas o requerimientos: Decreto de constitución de la entidad y su planta de personal, asignación de recursos y patrimonio e instalaciones disponible.	**Entradas o requerimientos**: Diagnóstico de sistemas de información y fuentes primarios de información con la que pueda hacer interoperabilidad de datos, así como diseño de herramientas flexibles para el cargue de información oportuno.
Salida o resultado esperado: El producto de este proceso es la elaboración de los siguientes manuales operativos: (i) convocatoria y participación, (II) presupuesto, (iii) diagnóstico territorial (sistemas de información), (iv) esquema de procesos y toma de decisiones, (v) programas gubernamentales existentes, (vi) mapa de actores y activos, (vii) acercamiento territorial y (viii) criterios de estructuración de proyectos	**Salida o resultado esperado:** Repositorios de información confiables y robustos, así como herramientas tecnológicas efectivas para el análisis de información territorial de manera oportuna
Responsable: Nivel nacional de la ART	**Responsable:** Nivel nacional de la ART
Mecanismo de materialización: Resolución interna de aprobación	**Mecanismo de materialización:** Sistema de información gerencial con inter-operabildad
Tiempo estimado: 6 meses	**Tiempo estimado:** 8 meses

Fuente: Elaboración propia

Posteriormente a la fase previa, el modelo operativo del PDET conste de las 7 fases que se resumen en la tabla 3, precisando una descripción general de cada una de ellas, el tiempo estimado de implementación y los productos esperados de cada fase como requisitos previos para poder avanzar a la siguiente etapa.

Por cada fase del modelo se mencionan de manera general cada uno de los procesos, los cuales servirán para identificar el paso a paso que debe ser tenido en cuenta para la puesta en marcha del PDET. Con el fin de ir dando unos primeros avances en la construcción de los procesos, cada uno de ellos indicará a que fase pertenece, que se requiere para su desarrollo y cuáles son las salidas o resultados del mismo, así como sus responsables y tiempos estimados.

Tabla 6. Fases del Modelo operativo y funcional

Fase	Descripción	Meses de duración estimado	Productos esperados
Pre-alistamiento	Las acciones necesarias de preparación del territorio, las comunidades y la institucionalidad para entrar al proceso de construcción del PDET por medio del nombramiento y capacitación del equipo humano, así como la instalación de la ART en el territorio.	5 meses[18]	Director Regional y Gerente Subregional posesionados, red de actores regionales y subregionales creada que permita la instalación de la ART en el territorio, así como Gerente y equipo humano de la subregión capacitado
Alistamiento	Esta etapa busca promover el alistamiento territorial necesario para poder empezar la construcción de los PDET, para ello se inician con la convocatoria y conformación de las instancias de participación.	2 meses	Instancias de participación convocadas y conformadas
Planeación	Esta fase representa el inicio de la construcción del PDET y PATR, por lo tanto, son las acciones relacionadas con la definición de la visión estratégica de la subregión, de los logros de la intervención especial, priorización y perfilamiento de proyectos para el PATR en las instancias de participación y la definición de presupuestos participativos que permita acciones rápidas de construcción de confianza.	11 meses	Diagnóstico y visiones por territorio, PDET elaborado, definición de presupuestos participativos, viabilización presupuestal del CPO al PATR y posterior aprobación de instancia subregional
Estructuración	Busca las soluciones más eficientes y de calidad para materializar el PATR por medio de proyectos, para esto se debe estructurar proyectos con baja, media y alta complejidad con su respectiva inscripción en el banco de proyectos.	4 meses mínimos en función del tiempo del proyecto	Proyectos estructurados e inscritos en banco de proyectos
Viabilización y asignación de recursos	Esta fase analiza los proyectos bajo criterios definidos para la revisión de requisitos y comunicación del plan de desembolsos.	0,5 meses	Proyectos calificados como registrados y viabilizados en el Banco de Proyectos con su respectivo plan de desembolsos
Ejecución de proyectos	Se adelantan los procesos de licitación contractual y puesta en marcha de contratos para el cumplimiento de las metas que permita la transformación estructural.	3 meses mínimos en función del tiempo del proyecto	Procesos licitatorios contratados y ejecutados para cumplir las metas que deben ser reportadas en el sistema de información, así como veedurías ciudadanas funcionando.

[18] La duración de los procesos de la fase se pueden hacer en paralelo, lo que permite que el tiempo estimado sea menor al que tardaría si sus procesos se hicieran de manera lineal.

Acompañamiento, seguimiento y monitoreo	Si bien es una fase que permite el monitoreo institucional por medio de las labores de supervisión de contratos y transparencia pública al generar espacios de veeduría ciudadana y rendición de cuentas, su campo de acción es transversal a todas las fases.	En función de la ejecución del tiempo del proyecto	Instrumento de supervisión y seguimiento diligenciado, así como actas de las instancias de participación que hacen seguimiento.

Fuente: Elaboración propia.

3.4. Procesos del esquema de operación

Fase 1 – Pre-alistamiento

- **Nombramiento Director Regional y Gerente de Subregión**

Teniendo en cuenta los procesos y tiempos del sector público para el nombramiento de funcionarios, se hace una elección democrática del Director Regional (de las 20 regiones definidas) y Gerente por Subregiones (cada uno encargado de un PDET) en el existan criterios de meritocracia para su elección.

- **Entradas o requerimientos**: Regiones y subregiones definidas con instalaciones, equipo humano disponible, proyección presupuestal y propuesta de Unidades de Planeación Rural (UPR) por territorio
- **Salida o resultado esperado:** Director Regional y Gerente Subregional posesionados.
- **Responsable:** Director de la ART
- **Mecanismo de materialización:** Resolución
- **Tiempo estimado:** 4 meses

- **Instalación de la ART en el territorio**

Una vez la ART se empiece a consolidar a nivel nacional por el nombramiento de un Director y su equipo de trabajo, creación de manuales operativos, implantación del sistema de información y otros procedimientos requeridos, es necesario que la ART se empiece acercar al territorio con la instalación de oficinas locales, relacionamiento con diferentes actores al territorio e inicio de caracterización de las necesidades locales que puede cubrir la Agencia en el marco de los acuerdos, sin llegar a suplir o competir con las autoridades locales.

- **Entradas o requerimientos**: Director Regional posesionado y al menos un porcentaje del 50% de los Directores del PDET contratados. Instalaciones regionales de la ART funcionando e identificación de actores locales.
- **Salida o resultado esperado:** Creación de una red de actores regionales y subregionales que permita la instalación de la ART en el territorio.
- **Responsable:** Director Regional de ART
- **Mecanismo de materialización:** Actas de encuentros y cualquier contrato que facilite la infraestructura física como contratos innominados de preferencia.
- **Tiempo estimado:** 1 mes

- **Formación y capacitación al equipo humano por región**

Una vez han transcurrido los procesos mencionados anteriormente y otros que deben pasar para la institucionalización de la ART, se empieza con la fase de pre-alistamiento en territorio. Para esto es importante que se adelante un proceso de capacitación y formación del equipo humano y operadores, en el que se genere un alineamiento estratégico de todos los actores. Este proceso se plantea como una actividad en las etapas iniciales de pre-alistamiento, pero debe hacerse periódicamente.

- **Entradas o requerimientos**: Manuales operativos aprobados y diagnósticos territoriales adelantados.
- **Salida o resultado esperado:** Gerente y equipo humano de la subregión capacitado, así como operadores enterados
- **Responsable:** Director Regional con apoyo del nivel nacional de la ART, en especial con Coordinación de la Oficina jurídica y de Comunicaciones con el aporte de experticia de las direcciones técnicas
- **Mecanismo de materialización**: Cursos interactivos e instructivos digitales
- **Tiempo estimado:** 1 mes

Fase 2 –Alistamiento

- **Convocatoria y conformación de las instancias de participación**

Dado que la participación es un derecho de la Constitución Colombiana de 1991 y hace parte de los principios del Acuerdo de la Habana, se hace necesario como primera medida convocar y conformar los diferentes niveles y espacios de participación. Estos espacios de participación obedecen a los que se hizo mención en el esquema institucional.

- **Entradas o requerimientos**: Tener elaborados y apropiados los manuales de: i) convocatoria y participación, ii) acercamiento territorial, y iii) mapa de actores y activos. Además, es necesario haber adelantado un diagnóstico territorial con fuentes secundarias y sus conflictos, la propuesta de UPR y haber realizado una reunión con actores municipales para presentar el equipo de trabajo y las propuestas de UPR a conformar.
- **Salida o resultado esperado:** Los siguientes espacios de participación conformados con UPR acordadas: i) Asambleas Comunitarias, ii) Instancias Municipales, iii) Instancias subregionales y iv) Mesa de resolución de conflictos. Cada instancia de participación contará con mesas técnicas especializadas según las temáticas a tratar.
- **Responsable:** Director Regional de la ART y Gerente subregional del PDET
- **Mecanismo de materialización:** Acta de constancia, Acuerdo y Acto administrativo
- **Tiempo estimado:** 2 meses

Fase 3 – Planeación

- **Citación de instancias de participación y comienzo de su funcionamiento**

Con el ánimo de recoger insumos para la construcción del PDET, se cita a las instancias de participación del territorio para realizar un proceso de depuración de las visiones y realidades del territorio, a la vez que se realizan los diagnósticos participativos y técnicos para obtener la información correspondiente a estas y a los proyectos y acciones que se priorizarán para lograrlas.

Si bien el proceso de construcción de la visión territorial puede ser discutido paralelamente en los tres niveles de las instancias de participación, el proceso de priorización de acciones es consecutivo, ya que empieza en las asambleas comunitarias como los espacios más amplios de discusión, posteriormente pasan estas propuestas para unificarse en las instancias municipales y articularse con los planes de desarrollo y finalmente la instancia subregional será la que sintetiza y reúne las diferentes visiones del

territorio, así como los proyectos que conformarán el PATR. Este procedimiento tiene como objetivo principal realizar un diagnóstico de la subregión utilizando diferentes herramientas participativas, que permitan identificar necesidades conflictos y potencialidades de los territorios en sus diferentes niveles.

Los diagnósticos y las visiones territoriales realizadas en las diferentes instancias deben ir aprobados por acta y deben ser cargados al sistema de información de la ART los acuerdos logrados, con el fin que desde el nivel central puedan conocer los avances territoriales y apoyar a las regiones en la construcción metodológica. En estos espacios podrán participar, a modo de observadores sin voz ni voto, los diferentes operadores de estructuración de proyectos para que puedan conocer de primera mano los intereses de la población y evitar así reprocesos de concertación con las comunidades. Las organizaciones de la sociedad civil que estén interesadas en concursar para la ejecución de los recursos que se definan en las instancias de participación, también podrán participar sin voz ni voto.

- **Entradas o requerimientos**: UPR aprobadas en el territorio, Instancias de participación conformadas formalmente, diagnósticos participativos elaborados**,** y techos presupuestales por sector y subregión para tener campo de acción.
- **Salida o resultado esperado:** Diagnóstico y visiones por territorio (UPR, municipio y subregión de acuerdo con la instancia de participación) concertado y cargado en el sistema de información.
- **Responsable:** Gerente Subregional de la ART en colaboración con actores de los territorios como lo son las alcaldías, los líderes comunitarios, etc., los cuales serán identificados en la etapa de pre alistamiento en cada territorio.
- **Mecanismo de materialización:** Actas del diagnóstico y visión territorial de las instancias de participación y reportes de cargue de acuerdos en sistema de información. Diagnósticos participativos sistematizados.
- **Tiempo estimado:** 4 meses

➢ **Elaboración del PDET**

A partir de los diagnósticos participativos, las visiones territoriales deliberadas en las instancias de participación y el levantamiento de fuentes de información secundaria, surge la estrategia PDET materializada por medio de un documento construido progresivamente, en que el Gerente Subregional juega el papel de secretario técnico de estas instancias para la construcción y validación del manuscrito. La estrategia PDET, debe contener la planeación estratégica del territorio al definir objetivos, visión y misión, estrategia, planes de intervención y proyección presupuestal, a partir de techos establecidos por el Gobierno Nacional. Este proceso determinará el derrotero del resto de la transformación estructural del territorio, en el confluyen las motivaciones y propósitos de los actores locales.

El rol del Gerente Subregional y su equipo es fundamental para coordinar la construcción del PDET, debido que deben recoger las prioridades y decisiones tomadas en las diferentes instancias de participación, con el fin que en la Instancia subregional se concentre y materialice el documento final de PDET. Como requerimientos fundamentales para adelantar el proceso es que las instancias de participación estén funcionado y que el Gerente cuente con la información de disponibilidad presupuestal.

- **Entradas o requerimientos**: Portafolio de instrumentos por componente PDET, definición de presupuesto disponible para subregión, Instancias de participación conformadas y en funcionamiento, actas e informes del diagnóstico territorial participativo por instancia de participación cargadas en el sistema de información, diagnósticos territoriales elaborados por la ART y otras fuentes relevantes que se consideren.
- **Salida o resultado esperado:** Estrategia PDET, bajo los criterios establecidos para tal fin por la ART.
- **Responsable:** Instancias de participación con la coordinación del Gerente subregional del PDET y equipo de apoyo.
- **Mecanismo de materialización:** Documento técnico aprobado por las instancias de participación.

- **Tiempo estimado:** 3 meses

➢ **Definición de presupuestos participativos**

Durante el proceso de construcción del PDET y el PATR, las instancias de participación, con la coordinación del Gerente Subregional, podrán proponer proyectos de fácil y rápida ejecución en las comunidades o UPR, con las cuáles se logrará la generación inicial de confianza además de autonomía en la toma decisiones. En este sentido cada instancia de participación deberá definir estos proyectos de acuerdo con los resultados del diagnóstico participativo, a través de un proceso de presupuesto participativo. De acuerdo a lo que aquí se priorice y lo que la ART pueda financiar o gestionar de manera ágil con otras entidades por ser proyectos de baja complejidad. Estos proyectos no requieren una estructuración dado que son de complejidad baja y media para ello se debe contar con formatos específicos y proyectos tipo que oriente su formulación. Adicionalmente, los recursos para la financiación de estos proyectos representan el 30% del presupuesto total del PDET sub regional. Este 30% se debe distribuir entre las instancias de participación, procurando que el 70% de este porcentaje sea definido por las asambleas comunitarias y las instancias de participación municipales.

- **Entradas o requerimientos:** Portafolio de herramientas con proyectos de baja complejidad, instrumentos para la construcción de presupuestos participativos por parte de la comunidad.
- **Salida o resultado esperado:** Proyectos definidos a partir de un proceso de presupuesto participativo.
- **Responsable:** Instancias de participación de acuerdo a los lineamientos técnicos de la Gerencia Sub regional del PDET
- **Mecanismo de materialización**: Acto administrativo y Contratación Directa con instrumentos de Derecho Privado.
- **Tiempo estimado**: Los mismos 3 meses de elaboración del PDET

➢ **Aprobación del PDET a instancia de participación Subregional**

En este proceso se lleva a las instancias de participación subregional el PDET viabilizado preliminarmente por el CPO para validación y formalización. La instancia subregional, en representación de las instancias municipales y las asambleas comunitarias, deberá tomar la decisión de rechazar el PDET o aprobarlo, la cual se realiza por mayoría, ya que se trata de una aprobación y no una priorización. En los casos de no aprobación, el Gerente Subregional y su equipo, deberán retornar al proceso de *Elaboración de PDET* para realizar los ajustes necesarios y volver a sustentar ante el CPO. En los casos que se apruebe, se formaliza el PDET con la legalización de documento.

- **Entradas o requerimientos:** Instancia subregional de participación conformada y en funcionamiento, documento técnico de PDET con los aportes de las diferentes instancias de participación.
- **Salida o resultado esperado:** Puede tener dos salidas, PDET aprobado y formalizado por los actores involucrados o devolución al proceso de elaboración para ajustes.
- **Responsable:** Gerente Subregional de la ART.
- **Mecanismo de materialización**: Acta de compromiso social para la aprobación del PDET acordada y firmada por los representantes de la instancia Subregional con la ART y entidades del Gobierno involucradas.
- **Tiempo estimado:** 0.5 meses

- **Elaboración del PART**

El PATR es un conjunto de proyectos que están orientados a cumplir los compromisos del PDET en unas vigencias establecidas para el horizonte de tiempo total acordado, es importante resaltar que estas iniciativas (a nivel de perfil) son únicamente las relacionadas con el portafolio de instrumentos por cada componente. Debido a que la estructuración de proyectos es un proceso técnico y dependiendo de la complejidad del mismo puede variar su duración, se plantea que en el PATR los proyectos deben estar a un nivel de *perfil en su estructuración*. Un PATR debe tener como mínimo los siguientes aspectos:

- Perfil de proyectos integrales que consideren al menos dos componentes del PDET
- Implementar los principios de gradualidad y progresividad por componente
- Identificación de proyectos factibles existentes en el territorio, para su oportuna implementación.
- Estructura de costos indicativa del PATR como resultado de los proyectos desarrollados.
- Definición de fuentes de financiación.
- Cronograma

La elaboración del PATR está a cargo del Gerente Subregional, con apoyo del equipo nacional y territorial de la ART, a partir de los insumos y priorizaciones que se hagan en las instancias de participación. Sin embargo, es importante que las diferentes entidades sectoriales del Gobierno y territorio participen en el diseño del PATR para garantizar una continuidad en el proceso y compromiso de las partes. Además, es importante que para este proceso se cuente con el portafolio de herramientas y formatos a diligenciar para estructurar proyectos, con el fin que la ART y los sectores tengan la suficiente información oportuna para adelantar la estructuración de proyectos hasta la etapa de perfil.

Cabe precisar que en los casos es que sea necesario modificar el PDET por razones sustentables que se presenten al momento de hacer el PART, será esto posible.

- **Entradas o requerimientos**: Acta de compromiso de aprobación del PDET, portafolio de herramientas y formatos a diligenciar para estructurar proyectos elaborados, participación de entidades sectoriales involucradas y comprometidas en el PDET.
- **Salida o resultado esperado:** PATR subregional elaborado, bajo los lineamientos establecidos.
- **Responsable:** Instancias de participación de acuerdo con los lineamientos técnicos de la Gerencia Sub regional del PDET
- **Mecanismo de materialización:** Documento técnico firmado por representantes de las instancias de participación para aprobación del CPO.
- **Tiempo estimado:** 3 meses

- **Presentación del PATR al CPO**

El Gerente subregional a cargo del PDET, con el apoyo de su equipo y del Director Regional, va al CPO a presentar el PATR para su aprobación. El CPO podrá dar una aprobación al PATR o devolverlo para ajustes. En caso que pase la primera situación se pasa al proceso siguiente, de lo contrario se debe devolver al proceso anterior de Elaboración del PATR.

Las instancias de participación podrán contar con Comités de Veeduría Ciudadana en el CPO, con el fin de verificar que sus decisiones y acuerdos están siendo tenidos en cuenta en el PATR.

El PATR se cierra con un Contrato Plan que debe contar como mínimo con el presupuesto de estructuración y la proyección indicativa de los presupuestos de inversión identificando cada una de las fuentes (SGPPC, Regalías, Cooperación Internacional, recursos propios de los entes territoriales). En éste debe quedar claro la proporción de los recursos que se comprometen y lo que haría falta por incluir.

- **Entradas o requerimientos**: Documento técnico preliminar para presentación ante el CPO y CPO conformado con quorum suficiente.

- **Salida o resultado esperado:** Este procedimiento puede tener dos salidas, PATR i) aprobados o ii) devueltos.
- **Responsable:** Gerente Subregional del PDET ante el CPO
- **Mecanismo de materialización:** Contrato Plan.
- **Tiempo estimado:** 1 semana

Fase 4 – Estructuración

- **Contratación de estructuradores de proyectos**

La estructuración de proyectos parte de la clasificación de dos tipologías de proyectos de acuerdo con el nivel de complejidad:

i. Baja complejidad. Son proyectos de fácil estructuración, que tienen capacidad de adaptación a diferentes territorios y que por medio de proyectos tipo o herramientas estándar se puede modelar el proyecto según las características de cada uno de estos. Se caracterizan por ser de bajo costo y rápida ejecución. Este tipo de proyectos los hará en su versión prototipo la ART, con el apoyo de las entidades de los diferentes sectores, y serán ejecutados con el 30% del total de recursos de posconflicto definidos por medio del presupuesto participativo de acuerdo a lo que decidan las instancias de participación.

   Estos proyectos corresponden a los de generación de confianza que se ejecutan a partir del proceso de los presupuestos participativos, los cuales se pueden empezar a ejecutar rápidamente porque no requieren pasar por el CPO sino simplemente diligenciar formatos para diseñar el proyecto y poder ponerlo en ejecución, siempre y cuando cumpla con los criterios de haber citado las instancias de participación y que exista consenso sobre la ejecución de estos proyectos previo a la aprobación del PATR.

ii. Media y alta complejidad. Son proyectos de mayor envergadura, que requieren el diseño de estudios y análisis específicos porque son particulares para cada contexto y territorio, lo que hace difícil estandarizar o generar economías de escala por parte de los operadores estructuradores. La estructuración y ejecución de estos recursos estará dada por el 70% del presupuesto restante de posconflicto, recursos que en su mayoría provendrán de los presupuestos de los sectores, quienes deben tener un presupuesto fijo para este fin e instrumentos específicos definidos en el portafolio de herramientas para desarrollarse por medio de proyectos.

   La ART o las entidades de los diferentes sectores involucrados deberán contratar los proyectos de media y alta complejidad hasta la etapa de factibilidad, por tanto se contará con un Comité Intersectorial de Coordinación que estará conformado por las Oficinas Asesoras de Planeación de los Ministerios o Departamentos Administrativos involucrados, con Secretaría técnica de la ART, para definir los criterios y estándares de estructuración de los proyectos en etapa de factibilidad. Sin embargo, se resalta la importancia que la ART sea el principal estructurador, debido a que en su mayoría son proyectos integrales en los que la oportunidad de llegada de bienes y servicios permitirá la transformación estructural, a diferencia de los casos en los que se depende de las voluntades y tiempos de otras entidades, que harán de los proyectos integrales unas intervenciones fragmentada, incorporando criterios técnicos de los sectores para garantizar la financiación de los proyectos

Para que un proyecto se pueda considerar como estructurado y pueda pasar al siguiente proceso, debe como mínimo contar con: i) viabilidad jurídica, ii) cierre financiero al menos del 85%, iii) ruta de implementación y iv) modelo de gestión. Con el fin de brindar un proceso práctico y oportuno, cada sector debe disponer de un enlace operativo para solucionar problemas dentro del proceso de estructuración.

- **Entradas o requerimientos**: Dos (2) manuales para la estructuración de proyectos (media y alta, y baja complejidad), Comité Intersectorial conformado para los proyectos de media y alta

complejidad, formatos de las herramientas estándar de los proyectos de baja complejidad (similares a los proyectos tipo del Sistema General de Regalías), estudios de mercado realizados.

- **Salida o resultado esperado:** La estructuración de proyectos puede tener dos tipos de salidas, dependiendo del nivel de complejidad del proyecto:

  1. Formatos de herramientas estándar para los proyectos de baja complejidad diligenciados. Estos proyectos se definen desde la elaboración del PDET y dada su tipología no deben seguir la ruta de inscripción ni en el banco de proyectos y tampoco ser presentado ante el CPO.

  2. Proyectos de media y alta complejidad contratados para su estructuración.

- **Responsable:** Dependiendo del tipo de complejidad del proyecto sería:

  1. Gerente Subregional del PDET de la ART para proyectos de baja complejidad, con apoyo de entidades de sector competente y asesoría de las mesas temáticas de las instancias de participación.

  2. Estructuradores bajo supervisión de la ART y/o entidades de sectores cuando sea de media y alta complejidad, de acuerdo con lo definido por el Comité Intersectorial.

- **Mecanismo de materialización:** Contrato de estructuración de proyectos elaborados en los casos de alta complejidad y convenios de asociación en los de baja complejidad socializados por las instancias de participación.

- **Tiempo estimado:** 3 meses, aunque los proyectos de media y alta complejidad pueden tardar más.

➢ **Ingreso al Banco de Proyectos**

En el Decreto 2366 de 2015, en el que se crea la ART, plantea como una de sus funciones el diseño y administración del Banco de Proyectos de los proyectos estructurados por la Agencia para zonas rurales de conflicto priorizadas. Para la inscripción de proyectos en el Banco se plantea que este debe tener como mínimo:

- 85% de cierre financiero, dentro de las funciones de la ART estará la gestión de cierre financiero restante.
- Proyectos en etapa de factibilidad, verificado a través de formatos diligenciados.

El Gobierno nacional contará con un único Banco de Proyectos para territorios de posconflicto en el que reposaran los proyectos estructurados, sin embargo, este podrá ser interoperable con bancos de otras entidades o sectores.

- **Entradas o requerimientos**: Proyectos socializados en las Instancias de participación o contratos realizados para la estructuración de proyectos, formatos del Banco de Proyectos elaborados, contar con al menos 85% del proyecto financiado, viabilidad jurídica verificada, ruta de implementación diseñada y modelo de gestión formulado.

- **Salida o resultado esperado:** Formatos del Banco de Proyecto diligenciados con cierre financiero del 85% como mínimo para su registro.

- **Responsable:** Gerente Subregional del PDET y su equipo

- **Mecanismo de materialización:** Formularios estándar.

- **Tiempo estimado:** 1 semana

Fase 5 – Viabilización y asignación de recursos

➢ **Revisión del cumplimiento de requisitos**

De acuerdo con el Decreto 2366 de 2015, será la Dirección de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART la encargada de operar, administrar y definir criterios de calificación de los proyectos del Banco. Es por esto que el nivel Nacional de la ART, con apoyo y previa viabilización de los Directores Regionales de cada PDET deberá revisar el cumplimiento de requisitos.

Este procedimiento se concentra en la revisión detallada de los formularios diligenciados en el proceso anterior, con el fin de viabilizar o no los proyectos. Los proyectos registrados pasan al siguiente proceso bajo la calificación de viables, los que no cumplan los requisitos se deben devolver a la etapa de estructuración de proyectos.

Entre los criterios a tener en cuenta en la revisión del cumplimiento de requisitos se recomienda considerar: i) la estructuración debe contener el cronograma de desembolsos sujeto a hitos del proyecto y ii) las fuentes de recursos de cada sector deben estar aseguradas.

- **Entradas o requerimientos**: Proyectos registrados en el Banco de Proyectos al contar con los formatos diligenciados y con cierre financiero de mínimo del 85%, criterios de calificación y revisión de requisitos de los proyectos.
- **Salida o resultado esperado:** Proyectos calificados como registrados y viabilizados en el Banco de Proyectos o devuelto al proceso de estructuración de proyectos.
- **Responsable:** Dirección de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART y Directores Regionales.
- **Mecanismo de materialización:** Proyectos registrados con calificación o devolución en el Banco de Proyectos.
- **Tiempo estimado:** 1 semana

- **Comunicación del plan de desembolsos**

Una vez los proyectos se encuentran registrados y clasificados en el Banco de Proyectos, la ART por medio de la Dirección de Ejecución y Evaluación deberá comunicar el plan de desembolsos a los interesados. Para el caso de la viabilización de los recursos para iniciativas de baja complejidad se emitirá una circular para las instancias de participación y a las entidades involucradas de los diferentes sectores se les enviará una comunicación oficial en los casos de proyectos de media y alta complejidad.

- **Entradas o requerimientos**: Proyectos registrados y viabilizados en el Banco de Proyectos y definición de recursos presupuestales disponibles para asignar.
- **Salida o resultado esperado:** Circular o comunicación formal enviada a los actores involucrados con el plan de desembolso, dependiendo del tipo de proyecto.
- **Responsable:** Dirección de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART.
- **Mecanismo de materialización:** Se tendrán dos mecanismos: i) circular en el caso de proyectos de baja complejidad y ii) Acto Administrativo para proyectos de media y alta complejidad.
- **Tiempo estimado:** 1 semana

Fase 6 – Ejecución

- **Proceso licitatorio**

Con el ánimo de tener mecanismos de ejecución eficiente y expedita de trámites, se plantea que el proceso de contratación de las inversiones del posconflicto no deberán regirse por la Ley 80 de 1993, para esto se deben tener posibilidades de contratar a través de listas cortas con control ciudadano y participativo.

Cabe precisar que el control ciudadano acá planteado no representa nuevos mecanismos democráticos de participación para el diseño o toma de decisiones, sino que por el contrario funciona como esquemas de vigilancia, bajo la figura de Veeduría Ciudadana, de acuerdo a la Ley 850 de 2003.

- **Entradas o requerimientos**: Circular y/o comunicación oficial con el plan de desembolsos entregado, lineamientos para elaboración de términos de referencia por sector, estudios de mercado de operadores elaborado, conformación y capacitación de veedurías ciudadanas.
- **Salida o resultado esperado:** Procesos licitatorios contratados y veedurías ciudadanas funcionando.
- **Responsable:** ART y entidades de los sectores
- **Mecanismo de materialización:** Contrato de licitación y actas de veeduría ciudadana
- **Tiempo estimado:** 3 meses

➢ **Ejecución de proyectos**

Para la puesta en marcha de los proyectos se podrá tener diferentes mecanismos y capacidades de respuesta, como por ejemplo la utilización de un mecanismo como la fiducia para la operación o una mesa de monitoreo interinstitucional como capacidad de respuesta para soportar la operación del proyecto.

La existencia de cronogramas del proyecto, metas, indicadores, acta de inicio, entre otras herramientas que facilite la supervisión de los contratos de operación hacen posible el cumplimiento del proceso y gerencia holística por parte del Gerente Subregional. Sin embargo es importante que existan espacios de coordinación intersectorial y reportes frecuentes al sistema de información sobre los avances por parte de las entidades de otros sectores, privados, universidades entre oros responsables involucrados en la ejecución. Además, la reactivación de las veedurías ciudadanas en esta fase retoma fuerza.

- **Entradas o requerimientos**: Contrato de licitación realizados y actas de veeduría ciudadana desarrolladas, disponibilidad de recursos y registro presupuestal existente, definición de supervisor del contrato.
- **Salida o resultado esperado:** Metas cumplidas y reportadas al sistema de información.
- **Responsable:** Gerente subregional PDET de gestión holística y entidades de sectores u otros actores ejecutoras.
- **Mecanismo de materialización:** Figuras de Derecho Privado y/o Público e informe de gestión y resultado aportado por sistema de información.
- **Tiempo estimado:** En función del tiempo del proyecto

Fase 7 – Seguimiento y monitoreo

➢ **Seguimiento institucional**

Con el fin de contar con un proceso de monitoreo y seguimiento institucional a la ejecución de los proyectos, la ART o las entidades de los sectores contratantes de los proyectos deberán supervisar el cumplimiento de cronogramas, la ejecución de recursos, cumplimiento de acuerdos jurídicos, entre otros aspectos que desde la institucionalidad se deba velar por una óptima ejecución.

Para esto el Gerente subregional del PDET deberá contar con herramientas de monitoreo y seguimiento que permitan acompañar la ejecución de los proyectos. Ejemplos de estas herramientas son los comités de supervisión, veedurías ciudadanas, tableros de control, estados financieros de ejecución, procesos de rendición de cuentas, entre otros. El insumo principal para hacer este seguimiento y monitoreo es el Sistema de Información descrito en la fase de *Institucionalización de la Agencia para la Renovación del Territorio*.

- **Entradas o requerimientos**: Contratos de ejecución de proyectos legalizados, indicadores definidos, espacios de supervisión y veedurías ciudadanas creadas.
- **Salida o resultado esperado:** Instrumento de supervisión y seguimiento diligenciado.
- **Responsable:** Supervisor de contrato de la ART o entidad de sector contratante

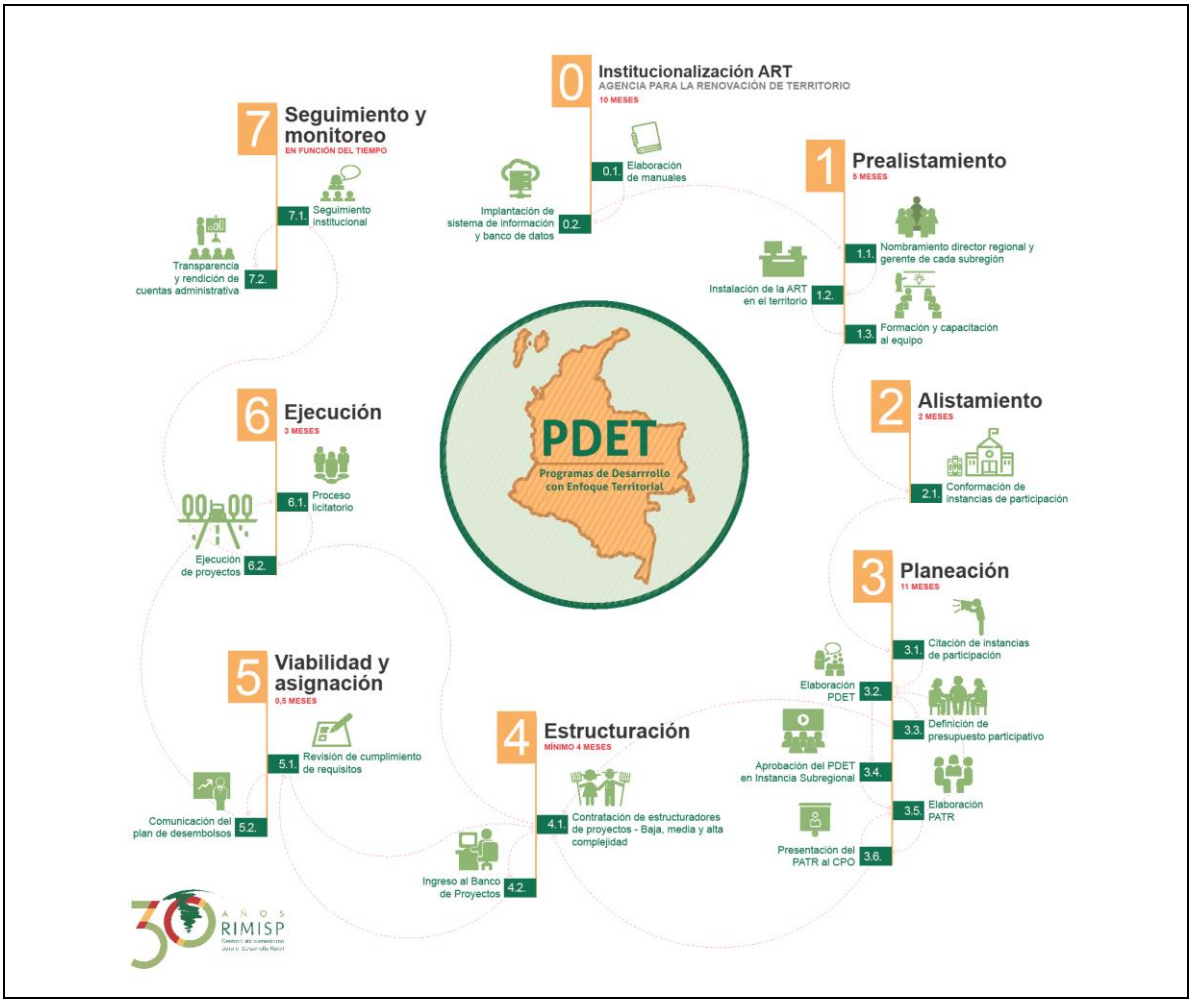
- **Mecanismo de materialización:** Acta de supervisión
- **Tiempo estimado:** En función de la ejecución del tiempo del proyecto

➢ **Transparencia y rendición de cuentas participativa**

Con el ánimo de brindar esquemas de seguimiento participativos a la ejecución de los PDET y PATR a través de sus proyectos, la ART debe facilitar y gestionar espacios de veeduría ciudadana, evaluaciones participativas y rendición de cuentas que permita tener un proceso transparente ante la comunidad y de parte de ésta sobre las acciones que ejecuten directamente.

- **Entradas o requerimientos**: Contratos de ejecución de proyectos legalizados, indicadores definidos, espacios de participación constituidos para el seguimiento.
- **Salida o resultado esperado:** Acta de las veedurías ciudadanas que harán seguimiento.
- **Responsable:** ART y comunidad
- **Mecanismo de materialización:** Acta de seguimiento.
- **Tiempo estimado:** En función de la ejecución del tiempo del proyecto

Ilustración 9. Flujo de procesos del PDET

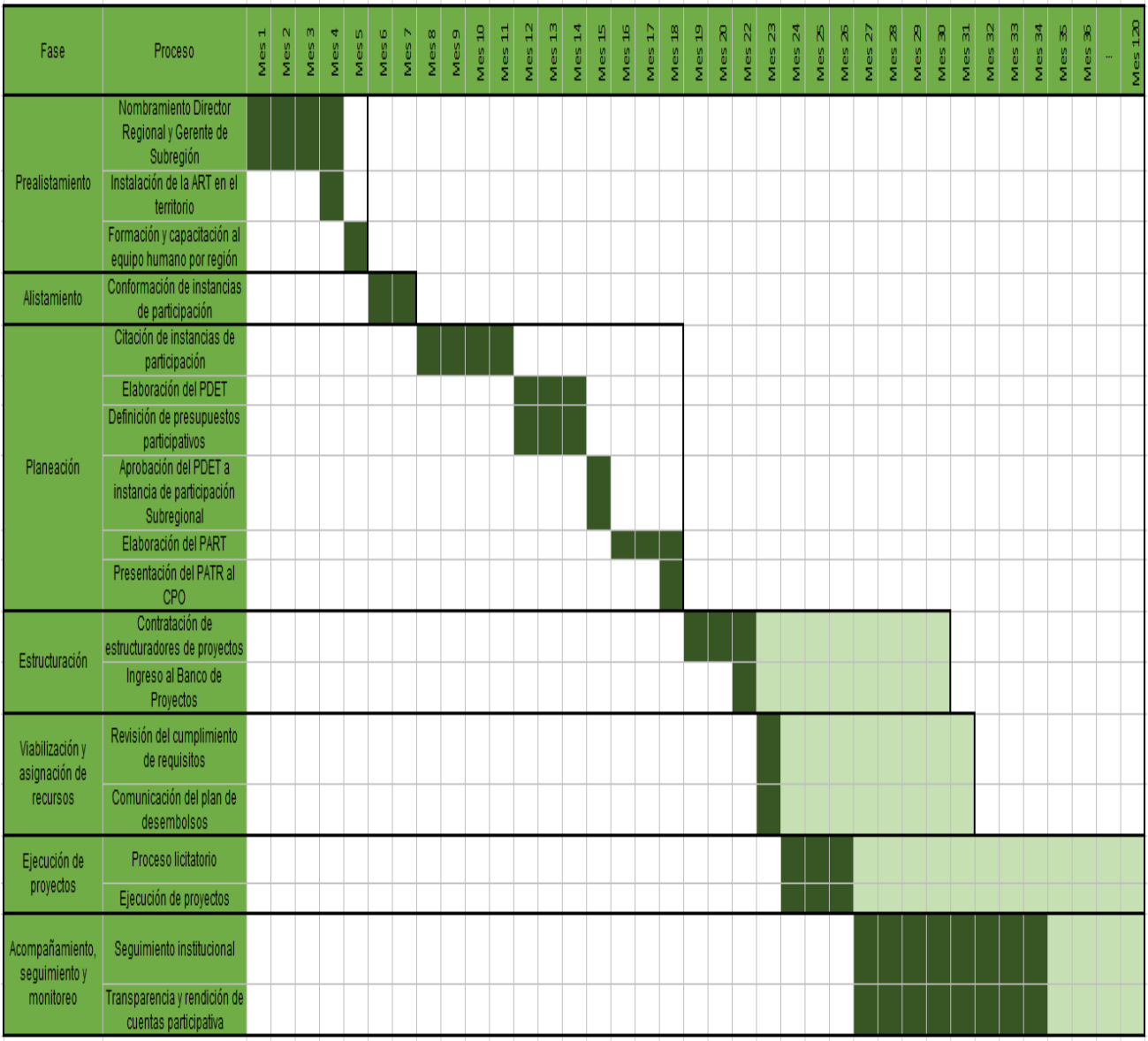


Fuente: Elaboración propia. **Diseño:** David Lozada

ación de un pdet en territorio.

ilustración 10 muestra de forma detallada las fases del modelo operativo y los meses que tardaría cada fase y proceso. En verde oscuro se encuentran los tiempos que son fijos y en verde claro se encuentran los tiempos variables según el proceso en cada territorio. Adicionalmente, se puede afirmar que el tiempo estimado antes de la fase de ejecución es de 18 meses, periodo comprendido desde el nombramiento del Director Regional y del Gerente Subregional hasta la presentación del PATR al CPO. Desde la fase de estructuración, los tiempos pueden variar según el plan de acción de cada territorio, el horizonte de tiempo es de 10 años, ya que es el periodo estimado de duración de un PDET en territorio.

Ilustración 10. Modelo Operativo por fases y procesos



4. PORTAFOLIO DE INSTRUMENTOS POR COMPONENTE

El portafolio de instrumentos es el medio a través del cual se materializa el apoyo del Estado en proyectos concretos en los territorios. Estos instrumentos van desde apoyos directos, arreglos institucionales,

marcos normativos, procesos, transferencias, entre otros. Permiten que el Estado pueda responder técnicamente y con certeza operativa y presupuestal a la necesidad concreta que se plantea en el territorio, y facilita el ejercicio de construcción porque brinda autonomía y credibilidad al gerente en las labores de formulación del PDET.

Es importante precisar que este portafolio es indicativo a partir de las diferentes experiencias, análisis y consultas. Así mismo, no se debe ver como una camisa de fuerza en el territorio, sino como un mecanismo de facilitación y por tanto debe ser posible construir a partir de ello, considerando las dinámicas propias del proceso participativo.

Ilustración 11. Forma de Operación del PDET

Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de lograr una interrelación integral entre los cuatro componentes del PDET, a continuación, se plantea el conjunto de criterios mínimos que deben existir para garantizar la articulación entre ellos, en los casos que aplique, y que opere bajo un modelo de sistema matricial de acciones que se complementan. Lo que esto significa, es que no existe un proceso secuencial donde primero se garantiza el cumplimiento de un componente y después el otro, debido a que el PDET se debe adaptar a las condiciones del territorio, por tal razón son acciones entre componentes que se complementan entre sí para cumplir un propósito final de las subregiones. La implementación de todo el modelo operativo, gestión e institucional requiere los siguientes criterios mínimos para su desarrollo:

- El primer criterio que se debe cumplir corresponde al componente de desarrollo institucional territorial, el cual consiste en la existencia de un estudio de seguridad que garantice condiciones adecuadas óptimas de paz, desarrollado desde el territorio con actores locales. En los casos que el estudio garantice unos mínimos de seguridad, será posible adelantar la institucionalización de la ART por medio de la instalación de las oficinas en la subregión.
- Una vez en territorio, la ART debe asegurar que al menos exista una veeduría municipal que acompañe el proceso desde principio hasta el final, con el fin de podar dar inicio al componente de desarrollo institucional territorial. En caso que no existan veedurías municipales para el seguimiento, se debe adelantar como primera medida de transparencia del modelo, la creación y fortalecimiento de al menos una.
- Paso seguido, se debe asegurar la existencia de una apuesta productiva en el territorio, ésta es una condición necesaria para avanzar en los distintos frentes del PDET, entre esos el OSPR. En otras palabras, la puesta en marcha de los componentes del Programa está supeditada a la existencia de una apuesta productiva para la generación de ingresos. Esto se ve justificado dado que uno de los objetivos del PDET es la generación de ingresos para la creación de capacidades económicas sostenibles en el tiempo. Por lo tanto, todas las estrategias a desarrollar deben estar orientadas a su consecución.

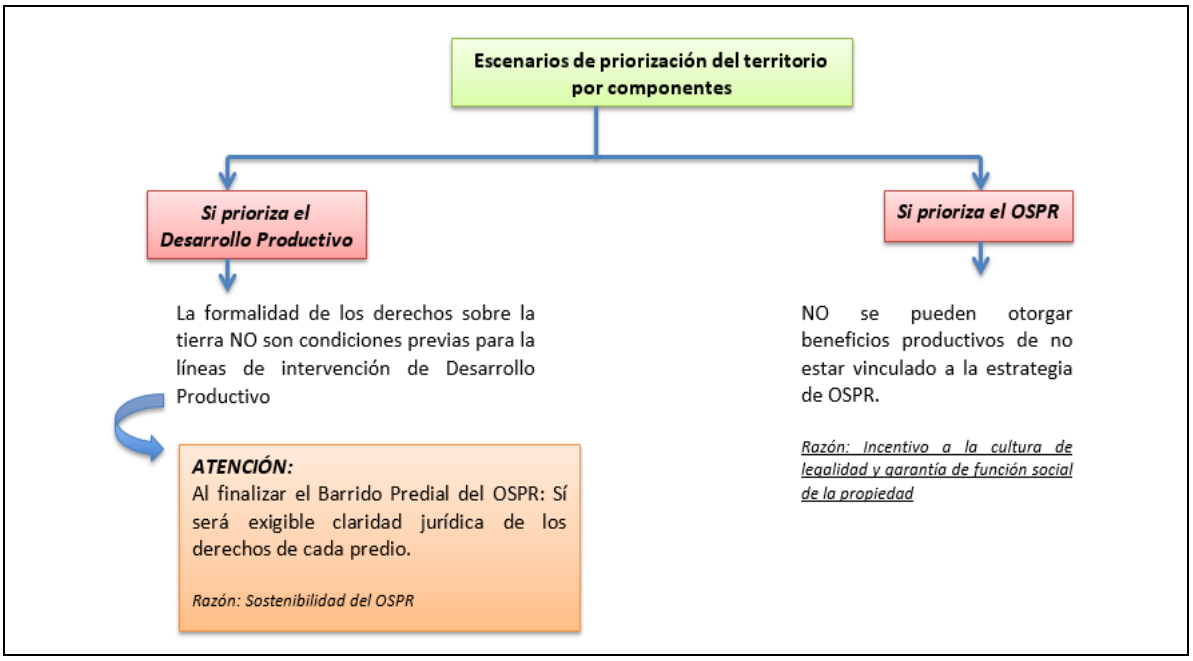
Es importante hacer referencia a la manera en que operan e interactúan los componentes de OSPR y Desarrollo Productivo, relación que depende de la visión territorial y, en consecuencia, de la priorización por parte del territorio en las instancias de participación a las que haya lugar. En ese contexto, en el caso que sea el Desarrollo Productivo, el componente priorizado por el territorio, la formalidad de los derechos sobre la tierra no puede ser considerada como condición previa para la puesta en marcha de las líneas de intervención que integran el Desarrollo Productivo, las cuales buscan potenciar las ventajas comparativas del territorio, desarrollar las capacidades y generar ingresos en el territorio PDET.

De esta manera, el no condicionar la ejecución de uno u otro componente permite concebir el desarrollo de actividades productivas como incentivos adecuados para alcanzar la formalización de la propiedad y/o el acceso a derechos de uso-dominio sobre la tierra. Ahora bien, una vez el territorio sea ordenado socialmente mediante el Barrido Predial, se torna imperativo la exigencia de claridad jurídica de los derechos de cada predio. Esto responde a que luego de la inversión hecha por parte de entidades locales, departamentales y nacionales en el territorio, el mantenimiento del ordenamiento social de la propiedad rural es la herramienta para garantizar la sostenibilidad de la seguridad jurídica en el tiempo. Así las cosas, ese mantenimiento será posible solo si se implementan medidas e incentivos adecuados.

Por otra parte, en el escenario en el que el territorio priorice el Ordenamiento Social de la Propiedad como su componente cardinal, la entrega de incentivos y/o la inclusión de la población en programas de desarrollo rural sí debe condicionarse a que la familia y/o población haga parte del ordenamiento social de la Propiedad. Es decir, no se pueden otorgar beneficios productivos si el hogar/individuo no se ha vinculado a la estrategia de OSPR. Supeditar la intervención territorial para ordenar el territorio socialmente, mediante el método de barrido predial, a la existencia de un acuerdo para el desarrollo de actividades productivas en el mismo (agrícola y no agrícola), garantizará el uso adecuado de la tierra y, en consecuencia, el cumplimiento futuro de la función social de la propiedad en el territorio.

En ese orden, cuando se trate de territorios con presencia de cultivos ilícitos, la reconversión productiva opera como condición previa para el OSPR. Esto opera como un incentivo, toda vez que desde este componente se pretende fomentar la cultura de la legalidad de derechos sobre la tierra, la legitimidad de los mismos, así como el uso adecuado y sostenible de la tierra, de tal forma que la reconversión adquiere entonces un doble carácter de incentivo o sanción como puerta de entrada al OSPR.

Ilustración 12. Relación entre el componente de OSPR y el Desarrollo Productivo



Fuente: Elaboración Propia

- Finalmente, para implementar el componente de desarrollo social, en términos generales, no hay criterios mínimos de articulación con otros componentes para su implementación. Esto bajo la premisa que son derechos fundamentales que se deben garantizar a toda la población. La única excepción o criterio mínimo que se presenta es en el caso del instrumento de habitabilidad rural para las personas que hacen erradicación de cultivos de uso ilícitos de manera voluntaria, debido a que se deben acoger a los planes de erradicación y mostrar cumplimiento del plan para poder acceder a los subsidios de vivienda.

A continuación, se hace un resumen de lo que contiene cada componente, en los anexos está el desarrollo completo de cada uno de estos.

4.1. Desarrollo productivo

Un elemento esencial para una transformación estructural de un territorio implica el desarrollo y profundización de capacidades individuales y colectivas. Desde la perspectiva de Amartya Sen, en lugar de hacer énfasis en los bienes materiales, deben considerarse las capacidades[19] del individuo para poder vivir el tipo de vida que valora. Para Sen, el bienestar humano consiste en desarrollar las capacidades de las personas. Entonces, es posible hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de hacer más cosas, no cuando éstas son capaces de comprar más bienes o servicios.

En este sentido, la orientación de este componente hace énfasis en el desarrollo de capacidades y en el aumento las oportunidades de los hogares rurales. Por ello, se entiende el desarrollo productivo como un proceso que se materializa en un conjunto de acciones y proyectos dirigidos a la generación de empleo, ingresos, y el mejoramiento las condiciones para el funcionamiento, la productividad y la competitividad de las actividades económicas del territorio. Se trata de identificar y potenciar las ventajas comparativas del territorio y de desarrollar las capacidades y activos de los agentes económicos para participar en ellas, con especial énfasis en los pequeños productores y empresarios, y los sectores socialmente excluidos.

A diferencia de las actuales líneas de intervención gubernamentales, la propuesta expuesta en este documento tiene un alcance multidimensional, en el sentido que además de fomentar la calidad y cantidad de las unidades productivas por medio del acceso a activos e infraestructura productiva, se concentra en el (i) acceso a los mercados financieros; (ii) integración individual y comunitaria con los mercados locales y subregionales; (iii) educación financiera y ahorro; (iv) capacitación y acompañamiento técnico; (v) y el fortalecimiento del tejido social a través de los procesos productivos participativos[20]. Estos aspectos corresponden a las líneas de intervención expuestas en el Acuerdo Primero de los Diálogos de Paz de la Habana.

Se debe tener en cuenta que los instrumentos aquí propuestos están insertos dentro del marco general del PDET, y más que crear nuevas líneas de intervención, este trabajo busca articular, integrar y complementar las diversas estrategias gubernamentales, bajo la noción del enfoque territorial. Si bien, este documento no brinda soluciones puntuales y efectivas al fenómenos de los cultivos de uso ilícito es importante resaltar que éste no es un tema menor en el momento del desarrollo productivo, no sólo por las condiciones territoriales y la vocación productiva, sino por el ingreso (representativo) que recibe la población de este tipo de actividad que en muchos casos es difícil de remplazar con otros proyectos o actividades productivas, en términos de productividad, dedicación y esfuerzo laboral, y retribución económica. En este sentido, es necesario que este componente incluya en su desarrollo el Programa Nacional Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo, concebido en el Acuerdo de solución al problema de las drogas ilícitas (Mesa de Negociaciones, 2014).

La propuesta de intervención del componente tiene lugar en cinco fases del modelo operacional. En primer lugar durante la fase de alistamiento, mientras se conforman las instancias de participación, la ART instala la Mesa Temática de Desarrollo Productivo para discutir participativamente los proyectos productivos existentes, posibilidades de nuevos, se identifican sinergias y economías de escala internas.

[19] Entendiendo las capacidades como libertades fundamentales.

[20] Aunque las instancias participativas son transversales al PDET, es necesario definir criterios de entrada y elegibilidad al proceso, con el fin de no generar expectativas y gasto ineficiente de recursos públicos y privados

Así mismo, se realiza un proceso de priorización y selección de posibles proyectos/actividades productivas a intervenir, en categorías como: nuevos o existentes y agropecuarios o no agropecuarios. El resultado de la fase es lograr instaurar las mesas técnicas e desarrollo productivo dentro de los diferentes niveles de instancias de participación.

En segundo lugar, durante la fase de planeación y en el marco de las citaciones a las mesas temáticas, se contempla un ejercicio de análisis territorial a través de un conjunto de fichas de priorización que denoten el mapa de activos y actores, las apuestas y potencial productivo, los perfiles productivos de los potenciales participantes, las carencias y vacíos en infraestructura productiva, así como el listado de potenciales beneficiarios/participantes. El resultado de esta fase se traduce en una caracterización integral de la población y las unidades para la construcción del PDET y PATR, donde es posible identificar los perfiles productivos, la situación técnica y productiva de la unidad, y una matriz de riesgos y vulnerabilidad de los hogares.

Posteriormente, la fase tres consiste en la estructuración de los proyectos productivos bien sea para crear nuevos o fortalecer los existentes. Se deben definir planes de desembolso que correspondan a las etapas del proyecto y planes específicos por línea de intervención, y se deben complementar con análisis de oferta y demanda local y subregional de los productos a financiar. Con estos elementos, se procede a la estructuración final siguiendo la metodología de marco lógico, y se formula los planes de capacitación, formación, asistencia técnica, inversión, seguridad alimentaria, cohesión social, asociatividad y atención psicosocial. Adicionalmente, se complementa con instancias participativas donde se abre el espacio para la cohesión social a través del diálogo para la resolución de problemáticas comunitarias referentes a la actividad y la unidad productiva. De esta manera, se fomenta la creación y profundización de conocimientos relacionados con el ámbito productivo, y la existencia de economías de escala externas.

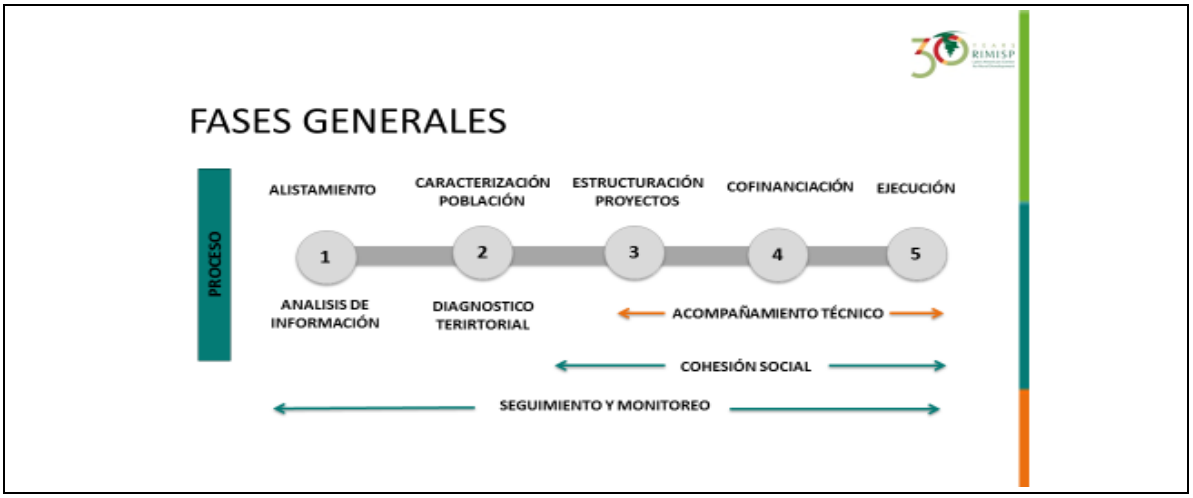
Una vez estructurados los proyectos, la cuarta fase en la que participa el componente es en la de viabilidad y asignación para revisar el cumplimiento de requisitos y definir un plan de desembolsos que permita ser financiados a través de una Fiducia y el plan de desembolsos establecido. El principal componente de cofinanciación corresponde al aporte no reembolsable, sin embargo, estos aportes están bajo un estricto seguimiento y monitoreo del avance de los proyectos. A partir de ese momento inicia la quinta fase en la que participa el componente y es la relacionada con el proceso de ejecución de los proyectos. La siguiente ilustración expone el esquema general del componente.

Con respecto a las líneas de intervención, se realiza una propuesta fundamentada en una relación complementaria orientada a cumplir con los principios generales del componente. La línea de capacitación técnica busca preparar a los hogares en áreas específicas del emprendimiento, los sectores productivos y desarrollar capacidades, competencias, habilidades y destrezas que permitan ejercer una actividad productiva en forma individual o colectiva. Así mismo, busca desarrollar habilidades sociales y un conjunto de competencias básicas en la cultura emprendedora.

Muy ligado a la capacitación, el acompañamiento técnico se establece como la columna vertebral del componente. El elemento clave aquí es la inducción al cambio de los agricultores de subsistencia caracterizados por su articulación a los mercados locales, pero ajenos a los mercados nacionales tradicionales o modernos. Se busca que los productores de las zonas PDET sean competitivos, con herramientas para insertarse en los mercados más allá de las fronteras locales, con productos de calidad, eficientes en su proceso de producción, negocios rentables y sostenibles. Además del trabajo en las unidades individuales, se propone un fortalecimiento colectivo (de la comunidad) capaz de nutrir y retroalimentar las ideas individuales. Con esto, se quiere lograr la construcción de aprendizajes colectivos, aumento del poder de negociación colectivo, y la consolidación de la identidad productiva del territorio.

De otro lado, el acceso a los mercados financieros, y la educación financiera, son incorporados a través de dos vías: institucional, y de capacidades. La primera hace referencia a la oferta de servicios financieros (de manera pública o privada) de modo tal que los hogares tengan incentivos para bancarizarse. La vía de capacidades se relaciona estrechamente con la línea de acompañamiento técnico, pues es vinculado como un elemento decisivo para el éxito la unidad productiva. En este sentido, se hace énfasis en las oportunidades que permite la apertura de cuentas de ahorro, créditos individuales y asociativos, leasing, seguros, etc.; y cómo saber administrarlos y aplicarlos efectivamente en sus unidades de negocio.

Ilustración 13. Fases generales del Desarrollo Productivo



Fuente: Elaboración propia.

La forma de articular las líneas de intervención y las respectivas fases del componente es a través de un Centro de Prestación de Servicios del PDET (CPS-PDET), el cual es un modelo territorial de atención a la población donde se brindan servicios y entregan activos productivos, en función de las necesidades y características propias de la población y territorio. Los CPS-PDET atenderán a hogares participantes y comunidades, proyectos y unidades productivas, y proyectos productivos colectivos territoriales, y se fijaran en conjunto con la comunidad, precios por la prestación de estos servicios y entrega de activos. La oferta disponible en el centro contempla los servicios de acompañamiento técnico, venta-comercialización y mercadeo, capacitación técnica, educación financiera, y análisis de información poblacional y territorial, cruces de oferta de mercado y demanda (en línea). Sumado con la oferta de activos de infraestructura productiva, semillas, fertilizantes e insumos, y maquinaria (ver Ilustración 14).

Ilustración 14. Esquema del CPS-PDET

Fuente: Elaboración propia.

En el anexo correspondiente, se encuentra más detalle sobre la propuesta, así como una explicación exhaustiva de la manera en que se vinculan los aspectos operativos, y el planteamiento del modelo de gestión respectivo.

4.2. Desarrollo social

Conceptualmente, la idea de desarrollo social es más amplia que la de desarrollo económico, pues no se restringe exclusivamente al crecimiento económico y al bienestar material (medido en términos de ingresos per cápita o de Producto Interno Bruto -PIB), sino que se entiende como "un proceso de cambio que conduce a mejoras en el bienestar humano, en las relaciones sociales y las instituciones sociales, las cuales deben ser equitativas, sostenibles y compatibles con los principios de la gobernabilidad democrática y la justicia social" (UNRISD, 2011).

De acuerdo con lo anterior, el desarrollo social puede asumirse como un proceso de cambio que pretende que la totalidad de la sociedad pueda vivir dignamente, en el marco de un esfuerzo integral sin distinción de raza, género, creencias u orígenes. No obstante, dadas las condiciones de alta desigualdad e inequidad a las que han sido sometidos diferentes grupos poblacionales y etarios, una arista fundamental del desarrollo social en países como Colombia, es la de la inclusión social, entendida como un enfoque de política pública que busca que los menos favorecidos tengan el mismo nivel de oportunidades que el resto de la sociedad. En este sentido, este componente tiene como objetivo formular un marco generar de acciones e inversiones necesarias dirigidas a mejorar (a) el bienestar humano, (b) las relaciones sociales y (c) las instituciones sociales. A través de este componente se debe asegurar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, contribuyendo de manera significativa a la reversión de la pobreza y la convergencia en la calidad de vida.

El componente de desarrollo social está compuesto por líneas de intervención dirigidas a aumentar el bienestar humano, garantizar el acceso a bienes y servicios de calidad, y promover el libre y efectivo ejercicio de los derechos en los territorios rurales colombianos. Los sub-componentes que aborda son: (i) salud, (ii) educación, (iii) vivienda y saneamiento básico, y (iv) formalización laboral y seguridad social. Estas líneas están estrechamente relacionadas con los aspectos acordados en los Diálogos de Paz de la Habana, y buscan complementar y estar en concordancia con los planes de desarrollo de los diferentes ámbitos (nacional, departamental y municipal).

Como punto de partida para la implementación exitosa de las recomendaciones de este componente, es necesario definir los niveles de intervención de acuerdo a las tipologías de PDET que permitan brindar servicios y bienes a la medida de las condiciones del territorio.

Como unidades de análisis, aquí se definen hogares y comunidades como los potenciales beneficiarios. La propuesta para los hogares está orientada hacia la provisión de bienes principalmente privados, como vivienda, jornadas de vacunación, programas de empleos, becas de educación superior, entre otros; mientras que la de comunidades se dirige a garantizar un nivel adecuado de oferta de bienes públicos, como centros de empleo, instituciones de salud, escuelas con gratuidad y alimentación escolar, entre otros.

El elemento inicial para el éxito del componente consiste en realizar una adecuada fase de pre-alistamiento y alistamiento. En esta primera etapa se busca adelantar las acciones necesarias de preparación del territorio, las comunidades y la institucionalidad para entrar al proceso de construcción e implementación del PDET, por medio de la instalación de la ART en el territorio, nombramiento de la dirección subregional y capacitación del equipo humano. De manera puntual, se recomienda que los funcionarios conozcan de temas transversales del componente, tales como: mediciones de pobreza y magnitud del problema por subregión, enfoque diferencial, condición de vulnerabilidad, tipologías de víctimas, SISBEN, entre otros. Es importante que la ART genere una transferencia adecuada de conocimiento al equipo territorial y que éstos a su vez se apropien de los instrumentos necesarios, para que los potencialicen al generar redes de actores sólidas en el territorio y conocimiento de la realidad con fuentes primarias.

Para el alistamiento se debe hacer énfasis en realizar un diagnóstico territorial riguroso y transversal que permita orientar el análisis de las situaciones y problemáticas presentes en las sub regiones. En este

sentido, es necesario delimitar muy bien los problemas identificados, relacionarlos con elementos asociados a la construcción de paz, y resaltar las situaciones positivas, por cada sub-componente. Esta tarea debe ser realizada tanto por las autoridades competentes, como por la comunidad a través de ejercicios participativos. Asociado a ello, se debe trabajar en la construcción de confianza y de las instancias de participación.

Se recomienda para el caso del componente realizar análisis por mesas temáticas por cada línea de intervención. Es decir que cada línea debe ser examinada individualmente, para posteriormente articularse entre sí y lograr la construcción de propuestas que se integren en aras de realizar una propuesta concreta de desarrollo social. Resulta importante que las mesas temáticas sociales en los diferentes niveles de instancias de participación tengan en cuenta los siguientes insumos y actores presentados en la Ilustración 15.

Ilustración 15. Insumo y actores para las mesas temáticas

Insumos	**Actores**
- Planes de Desarrollo Territorial, en especial los capítulos sociales. - Estudios académicos realizados en la región. - Información de bases de datos como SISBEN, UNIDOS y Víctimas - Registros de Ministerio del Interior sobre comunidades étnicas. - Creencias y conocimientos de la comunidad. - Otros insumos que alimenten la discusión sobre el territorio.	- Secretarías de administración pública relacionadas: Salud, Educación, Planeación, Gobierno, Desarrollo Social, Vivienda y Hábitat, entre otras relacionadas. - Academia y ONG interesadas. - Empresas privadas con ámbitos de responsabilidad social. - Miembros de la comunidad. - Cooperación internacional. - Organizaciones sociales y comunitarias. - Otras interesadas.

Fuente: Elaboración propia

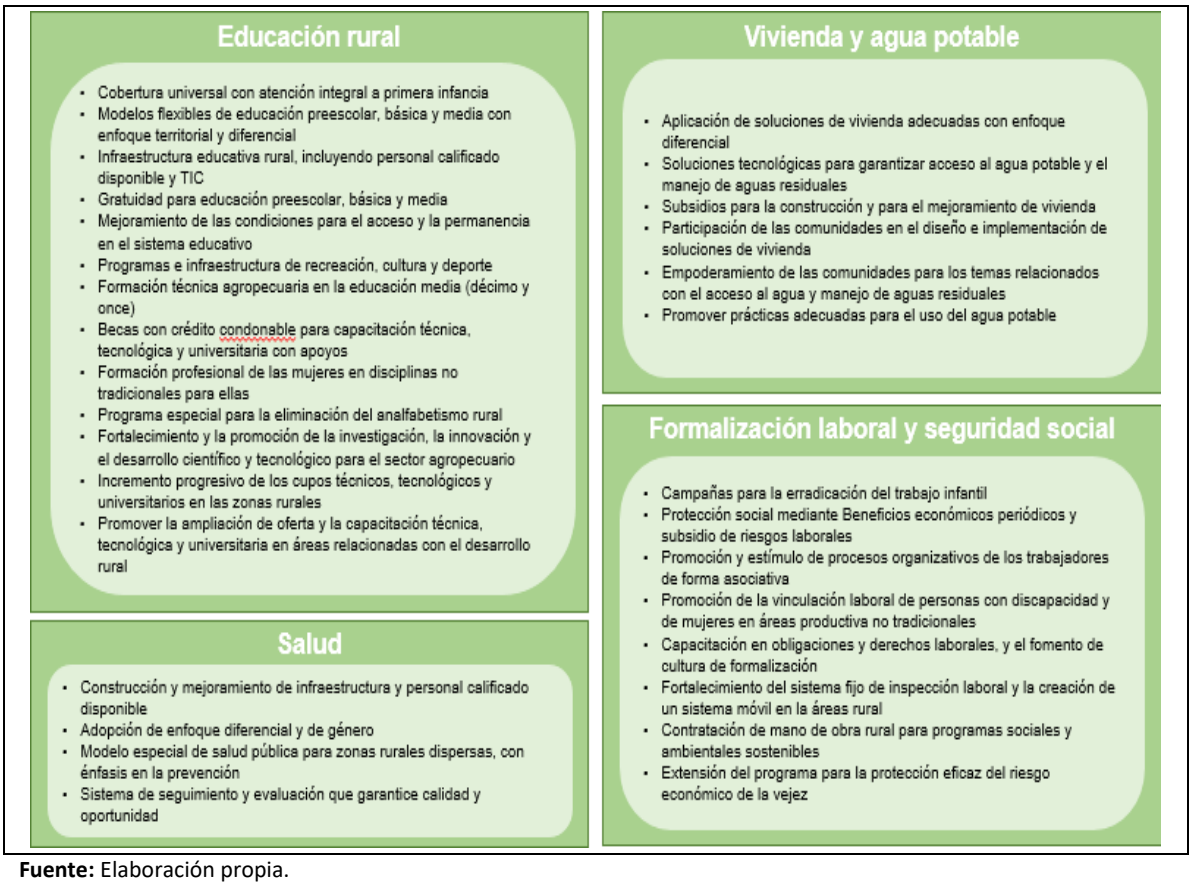
Se resalta que las diferentes instancias no deben tener los mismos insumos y actores, sino que se debe adaptar a los requerimientos de cada uno de ellos. Para el caso de las asambleas comunitarias se considera que son espacios más autónomos de las comunidades, por lo que no requiere presencia de entidades estatales o internacionales, así como tampoco requerirá de un conjunto de insumos a niveles específicos en los que cobija o incite discusiones más allá de los clamores y expectativas de las comunidades. En la ilustración 16, se presentan los instrumentos por cada línea de intervención para el logro de los objetivos propuestos.

Los instrumentos propuestos se fundamentan en las líneas de acción formuladas inicialmente, que buscan ser una herramienta indicativa para los tomadores de decisión. Las estrategias cuentan con enfoques diferenciales, no sólo para apuntar hacia el cierre de brechas urbano-rurales, sino también para desarrollar capacidades de las poblaciones más vulnerables. En este sentido, se propone por ejemplo, la creación y fortalecimiento de rutas de prevención temprana para la erradicación del trabajo infantil y la mitigación de los riesgos asociados a tal problema. Cuando se presenten casos específicos de familias con altos índices de pobreza extrema en los cuales sea apremiante la producción de los menores, se deben brindar intervenciones integrales (transferencias condicionadas, salud, recreación, educación, generación de ingresos) que permitan garantizar el goce de derechos de los menores.

En aras de la protección social, se recomienda ampliar la cobertura y los mecanismos de acceso para que los trabajadores rurales puedan acceder a un modelo de Beneficios Económicos Periódicos – BEPS, adaptados al contexto y al territorio, y que puedan obtener una vejez digna. De manera similar, se debe trabajar en un esquema de seguridad social que permita y estimule la afiliación de los trabajadores estacionales.

En la línea de formalización laboral, se propone implementar observatorios del mercado laboral que tengan la capacidad de ser móviles en las zonas rurales dispersas, y que permitan reportar información pertinente para la reducción del desempleo friccional y la eliminación de información asimétrica entre demandantes y oferentes de fuerza laboral. Además, se proponen mecanismos para facilitar la inserción laboral de personas con capacidades especiales y mujeres (en actividades no-tradicionales), a través de incentivos tributarios, así la reducción de los trámites laborales de acuerdo con el territorio. En esta línea se recomienda otorgar estímulos para contratar mano de obra local por parte de empresas e instituciones productivas de la región con el objetivo de dinamizar el mercado laboral y que la producción que se realice en la región se traduzca en ingresos que se queden en la región.

Ilustración 16. Instrumentos para el desarrollo social



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior estaría complementado por un esfuerzo importante en la calidad y cobertura de la educación rural en todos los niveles de aprendizaje. Una primera estrategia consiste en adaptar a enfoque territorial el Programa de Educación Rural – PER, donde se sigan los estándares nacionales de logro educativo, pero a la vez se trabaje sobre la base de la diversidad étnica, la ruralidad, la territorialidad, la equidad y la paz, para brindar mejores oportunidades a los niños y jóvenes del país. De manera similar, se recomienda una concentración de la educación media (décimo y once) en la formación técnica de competencias agropecuarias y comerciales asociadas a las actividades económicas predominantes en el territorio. Esta formación debe estar muy ligada con el mejoramiento en el acceso a la educación superior (técnica, tecnológica, o universitaria) relacionadas con las problemáticas rurales, a través del fortalecimiento de los programas del ICETEX con programas de becas con crédito condenable.

Como medida para suplir la escasa oferta educativa, se recomienda trabajar con modelos flexibles donde exista la figura de docentes voluntarios en ciencias básicas, para todos los niveles educativos; así como formular esquemas de incentivos a docentes basados en el alcance de logro educativo, y mejores

instalaciones acordes con un ambiente escolar digno. En la medida que exista una buena oferta educativa en cuanto a personal e infraestructura, las brechas educativas se pueden ir reduciendo.

Como estrategia de demanda, se plantea la idea de condonar gran parte de los costos directos de la educación, como lo son los útiles escolares, uniformes, textos, alimentación y transporte. Una vía para ello es a través de recursos públicos provenientes del Sistema General de Participaciones para el Post-Conflicto, y un banco de donantes de materiales educativos. El objetivo es reducir el costo de oportunidad que implica la educación para los hogares rurales, e incentivar la acumulación de capital humano.

En sub-componente de salud se hace énfasis en la promoción y prevención, en el fortalecimiento del modelo de salud familiar y comunitaria, así como la implementación del modelo de atención flexible en salud con hincapié en atención primaria mural y extramural. Para la implementación de estas estrategias, se recomienda un modelo especial de salud pública para zonas rurales basado en la existencia de unidades móviles, redes comunitarias de salud y la construcción colectiva de los planes de salud. Además, resulta necesario utilizar rigurosamente el SIGA, para el seguimiento y evaluación de la prestación de servicios de salud. Esta herramienta permite a nivel local e institucional (IPS, ESE, EPS, Entidades territoriales) generar varios reportes sobre facturación, morbilidad, gestión, atenciones brindadas, perfil de los usuarios atendidos, eventos de interés en salud publica entre otros, a partir de la información de los Regustos Individuales de Prestación de Servicios en Salud - RIPS.

Finalmente, para el aspecto de vivienda y servicios públicos, reconociendo las necesidades que puede tener la población vulnerable en su vivienda (adaptaciones del espacio para personas con discapacidad y mujeres con niños o uso de materiales para grupos étnicos) se plantea una caracterización población y territorial que permita identificar las necesidades a cubrir para soluciones de vivienda adecuada. Posteriormente, se recomienda implementar programas de cofinanciación, y de viviendas de interés social y prioritario de proyectos habitacionales que cuenten con estándares mínimos de calidad en pisos (superiores a tierra o arena) y paredes (materiales estables). Sin embargo, el énfasis no sólo debe radicar en la construcción de viviendas nuevas, sino también contemplar la noción de identidad cultural asociadas a los territorios donde actualmente se reside. En este sentido, es importante incorporar proyectos de financiación de mejoras de las viviendas actuales. Esta potencial solución permite reducir ostensiblemente los costos relacionados con la tercerización en las obras.

Así mismo, los proyectos de vivienda deben estar complementados por programas de promoción y aplicación de soluciones tecnológicas apropiadas para garantizar acceso al agua potable y el manejo de aguas residuales. Este es un proceso que involucra tanto la participación pública en el aprovisionamiento de redes de agua (directamente a cada hogar o a la comunidad), como un componente de asistencia técnica y promoción de capacidades organizativas de las comunidades para garantizar el mantenimiento, operación y la sostenibilidad del acceso al agua y manejo de aguas residuales.

En el anexo del componente de desarrollo social, se encuentra una explicación detallada sobre las fases del modelo operativo correspondiente, así como un análisis individual de los instrumentos de cada línea de intervención. En éstos últimos se profundiza sobre criterios de medición, los resultados esperados, los responsables de llevarlos a cabo, la relación con los esquemas participativos y el enfoque territorial, así como los ajustes legales para su implementación (mencionando normatividad específica cuando el programa existe).

4.3. Ordenamiento social de la propiedad

Uno de los problemas que históricamente ha acarreado el país durante décadas ha sido la dificultad en definir correctamente los límites y la asignación de derechos de propiedad rural. En virtud de ello, han devenido múltiples conflictos sociales por el dominio territorial, dando lugar a la instrumentalización de la violencia como mecanismo de resolución de los problemas asociados a la tenencia de la tierra, siendo el común denominador la ocupación de predios de manera irregular y la ausencia de instrumentos que certifiquen la legitimidad de los ocupantes. Las problemáticas asociadas a este fenómeno se pueden agrupar en tres: (i) inseguridad jurídica sobre la propiedad para los ocupantes (personas naturales o jurídicas). Mientras la propiedad no esté formalmente asignada, existe la posibilidad de que las tierras sean usurpadas (a través de abandono forzado o violencia) sin poder hacer uso efectivo de sus derechos de propiedad, ni recurrir a instancias legales para restablecer sus tierras. También, se (ii) genera

dificultades para la administración de tierras por parte del Estado, en sus diferentes niveles. La ausencia de información confiable sobre los usos de los terrenos limita la capacidad del Estado para tomar decisiones de política en este aspecto. Y (iii) obstaculiza el acceso a las tierras por parte de potenciales nuevos ocupantes. Mientras no exista documentación clara sobre la historia predial, las reglas de juego son difusas, y por tanto se desincentiva el uso productivo de las tierras.

Bajo este panorama, resulta imperativo concentrar esfuerzos en políticas orientada hacia el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR). Este concepto se entiende como el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y no en un recurso para acumular riqueza; y a administrar las tierras rurales del país (Misión Rural, 2015).

En este sentido, incorporar el OSPR como un componente del PDET resulta clave para la transformación de los territorios. En el presente documento se aborda el tema desde una perspectiva jurídico-normativa guiada por cuatro grandes líneas de intervención, a saber, (i) formalización, (ii) acceso, (iii) administración, y (iv) restitución, las cuales tienen por objetivo orientar el OSPR hacia la distribución equitativa de la propiedad y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad.

Por lo anterior, se propone la implementación de un Programa Nuestra de Tierra (PNT), que en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT) pueda servir como herramienta para la solución de conflictos por el uso de la tierra. Para el diseño e implementación del PNT es necesario contar con la participación efectiva de todos los miembros de la comunidad con el fin de construir una visión de gobernanza de su territorio, y poder asegurar y controlar el cumplimiento de sus derechos. Ello, a su vez, supone una interacción de las autoridades locales con las agencias del nivel nacional, con el propósito de lograr una intervención que priorice y responda a las necesidades, particularidades y realidades del territorio, logrando dejar capacidad instalada para el posterior mantenimiento de la intervención.

Actualmente, son las autoridades del orden nacional las que tienen la responsabilidad de ejecutar las estrategias de formalización, acceso y administración de tierras a través de 52 programas relacionados. La propuesta del PNT incorpora en sus lineamientos operativos las lecciones y cuellos de botella identificados de los programas mencionados. Lo anterior, toda vez que el núcleo que comparten esos 52 programas opera como la herramienta substancial para lograr atender el territorio de manera integral. Un elemento preocupante identificado a partir de ello es que las competencias a nivel local en la materia no están rigurosamente definidas, o en su defecto, no existen. En ese sentido, esta propuesta comienza por resaltar la necesidad de involucrar activamente al municipio y convertirlo en la unidad de administración del Estado capaz de liderar el diseño del PNT, realizar su ejecución (con apoyo de las autoridades nacionales) y su posterior mantenimiento una vez concluya.

En línea con el modelo operativo del PDET, para dar inicio a la construcción de la propuesta de tierras, se debe partir por la instalación de las instancias de participación junto con una Mesa Temática a nivel municipal en la fase de alistamiento. La mesa enfocada a OSPR estará a cargo de capturar y consolidar la visión estratégica de la subregión, así como de documentar los actuales conflictos en este aspecto. Esta mesa estará dirigida por el Gerente del PDET, y la conformará un equipo constituido por al menos un abogado, un técnico o profesional con manejo de sistemas de información geográfica y una persona con habilidades en la interacción con comunidades a cargo de la puesta en marcha del esquema participativo durante la construcción, ejecución y seguimiento del proyecto.

Dadas las limitaciones actuales en materia de información predial, un primer propósito de la Mesa de OSPR consiste en establecer un sistema de información objetiva y precisa a nivel municipal que permita efectuar la caracterización del territorio. Además, debe liderar la etapa de socialización con la comunidad, con el fin de dar a conocer el significado e implicaciones de ordenar socialmente el territorio, así como capturar información general mediante la realización de cartografía social para la identificación de conflictos de tierras generales y los actores involucrados. Con esta información, se espera medir el estado actual de la seguridad jurídica y los orígenes de la vulnerabilidad de los actores, para definir líneas de acción y zonas prioritarias para el respectivo municipio. De esta manera, se puede obtener un diagnóstico claro y suficiente que permita identificar el número de predios aproximados que conforman el territorio, el estado en el que están, su naturaleza jurídica, su ubicación, área promedio y georreferenciación.

Los hallazgos obtenidos deben socializarse en las distintas instancias de participación, con el objetivo de validarlos, y concertar los futuros cursos de acción a través del PDET y PATR durante la fase de planeación. En este proceso debe esgrimirse el diseño financiero preliminar, basado en el número y tipo de predios a intervenir. Es importante resaltar que un elemento fundamental en este punto, y a lo largo del proceso de estructuración y ejecución de la política de tierras, es la generación de confianza con la comunidad. Al ser este un tema sensible y tan ligado a violencia, es necesario buscar un acercamiento ameno y poco intrusivo con los múltiples actores, de manera que en la medida de lo posible los conflictos se puedan dirimir mediante unas reglas de juego claras, concertadas y legítimas.

La estrategia a implementar debe ser capaz de prestar los servicios de catastro y registro, promover la resolución de conflictos de tierras y hacer asequible la utilización de las herramientas jurídicas para garantizar la propiedad rural. En este sentido, se resaltan dos instrumentos claves: el Barrido predial y la Jurisdicción Agraria. El primero hace referencia a la recolección de datos sumado con el asesoramiento técnico para iniciar los procesos de formalización; y el segundo corresponde a un mecanismo institucional para decidir acerca de conflictos actuales sobre pedios.

Se debe destacar que, siendo el Barrido Predial el mecanismo de intervención masiva del PNT, es importante contratar operadores que proporcionen de manera integral servicios jurídicos, catastrales, de ingeniería y sociales. Es decir, que los componentes del ejercicio estén debidamente articulados y puedan generar resultados que abarquen las múltiples dimensiones del proceso. Además, toda la información recolectada debe integrarse a los actuales sistemas de información y que cada ocupante pueda consultar su respectiva documentación de manera ágil.

En la etapa contractual, el municipio se encarga de designar al operador que ejecutará el Barrido Predial, así como de implementar mecanismos de control sobre la agencia ejecutora. Esto se complementa a través de la promoción de la participación colectiva en el seguimiento y monitoreo de las actividades de formalización. Se debe exigir que el municipio pueda tener acceso a la información resultante, que empleará posteriormente en la administración local y en la gerencia y gestión del territorio, de manera que pueda optimizar procesos internos impositivos y mejoramiento de su desempeño fiscal.

El barrido predial implica en primera instancia la identificación física y jurídica de cada predio, compuesto por la inspección ocular y ejercicio técnico de descripción física, área del predio visitado y características espaciales asociadas. Esto es, se recogen los datos suficientes para crear expedientes por predio que incluyan actas de colindancia, testimonios y todos los documentos aportados y recibidos durante la visita técnica. Una vez consolidados los informes por predio, la información que ellos consagran debe ser publicitada para garantizar el acceso a la comunidad, a los terceros interesados, a las autoridades involucradas y al público en general.

En los casos donde se manifiesten discrepancias entre actores, el PNT debe disponer de mediadores y conciliadores, de tal manera que sea posible llegar a un acuerdo entre las partes por vías diplomáticas. Si las conciliaciones tienen éxito, deben diligenciar un Acta de Acuerdo y ser incluida en el expediente del caso al que corresponda; de lo contrario, deben seguir su conducto en la Jurisdicción Agraria, que será la institución encargada de tomar decisiones finales con base en los informes técnicos-jurídicos, los planos, las actas de colindancia y demás documentos pertinentes de acuerdo con los requisitos exigidos por la ley.

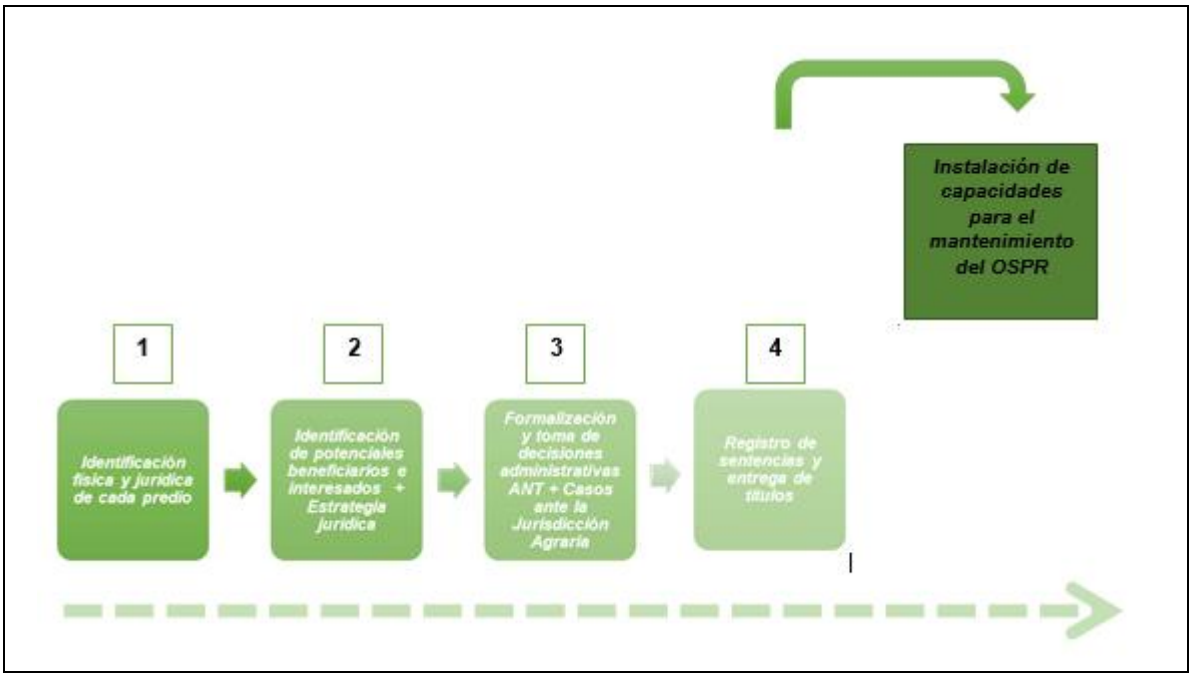
Los predios que no presenten conflicto alguno o en los que se llegue a conciliación, son sometidos a una jornada masiva de registro de informes técnico-jurídicos, donde la oficina de registro de instrumentos públicos se encarga de legalizar toda la información proporcionada y materializarla en la entrega de títulos de propiedad. Aunque la presencia formal de entidades de orden superior llega hasta este punto, se propone dejar capacidades instaladas con el objetivo que aquellos predios que no hayan podido documentarse en su totalidad o que no hayan sido incluidos, puedan realizar su trámite de manera regular bajo la supervisión del municipio. En la Ilustración 14 se expone el proceso por fases:

Como resultado del proceso sostenido a lo largo del tiempo, será posible contar con información catastral en constante actualización, capacidades locales suficientes para prestar los servicios pertinentes, una cultura registral, y un sistema de información geográfica eficiente, suficiente y transparente. Además, será posible desarrollar mejores sistemas impositivos prediales y la toma de decisiones administrativas locales.

En el anexo correspondiente, se registran más detalles sobre el modelo operativo de las recomendaciones de ordenamiento social de la propiedad, así como una propuesta de sistema de indicadores. También se

profundiza sobre los elementos jurídicos necesarios para la implementación de la estrategia y la relación de la propuesta con la institucionalidad existente.

Ilustración 17. Etapas del barrido predial



Fuente: Elaboración propia.

4.4. Desarrollo Institucional Territorial

El componente de desarrollo institucional Territorial del PDET se refiere a todas las acciones necesarias que contribuyen al ejercicio de la ciudadanía efectiva, en el sentido que lo propone Heller (2012). Es decir esta ciudadanía es posible en la medida que cada una de los miembros de la sociedad civil tiene la capacidad para tomar decisiones informadas sin presiones clientelistas que atiendan sus necesidades, pero que sobre todo busquen el bienestar de la población y el territorio, además del goce efectivo de los derechos ciudadanos. Esto se debe dar sobre la base de la autonomía en la toma de dichas decisiones, siendo esto además uno de los fundamentos de la vida democrática. Para ello es importante tener en cuenta que, de acuerdo con la literatura, una democracia funciona bien si los ciudadanos hacen uso de su capacidad de asociación y reconocen al otro como un ciudadano sujeto de derechos y al tiempo se cuenta con instituciones sólidas y robustas que promuevan una integración entre el estado y los ciudadanos.

Este componente le apunta a que los territorios más afectados por el conflicto como resultado de una intervención especial por parte del estado colombiano puedan avanzar hacia el ejercicio de la ciudadanía efectiva al contar con instituciones que los representan y con mayor autonomía en la toma de decisiones. Por lo tanto, como resultado de la intervención estos territorio tendrán la capacidad de asociarse para lograr propósitos comunes, mayor representatividad de sus preferencias en los espacios de decisión, instituciones sólidas que limitan el ejercicio de poder de élites que no benefician a la comunidad y finalmente una mayor integración en el desarrollo democrático de la sociedad colombiana.

Teniendo en cuenta lo anterior, una de las principales apuestas del PDET es descentralizar el poder de toma de decisiones de política, y convertir a la sociedad civil es un actor determinante para orientar los cambios del territorio, realizando esfuerzos para la profundización de la democracia a nivel local. En este sentido, el PDET se sustenta en un arreglo que promueve y hace posible la participación de las comunidades en las decisiones que las afectan y en un conjunto de principios y rutas que permiten

alcanzar una apuesta regional de desarrollo construida en el territorio y que responde de manera concreta las necesidades comunidad.

Sin embargo, la efectividad de este empoderamiento ciudadano se encuentra relacionada con la generación de una serie de capacidades institucionales y en la ciudadanía, y está relacionada con el contexto institucional y organizacional existente y los mecanismos dispuestos para su funcionamiento. Es por esto que un primer elemento a abordar por parte de la apuesta institucional consiste en logar movilizar la sociedad civil, e instar su participación en los nuevos espacios destinados para la deliberación pública. En este sentido, se propone desarrollar y profundizar la cultura de la participación, la paz y la convivencia a través de los mecanismos e instancias existentes, sumado con aquellas previstas para la implementación del PDET. Sin embargo, se reconoce que no todos los actores tienen las suficientes aptitudes para ejercer efectivamente sus derechos democráticos, pero no por ello deben ser excluidos de los procesos participativos. En su lugar, se propone fomentar su participación, con el apoyo de programas para el fortalecimiento de capacidades individuales, y de organizaciones sociales, con el propósito de contribuir en el diagnóstico y priorización participativo de propuestas y proyectos.

Partimos de la comprensión de que una participación efectiva es posible en la medida que existan reglas de juego claras y transparentes. La evidencia empírica se ha encargado de mostrar que una fracción de la movilización ciudadana está estrechamente relacionada con la percepción de corrupción de los tomadores de decisión. Por ello, en la búsqueda de la transparencia en el accionar público y de un accountability adecuado, se propone un programa adjunto dirigido al fortalecimiento de las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control social. De esta manera, se contribuye desde una perspectiva institucional a la construcción de valores democráticos sólidos.

Complementando lo anterior, se propone una campaña nacional a través de medios de comunicación que consiste en la promoción de la participación electoral donde se pretende afianzar el conocimiento y uso efectivo de los mecanismos disponibles para involucrarse en la vida pública, y así fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados constitucionalmente. Esta línea de intervención pretende abarcar los ámbitos relacionados tanto con la democracia participativa, como con la democracia representativa. Se reconoce que la movilización ciudadana debe estar fuertemente vinculada con el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegidos, por lo que un segmento de los esfuerzos debe destinarse a la promoción del liderazgo político y social en todos los niveles, con un enfoque particular hacia el empoderamiento femenino.

De igual forma, se propone la introducción de los valores democráticos a través de herramientas educativas. Un primer camino es la implementación de la Cátedra para la Paz establecida por la Ley 1732 de 2014, la cual establece el carácter obligatorio de la Cátedra de la Paz en todas las instituciones educativas del país, y señala que el desarrollo de dicha asignatura se ceñirá a un pensum académico flexible, el cual será el punto de partida para que cada institución educativa lo adapte de acuerdo con las circunstancias académicas y de tiempo, modo y lugar que sean pertinentes. Adicionalmente, se debe hacer énfasis en un modelo educativo que integre las competencias ciudadanas como elemento clave para la vida en sociedad. Por ello, se debe promover la inclusión de estos estándares básicos de competencias ciudadanas en todas las instituciones educativas de los municipios PDET, en este sentido plantea retomar las experiencias que en este sentido vienen adelantando del Ministerio de Educación desde el 2003, con la elaboración de los Estándares Básicos de Competencias Ciudadanas, todo esto realizando un realizando un especial énfasis en las competencias ciudadanas para la participación política y social en el marco de los acuerdos de paz y la construcción de un PDET.

Con el objetivo de fortalecer la institucionalidad local, se propone priorizar a municipios PDET como beneficiarios del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Territoriales (PCT) del Departamento Nacional de Planeación, de manera que las autoridades locales tengan las capacidades para desarrollar sus funciones eficientemente, y que los resultados se puedan reflejar en buenos Planes de Desarrollo locales. Esto puede realizarse a través de acompañamiento técnico, la incorporación de herramientas y directrices técnicas de orden nacional, y la capacitación o formación en los siguientes ámbitos:

- ✓ Cultura de participación (diagnóstico, formulación y priorización participativa de propuestas)
- ✓ Cultura de participación: voluntad política a nivel municipal y departamental
- ✓ Incidencia/ liderazgo y representación de intereses colectivos

- ✓ Diálogo, negociación y concertación
- ✓ Capacidades de planeación prospectiva
- ✓ Capacidades para la reflexión estratégica y representativa
- ✓ Capacidades sobre aplicación de criterios de priorización de líneas estratégicas, acciones y proyectos a nivel comunitario, municipal y subregional
- ✓ Capacidades de desempeño del rol intermedio de los departamentos
- ✓ Diálogo, negociación y concertación

Finalmente, se resalta la importancia de la transferencia de política pública a través de conversatorios y seminarios que permitan el intercambio de saberes entre instituciones y organizaciones de otras regiones con experiencia en la planeación, estructuración, ejecución y seguimiento de proyectos a nivel comunitario, municipal y sub regional.

4.5. Elementos diferenciadores en un contexto de postconflicto

Uno de los elementos que es necesario resaltar y precisar de la propuesta de lineamientos operativos del PDET, es que esta estrategia con todas sus expresiones institucionales, de gestión y de operación, es más que una apuesta de desarrollo para una región o subregión, es una de las medidas más contundentes para el reconocimiento del fin del conflicto y el compromiso hacía una verdadera reconciliación y construcción de un país en paz.

Por lo anterior, se reconoce que uno de los elementos diferenciadores que hacen que el trascienda hacía un medio para la construcción de la paz territorial, es que esta estrategia debe integrarse con los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito previstos en el punto cuatro (4) como con las medidas de reparación colectiva del punto cinco (5).

El objetivo de este capítulo es proveer un conjunto de elementos que faciliten que estos elementos diferenciadores se incorporan dentro del proceso de construcción y ejecución del Programa, buscando por un lado que se puedan identificar expresamente y al tiempo que guarden armonía con el proceso operativo aquí propuesto.

En todo caso, en ambos casos es importante precisar que lo que se propone es apenas unas recomendaciones que sin duda merecen un desarrollo mucho más detallado, los insumos operativos del PDET son la base para este desarrollo.

4.5.1. Recomendaciones para la articulación del PDET con el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

Uno de los primeros elementos que se debe considerar en esta propuesta es que el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito será un capítulo especial de la Reforma Rural Integral, lo que implica que tiene una relación directa con los instrumentos que la materializan como es el caso del PDET. Por lo tanto, en este diseño se proponen los lineamientos iniciales que permiten la sincronía y complementariedad que evidencia el Acuerdo entre cada uno de los Programas.

Uno de los primeros elementos a resaltar es que Programa Nacional de Cultivos de Uso Ilícito y PDET comparten propósitos en términos de:

- Superar las condiciones de pobreza de las comunidades campesinas, la creación de condiciones de bienestar y buen vivir y contribuir a las transformaciones de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral.
- Contribuir al cierre de la frontera agrícola, la recuperación de los ecosistemas y el desarrollo sostenible
- Fortalecer la participación y las capacidades de organización de las comunidades campesinas.

Además, la forma en cómo se desarrolla este punto evidencia que comparten el enfoque metodológico y operativo. Ambos son programas que cuentan con instrumentos que los materializan en acciones, proyectos y presupuestos concretos como son el PATR y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA. Además, ambos se definen en instancias participativas y representan un vehículo para implementar las grandes políticas en el territorio de una menar ágil y coordinada.

No obstante, es importante precisar que tanto el PNIS como el PISDA son iniciativas de mayor impacto en el corto y mediano plazo, no es a través de ellas que se logra la transformación estructural pero si son un elemento esencial para su sostenibilidad. Por lo tanto, no es correcto interpretar que el PDET y el PNIS en las zonas de coincidencia son lo mismo, esta afirmación se sustenta en los siguientes cinco puntos, sin querer decir que no pueda haber más:

1. A pesar de que comparte buena parte de los objetivos generales, el propósito fundamental del PNIS es generar las condiciones que les permitan a los cultivadores desvincularse definitivamente de esa actividad, y como efecto colateral de esto lograr que todos los habitantes de las zonas afectadas puedan gozar de mejores condiciones de vida y buenvivir. Bajo esa órbita, el PNIS se complementa e integra con el PDET.

2. Los beneficiarios del PNIS y el PISDA son aquellos campesinos que voluntariamente y de manera concertada manifiestan la voluntad de reconvertir su actividad económica asociada a la siembra de cultivos de uso ilícito. Esto tiene implicaciones en términos de los condicionamientos del acceso poblacional al programa, pues debe existir una lista de elegibles a diferencia del PDET, donde la puerta de entrada es el territorio a partir de una unidad mínima de planeación. Lo que tiene además implicaciones en el proceso metodológico de las instancias de participación del PDET, donde no hay una representación específica por tipo de población.

3. El Acuerdo propone que el PNIS sea en sí mismo una autoridad nacional competente en cabeza de la Presidencia de la República, lo que supone que tendrá un responsable institucional diferente al de los del PDET, o que por lo menos se entienda que son procesos diferentes y que cada uno requiere un responsable. Es importante, precisar que esto no quiere decir que la ART no pueda ser la responsable, pero a nivel territorial el Gerente no puede ser el delegado para el desarrollo del proceso de planeación participativa del PNIS, es necesario que haya uno específico.

4. La escala de acción del PNIS llega hasta el nivel municipal, si bien guarda la misma lógica a nivel de asambleas, no llega al nivel subregional del PDET. Esto tiene consideraciones en términos de la metodología de participación, en la medida que la del PDET tiene un flujo preciso y concreto hacia el nivel subregional, pues el PATR se concreta es a este nivel, mientras que el PISDA se concreta a nivel de las comisiones municipales.

5. El PISDA se compone de un elemento de atención rápida orientado a la estabilización socioeconómica y de otro más estructural que busca la integración de estas comunidades en las dinámicas propias de una economía basada en actividades económicas lícitas. Este elemento, en el acuerdo ya tiene de manera muy precisa las líneas de intervención, lo cual indica que lo que se proponga en las asambleas y en las comisiones

Teniendo en cuenta los aspectos antes mencionados, y sobre el marco de acción de los PDET, se proponen un conjunto de recomendaciones. Se debe considerar además que las recomendaciones aquí propuestas atienden el primer eslabón de la de la política integral que son los campesinos que siembran cultivos de uso ilícito y los territorios más afectados por su presencia:

- Las medidas especiales y diferenciadores del PNIS y PISDA deben orientarse a buscar que los campesinos avancen en una reconversión productiva sostenible y que una vez esto avanza, la condición especial que lo hizo elegible para el programa se reduce y puede transitar hacia los proyectos que contribuyen a la transformación estructural de territorio. Es así, como se puede interpretar que las medidas especiales estarán cobijadas por el plan de atención rápida, mientras que las otras podrán desarrollarse en el marco de las mesas y las instancias de participación del PDET.

- Los PDET especialmente en el componente de desarrollo productivo deben considerar que las actividades económicas que se propongan deben ser lo suficientemente rentables que permitan a estas familias mantenerse en la legalidad.
- La articulación del PNIS y el PDET y sus planes de implementación desde la perspectiva del modelo institucional, se debe desarrollar a través de una submesa específica dentro de la mesa de desarrollo productivo en el marco de las asambleas comunitarias y las instancias municipales de participación.

Estas mesas estarán a cargo del delegado de la Autoridad Nacional Competente, los participantes de la submesa a nivel de la asamblea comunitaria serán:

i. Delegados de los beneficiarios que se acogieron voluntariamente al Programa,
ii. Delegada de las mujeres de los hogares que se acogieron voluntariamente al Programa
iii. Representante de la Alcaldía
iv. Representante de la Autoridad Nacional Competente

Las propuestas de las asambleas se recogen en un plan específico y a través de los delegados y con el respaldo técnico de la Autoridad Nacional Competente se llevan a la comisión municipal. En esta comisión debe haber garantía de representación de cada una de las Asambleas en la misma lógica que se propone para el PDET en la instancia de participación municipal.

Por su parte la ART y la Autoridad Nacional Competente deberán establecer un procedimiento específico para el tratamiento de los beneficiarios del Programa en el marco del PDET, sobre la base de que lo que se trata en la submesa es lo específico y diferencial[21].

Teniendo en cuenta que el Acuerdo en el Punto Cuatro es bastante específico en los contenidos del PNIS y el PISDA, desde la perspectiva del modelo de gestión se sugiere que se tenga un portafolio específico de instrumentos para la submesa en el marco del componente de Desarrollo Productivo, que permitan desarrollar las siguientes líneas de intervención:

- Seguridad alimentaria a través de asistencia alimentaria directa a hogares por un período definido, planes de nutrición integral para escuelas rurales, apoyo al establecimiento de huertas caseras.
- Proyectos de generación de ingresos rápidos en finca con mecanismos que permitan ingresos en la etapa de establecimiento del proyecto.
- Apoyo a la comercialización potenciando circuitos cortos minimizando costos de transacción (comercializadores sociales)
- Formación en competencias ciudadanas para legalidad
- Empleo temporal
- Contratación para el desarrollo de la obras del PDET.
- Establecimiento de guarderías rurales para las madres que se incorporan al programa

El desarrollo de los instrumentos y su implementación debe estar a cargo de la Autoridad Nacional Competente y buscar que se complementen entre sí. La articulación con el PDET con sus componentes, líneas de intervención e instrumentos se debe sustentar en la lista de elegibles resultante del proceso participativo de construcción del PISDA. No obstante, se sugiere que la elegibilidad se centre solamente en el componente productivo, de ordenamiento social de la propiedad y en la línea de intervención de mejoramiento de habitabilidad del componente social. Es decir los demás componentes no discriminarán positivamente frente a los elegibles del PISDA, en la medida que las otras líneas están sustentadas en el acceso a derechos ciudadanos que no deberían establecer mecanismos de selección. Así mismo, es preciso mencionar que la entrada en el PDET de la lista de elegibles en los componentes específicos que

[21] Si por alguna razón llegaran a ser la misma institución es clave lograr una diferenciación que permita cumplir con lo exigido en el Acuerdo

se menciona debe tener mecanismos de control social que garanticen que los participantes no reinciden una vez han sido beneficiarios del Programa.

4.5.2. Reparación colectiva y retornos

En el marco de los lineamientos operativos de los PDET, las reparaciones colectivas a las víctimas del conflicto armado desempeñan un papel clave. No sólo se constituyen en un deber del Estado reconocer y compensar de forma económica y simbólica a la población históricamente afectada por las dinámicas de la violencia armada; sino también son indispensables para reivindicar los derechos de las víctimas a conocer la verdad, satisfacer sus demandas, gozar efectivamente de sus derechos, asegurar la garantía de no repetición, y facilitar el acceso universal de bienes y servicios públicos esenciales para cesar esta condición y promover su desarrollo.

El Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto subraya la importancia de que las víctimas sean el centro de los acuerdos de paz. Reconocer a la población víctima como ciudadanos sujetos de derechos, la corresponsabilidad directa e indirecta que le atañe a los actores y agentes involucrados en el conflicto, la verdad sobre las infracciones cometidas sobre los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario, la justicia, la reparación y no repetición se configuran en los ejes centrales del Sistema Integral que se ha propuesto en el contexto de la Mesa de Conversaciones.

El Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición - SIVJRNR tendrá como objetivos centrales consolidar la paz y la garantía de los derechos de las víctimas del conflicto. En el marco de este nuevo arreglo, la reparación y restauración del daño ocasionado por acción del conflicto se configura en uno de los pilares centrales de la acción del Estado en los territorios golpeados por la violencia armada, lo cual entra a complementar el régimen de atención, asistencia y reparación de víctimas introducido desde la Ley 1448 de 2011.

Teniendo en cuenta que los procesos de transformación estructural deben priorizar las zonas más necesitadas según los niveles de pobreza, grado de afectación derivada del conflicto, la debilidad institucional administrativa, capacidad de gestión y la presencia de cultivos ilícitos, la población víctima del conflicto, sin duda, será uno de los actores presentes en los territorios PDET. Es por esta razón, que el mismo Acuerdo 5 alcanzado en la Habana le proporciona a los Programas de desarrollo rural con enfoque territorial el carácter reparador.

Por lo mismo, pronunciarse sobre la relación entre los programas de reparación y el modelo de gestión PDET que se propone es imperativo. Esto con el fin de garantizar la implementación armónica de programas, la satisfacción de los derechos de las víctimas y evitar la duplicidad de acciones de atención, asistencia y reparación a las víctimas. Para lograr la reparación colectiva en el fin del conflicto, el Acuerdo propone diversos planes a nivel territorial. Uno de ellos es el Plan de Reparación Colectiva con Enfoque Territorial – PRCET, el cual tiene como fin último la construcción de proyectos de vida de las víctimas en el territorio.

En ese orden, la atención se centra en aquellos territorios en los que se pondrán en marcha los PDET, dado que éste deberá incorporar los planes de reparación colectiva. En otras palabras, si bien el modelo operativo de los Planes de Reparación colectiva será independiente, tratándose de territorios PDET, el PRCET hará parte integrante del PDET

Siguiendo el modelo de gestión propuesto en este documento, el PDET debe involucrar a las víctimas como un actor presente en el territorio. Esto garantiza su participación activa en la construcción de la visión territorial haciendo siempre especial énfasis en el compromiso con quienes ostentan la calidad de víctima. Así, esto implica actividades de pedagogía, en donde se manifieste el compromiso con esta población y la necesidad de reconstruir el territorio junto con acciones que reconozcan y dignifiquen su condición mediante acciones de construcción de memoria y reconciliación.

De esta manera, desde la fase de pre alistamiento del PDET, la ART debe contar con la presencia y actuar en coordinación con la Unidad de Víctimas - UARIV, entidad competente para la ejecución de la política de asistencia, atención y reparación a la población víctima del conflicto armado. Esta unidad deber participar de cada proceso que se lleve cabo, incluso desde la identificación de mapa de actores, en donde la información en sus bases de datos y registros jugarán un rol clave para que el Gerente PDET pueda reconocer la situación y relaciones sociales existentes en el territorio de manera preliminar.

Con el acompañamiento permanente de la UARIV, se podrá establecer en las fases de Alistamiento y Planeación la situación de la población víctima, sus necesidades y sus proyectos de vida. Este momento estará orientado a incluirlos dentro de la visión del territorio correspondiente, acorde al enfoque territorial que rige estos programas. Por lo mismo, será indispensable, entre otros, capturar información en relación con:

1. Censo de la población víctima
2. Identificación de tipo de sujeto de reparación, sea sujeto de reparación individual o colectiva
3. Estado de los procesos de reparación integral en cada uno de los casos
4. Identificación de cuellos de botella en cada caso
5. Contexto del conflicto armado en la región que ocasiono la violación de derechos a la población víctima. El conocer las causas de las violaciones permitirá una mejor formulación y proposición de medidas de reparación colectiva en el marco del PDET de cada territorio.
6. Identificación de medidas de reparación colectiva con la cual el sujeto se sienta reparado
7. Identificación de acciones PDET que puedan ser consideradas como medidas de reparación por la población víctima.

Lo anterior tendrá como fin último la construcción de PDET cuya visión estratégica de la subregión y los logros de la intervención especial involucren la visión de las víctimas como un actor integrante del territorio.

Una vez se conforme esta visión territorial, se entrará a la fase de priorización y perfilamiento de proyectos para el PATR e inicio de las acciones rápidas de construcción de confianza. Es en este momento en donde la información capturada previamente permitirá incluir dentro de los proyectos territoriales por componente acciones con carácter reparador y la calificación de acciones generales como medida reparadora. Esto, toda vez que el tipo de acciones de reparación son puramente enunciativas y dependerán de las circunstancias de cada población (Se argumenta a partir de la naturaleza puramente subjetiva del concepto de reparación)

Ahora bien, vale la pena precisar que las medidas de reparación a las que se hace alusión o que atraviesan el PDET, serán aquellas de carácter colectivo es decir:

- ***Medidas de Rehabilitación[22]:*** Medidas orientadas la atención de carácter jurídico, médico y psicológico y social dirigidas al restablecimiento de las condiciones físicas y psicológicas de las víctimas.
- ***Medidas de Satisfacción[23]:*** Buscan proporcionar bienestar y contribuir a mitigar el dolor de la víctima, a través del restablecimiento de la dignidad de la víctima y difusión de la verdad sobre lo sucedido.
- ***Garantías de no repetición[24]:*** El Estado debe implementar una serie de medidas con el fin de garantizar que no se repitan las violaciones a los derechos humanos, ni las infracciones al DIH que generaron la victimización.

Así las cosas, la proposición de medidas dentro de los PART deberán tener en cuenta los aspectos o componentes exigidos según el Acuerdo 5. Esto son (i) medidas materiales y simbólicas para atender los

[22] Art. 135 Ley 1448 de 2011
[23] Art. 139 Ley 1448 de 2011
[24] Art. 149 Ley 1448 de 2011

daños, (ii) acciones de convivencia y reconciliación, (iii) procesos de articulación con otras intervenciones en el territorio, incluyendo acciones de verdad y justicia, (iv) fases de preparación y elaboración de los planes de acción, (v) herramientas de participación activa de las víctimas, y (vi) medidas de contribución para hacer efectiva la reparación colectiva.

- ✓ ***Medidas materiales y simbólicas para atender los daños:*** se pueden cristalizar en proyectos de recuperación y restauración de infraestructura básica, social o productiva que desempeñaba un rol histórico clave y emblemático en los territorios. Por ejemplo, la reconstrucción o recuperación de una escuela, vía, puente, centro de salud, inspección de policía, biblioteca, centro de acopio etc., que fue tomada y destruida por los actores armados y dejó una huella profunda en la vida de las comunidades que habitaban el territorio. Los proyectos priorizados por el PATR pueden orientarse a reparar de manera simbólica estos hechos con monumentos o placas conmemorativas, reconstrucción de la memoria histórica, actividades lúdicas o a través de la reconstrucción y reparación de la infraestructura pública. Una alternativa que debe contemplarse es contar con una proporción importante del 30% de los recursos orientados como presupuestos participativos para impulsar estas iniciativas.
- ✓ ***Convivencia y reconciliación:*** El Estado debe implementar una serie de medidas con el fin de garantizar que no se repitan las violaciones a los derechos humanos[25], ni las infracciones al DIH que generaron la victimización. Dentro de este tipo de medidas, puede clasificarse aquellas orientadas a crear espacios o implementar programas de convivencia y reconciliación. Por tanto, los PDET deben fomentar la institucionalización de centros de reconciliación dónde se informen y capaciten las comunidades, se reconozcan los liderazgos, se promuevan procesos de empoderamiento y construcción de confianza de la población víctima y los excombatientes. En el marco del componente de Desarrollo Institucional se adelantará estas acciones para fortalecer la democracia, la participación y la construcción de confianza y la recuperación del tejido social en los territorios PDET.
- ✓ **Articulación con otras acciones e intervenciones en el territorio**: Los componentes de los PDET: Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Ordenamiento Social de la Propiedad y Desarrollo Institucional, y sus líneas de intervención, contemplan acciones que permitirán mejorar las ventajas productivas y competitivas del territorio con la finalidad de iniciar procesos de transformación estructural. El enfoque integral de estas acciones vincularán y articularán a otros programas de la oferta institucional, sector privado y cooperación internacional que tienen presencia en los territorios priorizados y que serán parte de las apuestas que se construirán concertadamente con la población vulnerable en las subregiones de los PDET. Por tanto, las iniciativas de índole productiva y dirigidas a la reducción de brechas, la provisión de bienes públicos sociales, los procesos que garanticen la formalización de la propiedad rural y el acceso a tierras, aquellos asociados a fomentar la participación de la población rural más pobre y vulnerable, y el fortalecimiento de los gobiernos locales se constituyen en diferentes acciones que permiten garantizar la no repetición de acciones que vulneren los derechos de la población y que se desate en olas de violencia.
- ✓ **Participación de las Víctimas**: Los diferentes mecanismos de participación que prevén los PDET, se configuran en un escenario central para que las víctimas y sus organizaciones fortalezcan la participación, sus procesos de toma de decisión, y estén en capacidad de identificar las prioridades y requerimientos de la población vulnerable en materia de reparación colectiva. Al compartir los mismos espacios de participación que se estructurarán a través de los PDET se garantizará que las medidas de reparación colectiva a las víctimas se implementen no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo. De igual forma, los mecanismos y espacios que promoverán los PDET, establecerán de forma concertada los instrumentos que permitan asegurar el seguimiento, evaluación y control social de las acciones e iniciativas que adelante la RRI y los PDET en los territorios priorizados. De esta forma, la reparación colectiva se consolidará garantizando espacios democráticos de participación y de diálogo e incidencia sobre la política pública que se formule e implemente en las zonas priorizadas por los acuerdos de paz.

[25] Art. 149 Ley 1448 de 2011

Por otro lado, al compartir los mismos espacios de participación que se estructurarán a través de los PDET se garantizará que las medidas de reparación colectiva a las víctimas se implementen no sólo en el corto, sino también en el mediano y largo plazo. De igual forma, los mecanismos y espacios que promoverán los PDET, establecerán de forma concertada los instrumentos que permitan asegurar el seguimiento, evaluación y control social de las acciones e iniciativas que adelante la RRI y los PDET en los territorios priorizados. De esta forma, la reparación colectiva se consolidará garantizando espacios democráticos de participación y de diálogo e incidencia sobre la política pública que se formule e implemente en las zonas priorizadas por los acuerdos de paz.

En este marco, las acciones orientadas a la reparación colectiva no se distanciarán de las iniciativas que los PATR priorizarán con base en los componentes del PDET. Desde una perspectiva de enfoque integral los espacios que se construyan o activen para reconocimiento de la verdad sobre la violación de los derechos humanos en medio del conflicto y la administración de la justicia fortalecerán las intervenciones de los PDET en cada componente.

Finalmente, cabe mencionar que cuando haya lugar a procesos de retornos o reubicaciones de población desplazada, estos deberán adecuarse dentro de la construcción del PDET y PART de la misma manera en que se ha venido explicando. Los proceso de retorno y reubicación tienen como propósito garantizar la atención integral a las víctimas de desplazamiento que deciden voluntariamente retornar o ser reubicadas. Una vez se cuente con la voluntad de la víctima y las condiciones de seguridad en el territorio, se inicia el diseño de un plan de acompañamiento (Plan de Retorno y Reubicación) liderado también por la UARIV el cual pretende reparar a las víctimas en dos fases:

1. Estabilización socioeconómica para superar las condiciones de vulnerabilidad
2. Acceso a otras medidas graduales y progresivas (Ejemplo de ellos son obras de infraestructura)

Dado que el plan incorpora medidas de atención (orientadas a superar etapa de emergencia) y asistencia (complementarias a la reparación), estas podrían incorporarse dentro del 30% del presupuesto PDET dirigido a la ejecución de acciones de confianza. Ahora bien, una vez son superadas las condiciones de emergencia, se deberán establecer medidas que conducen a la formulación de un proyecto de vida con vocación de permanencia las cuales hacen parte del Plan de Retorno y Reubicaciones – PRR- de la ley 1448. Sin embargo, tratándose de territorios PDET dicho plan también deberá ser incorporado dentro del PDET y PART, teniendo en cuenta que el PRR requiere también la caracterización de la población, el análisis situacional, fase de alistamiento y definición de compromisos, retorno y reubicación propiamente dicha y seguimiento.

De esta manera, los PATR y sus acciones en los territorios PDET, a través de los proyectos que se estructuren de acuerdo a los lineamientos de los componentes de Desarrollo Productivo, Desarrollo Social, Ordenamiento Social de la Propiedad y Desarrollo Institucional servirán no sólo para contribuir a la transformación estructural de los territorios en conflicto, sino también para cumplir con los propósitos de la reparación colectiva estructurados a corto, mediano y largo plazo.

5. ANÁLISIS DE BRECHAS Y SUBREGIONES

5.1. Análisis de brechas

Análisis de brechas agregado

Los municipios PDET muestran diferencias importantes con respecto al promedio nacional, en variables de geografía económica, estructura económica, incidencia e intensidad de la pobreza, estructura fiscal y convergencia regional (Cuadro 1). En particular, los municipios PDET se diferencian del promedio municipal a nivel nacional en:

- Mayor ruralidad, mayor distancia a ciudades y menor densidad poblacional y densidad vial.

- Menor PIB y PIB per cápita.
- Menor participación del sector agropecuario y de la industria, y mayor participación del sector minero y del sector gobierno.
- Mayor pobreza (incidencia e intensidad) tanto rural como urbana.
- Mayor presencia de población étnica.
- Menor participación de recursos propios y mayor participación de regalías.
- Mayores brechas en la mayoría de las variables que conforman el Indicador de Convergencia Intrarregional, y particularmente en cobertura de educación media, mortalidad infantil, ingresos tributarios y déficit de vivienda.
- Mayor presencia de cultivos de uso ilícito y de grupos armados ilegales.

Al mismo tiempo, se observa una alta heterogeneidad de los municipios PDET en la mayoría de los anteriores indicadores. Esto refleja la necesidad de un enfoque territorial específico de las estrategias PDET en las diferentes subregiones e incluso al interior de éstas.

Por ejemplo, aunque la participación de la población étnica en los municipios PDET es 30% mayor al promedio nacional, hay diferencias importantes: el 40% de estos municipios tiene una participación de población étnica menor al 10%, al tiempo que para cerca del 30% de los municipios dicha participación es superior a 70%.

Así mismo, aunque el Índice de Ruralidad (IR) es, en promedio, relativamente alto, hay diferencias entre los municipios (Cuadro 1): entre los 187 municipios hay 19 municipios que hacen parte del Sistema de Ciudades, pero sólo tres de ellos hacen parte de una aglomeración urbana (Pradera, Florida y Rionegro). El resto son ciudades uninodales, la mayoría de ellas capitales de departamento.

Cuadro 1. Comparación municipios PDET vs. Promedio nacional

Variables de geografía económica	**Municipios PDET [1]**	**Promedio Nacional [2]**	**[1] / [2]**
Índice de Ruralidad[26]	52,79	46,71	1.1
Porcentaje de población en zona rural	55.73%	55.74%	1.0
Densidad poblacional (hab/km2)	37.17	149.36	0.2
Distancia población de 100 mil hab. (kms)[27]	92.46	74.1	1.2
Vías primarias (kms. por km2)	0.07	0.24	0.3
Vías secundarias (kms. por km2)	0.62	1.04	0.6
Población y pobreza multidimensional			
Porcentaje población étnica	0.33	0.14	2.4
Tasa de dependencia	0.44	0.42	1.0
Tasa Global de participación	36.5	38.5	0.9
IPM	0.81	0.69	1.2
Incidencia rural	0.9	0.8	1.1
Incidencia urbana	0.7	0.54	1.3

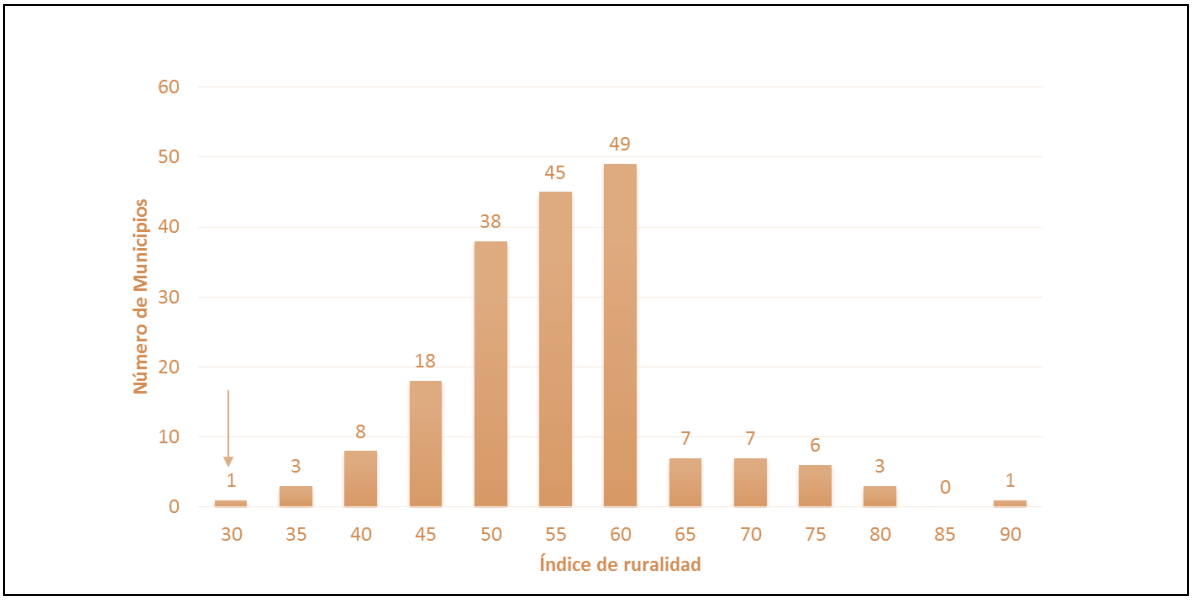
[26] Relación entre distancia a ciudades (promedio de distancia a ciudades de más de 100 mil habitantes por rangos de tamaño y densidad poblacional (habitantes por km^2),

[27] Distancia euclidiana

Brecha de pobreza global	0.33	0.25	1.3
Brecha de pobreza urbana	0.27	0.20	1.4
Brecha de pobreza rural	0.53	0.44	1.2
Actividad económica			
Valor agregado municipal (2011) (Mill. $)	3401	5143	0.7
Valor agregado per cápita (Mill. $)	11.2	11.9	0.9
Sector agropecuario (participación)	16.30%	22.10%	0.7
Sector minero	18.50%	8.10%	2.3
Sector industrial	4.00%	6.30%	0.6
Sector construcción	7.30%	8.70%	0.8
Sector comercio y servicios (sin Gobierno)	39.50%	43.70%	0.9
Sector Gobierno	14.30%	10.90%	1.3
Variables ICIR			
Cobertura en educación media 2014	0.24	0.36	0.65
Pruebas saber 2012	42.44	43.86	0.97
Pentavalente 2014	0.84	0.84	1.00
Mortalidad infantil 2013	24.73	19.59	1.26
Ingresos Tributarios per cápita	128324	184595	0.70
Participación de Ingresos Tributarios	0.10	0.13	0.76
Déficit de vivienda 2005	0.80	0.69	1.16

Fuente: Elaboración propia

Ilustración 18. Índice de ruralidad - frecuencia absoluta



Fuente: Elaboración propia.

Análisis por regiones

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) propone la división del territorio nacional en seis regiones: Caribe, Centro Sur, Centro Oriente, Llanos, Eje Cafetero, y Pacífico, con el propósito de establecer metas de convergencia en indicadores sociales para los municipios y departamentos que hacen parte de cada una de ellas.

El análisis de brechas por subregiones de los municipios PDET que se presenta a continuación, compara varios indicadores sociales y económicos disponibles con los promedios de dichos indicadores en las regiones a los cuáles pertenecen.

En todos los casos, las variables son medidas como el valor del indicador para la región del PND (por ejemplo, la tasa de pobreza multidimensional para la Región Caribe) menos el valor del indicador para la subregión PDET (tasa de pobreza multidimensional para la subregión de Montes de María).

El resultado más evidente del análisis de brechas es el rezago de la mayoría de las regiones PDET con respecto a la situación de pobreza y de los indicadores de convergencia de cada una de las regiones. Se debe señalar que, para el promedio de los municipios PDET, con datos del Censo de 2005, las principales brechas se concentraban en las condiciones de la vivienda, especialmente en lo referente a eliminación de excretas, acceso a fuentes de agua mejoradas y paredes inadecuadas, y en variables educativas como analfabetismo, inasistencia escolar, rezago escolar y cuidado de la primera infancia. Con una brecha muy significativa también aparece el aseguramiento en salud, situación que ha mejorado sustancialmente con la expansión de la cobertura en salud al área rural desde hace varios años.

A continuación se presenta la síntesis del análisis de brechas de las subregiones PDET con respecto a las regiones a las que pertenecen.

Región Caribe

Las subregiones PDET que hacen parte de la región PND Caribe son: Caribe, Montes de María, Cesar, y Magdalena Medio. En el Cuadro 1 del Anexo relacionado con la sección, se observa que la subregión de Magdalena Medio es la subregión con menor incidencia relativa de la pobreza (menor pobreza en comparación con los indicadores de la Región Caribe) a pesar de ser la de mayor ruralidad relativa y menor densidad poblacional, mientras que la subregión Caribe es la de mayor incidencia relativa de la pobreza. De otro lado, con respecto a las variables que componen el Indicador de Concentración Intrarregional (ICIR), el mejor desempeño, lo tiene la subregión de Cesar, que se encuentra mejor que el promedio de la región Caribe.

Región Centro Sur

La región Centro Sur comprende las subregiones de Putumayo, Caquetá y Sur Tolima. Todas ellas están por debajo del valor del ICIR para la región, pero las mayores brechas se presentan en Caquetá y Sur Tolima. De otro lado, las tres subregiones están peor que la región de Centro Sur en términos de pobreza, con la excepción de la intensidad de la pobreza urbana, donde la subregión de Sur Tolima se encuentra ligeramente mejor. Obsérvese también que estas tres subregiones son más rurales que el promedio de la región, en particular Putumayo y Caquetá.

Región Llanos

La región Llanos comprende dos subregiones con resultados muy diferentes: la subregión Meta - Guaviare, con indicadores por debajo de la región, y la de Arauca con indicadores relativamente mejores que los de la región. Se debe señalar sin embargo que en términos de las variables que componen el ICIR ambas subregiones se encuentran por debajo del valor del indicador para la región, aunque con un mayor rezago, claramente, en el caso de Meta – Guaviare. Esta subregión es también la más rural, de menor densidad poblacional y vial, y de mayor distancia a las ciudades.

Región Pacífico

La región Pacífico comprende subregiones de una gran heterogeneidad. Sólo una de ellas (Norte Cauca y Valle) está mejor que el promedio de la región especialmente en términos de pobreza urbana y de las variables que componen el ICIR. Esta es también la subregión de menor ruralidad, mientras que las otras subregiones se encuentran peor que el promedio de la región, particularmente Pacífico Sur y Chocó. Estas últimas son también las de mayor ruralidad, junto con la subregión de Pacifico Sur – Buenaventura.

Región Eje Cafetero - Antioquia

Comprende las subregiones de Bajo Cauca – Paramillo, Oriente y Urrao, Urabá y Bajo Cauca. Entre ellas, la subregión de mejor desempeño relativo es la de Oriente y Urrao, que muestra el mejor desempeño del indicador ICIR y los menores niveles relativos de pobreza rural y urbana, así como también la región de menor ruralidad relativa. Todas las otras subregiones PDET muestran peores resultados en términos de pobreza y convergencia regional.

Región Centro Oriente

Esta región comprende una subregión PDET, la de Catatumbo que se encuentra peor en todos los indicadores, con respecto al promedio de la región, en particular, en pobreza rural y urbana, e índices de convergencia. Esta subregión es también mucho más rural, con menor densidad de población y mayor distancia a las ciudades.

5.2. Propuestas de Sub-regiones

El ejercicio de regionalización para los PDET debe buscar la identificación de territorios funcionales que estén articulados histórica, cultural y funcionalmente, de tal manera la construcción de la visión compartida y la planificación territorial permita a las comunidades y territorios asociarse y organizarse en torno a problemáticas, identidades y propósitos comunes, con el objetivo de hacer realidad un instrumento efectivo para la transformación territorial.

Sin embargo, se ha identificado que los esfuerzos de regionalización, en particular los que se hacen desde el centro, suelen hacerse con grandes vacíos de información y de desconocimiento de las dinámicas territoriales. Se suelen definir normativamente regiones, sub-regiones, regiones administrativas especiales donde pueden no existir fundamentos empíricos para crearlas, y como resultado los esfuerzos realizados en su conformación carecen de un alcance orientado al desarrollo territorial.

La historia político-normativa de Colombia está llena de esfuerzos de regionalización, coordinación y asociación de entes territoriales principalmente con base a criterios de pobreza o provisión de bienes y servicios públicos. Los municipios con menores capacidades administrativas, con mayor incidencia de pobreza, y con mayores carencias se tendían a aglomerar en una sola subregión, sin analizar los elementos que podrían llevar a estos territorios a acercarse a niveles de desarrollo superiores. Esos criterios de aglomeración no son elementos suficientes para la definición de territorios funcionales, y mucho menos si el objetivo, como en el caso de los PDET, es la transformación territorial. Incluso, la identificación de subregiones "homogéneamente pobres" puede constituir una traba efectiva para la transformación territorial por la ausencia de nodos dinamizadores que puedan jalonar procesos de cambio en el territorio.

Este análisis apunta a la necesidad de entender las particularidades del territorio y de las relaciones sociales, económicas y culturales que tienen lugar en ellos. Sin embargo, los ejercicios de regionalización frecuentemente han desconocido las relaciones entre los actores socioeconómicos y políticos para direccionar los territorios hacia un proceso común de visión y planeación territorial.

Otro de los elementos que han derivado en el fracaso de la regionalización, es que parten con el desconocimiento de las funcionalidades e interacciones territoriales, en el hecho de que buena parte de la información que se utiliza a nivel municipal para tratar de identificar estas características proviene, por

ejemplo, del Censo de Población de 2005, es decir, corresponde a una realidad que estaba vigente hace más de 10 años.

Este tipo de ejercicios de regionalización cumplen diferentes propósitos, y son diferentes de acuerdo a diferentes fines. Los esquemas de coordinación y la definición de subregiones varían de acuerdo a los servicios o sectores que se busque intervenir para mejorar la situación y la calidad de vida de la población. En otras palabras, no hay una regionalización única *per se*; incluso para un fin específico (como mejorar el acceso a riego, o compartir la provisión de ciertos servicios), es posible que varíe la "regionalización apropiada" y los mecanismos de coordinación.

Todos los elementos anteriores, conceptuales y prácticos, enfatizan el carácter limitado de cualquier ejercicio de regionalización y la imposibilidad de definirlo desde el Gobierno Nacional. La implicación directa de este reconocimiento es que cualquier propuesta de subregionalización que se plantee para los PDET, incluso la que se plantee en la Mesa de Negociación de La Habana, debe ser validada y reconfigurada, de ser necesario, en el territorio al momento de iniciar la formulación del PDET.

En este contexto, las propuestas de subregionalización que surgen del ejercicio realizado por Rimisp que se presentan en este documento son ilustrativas y limitadas por la disponibilidad de información, y de ninguna manera tienen un carácter definitivo.

5.2.1. Criterios

Los elementos esenciales de un ejercicio de regionalización con miras a la transformación territorial deben partir de los siguientes principios:

1. El eje de la transformación territorial es la conexión a los mercados y el desarrollo y fortalecimiento de redes:
    a. Conectar y ampliar mercados mejora el bienestar de la población y en particular de la población rural al crear oportunidades de interacción con el mercado en la producción, el consumo y los mercados de factores, todo lo cual redunda en ganancias en eficiencia y en productividad[28].
    b. Fortalecer redes significa conectar personas: las redes contribuyen a mejorar el bienestar de los pobres y de la sociedad en general a través del mejoramiento de la capacidad de los individuos para auto-organizarse y hacer frente sus problemas de acción colectiva por sí mismos. Además, la productividad realmente está en las redes, más que en las personas.
2. La identificación de territorios funcionales para la conformación de subregiones con miras a la transformación territorial, debe tener en cuenta por lo tanto la existencia de nodos o ejes dinamizadores que potencien al mismo tiempo la articulación con los mercados, y la potencialidad de interacciones económicas, sociales y políticas entre los actores del territorio.
3. Para las áreas rurales, la principal conexión a los mercados se da a través de la articulación rural – urbana, de la articulación a ciudades y específicamente al Sistema de Ciudades.
    a. Las ciudades intermedias, bien sea dentro o fuera del Sistema de Ciudades tienen un importante papel potencial para jalonar y alimentar dinámicas regionales de crecimiento económico y social.
    b. Los cascos urbanos de los municipios, a partir de cierto umbral de población y de actividad económica pueden jugar un papel importante como polos de dinamismo económico local.
4. También se debe tener en cuenta la identificación de regiones que comparten ventajas comparativas que son o pueden constituirse en núcleos dinamizadores del desarrollo territorial.
5. En la conformación de las regiones es fundamental distinguir entre "áreas rurales marginales" (ARM) y "áreas rurales favorecidas" (ARF), en el sentido De Janvry y Sadoulet (2004). Las ARM tienen suelos de baja calidad agroecológica, carecen de ventajas comparativas (al menos explotables desde el punto de vista del mercado) y/o están aislados de los mercados y las

[28] En muchos casos puede ser necesario el diseño de políticas públicas para resolver los problemas que se presentan cuando los individuos interactúan a través de mercados

oportunidades de empleo. Las ARF tienen por el contrario, buenas calidades agroecológicas y buenas conexiones a mercados dinámicos.

- En las áreas rurales favorecidas hay sin embargo población en situación de pobreza por carencia de activos y/o por dificultades para aprovechar las oportunidades que brindan los mercados.
- Para mejorar las condiciones de vida de la población es necesario conectar eficazmente las ARM con las ciudades y con áreas rurales favorecidas.
- En ciertas condiciones, la migración es una salida para mejorar las condiciones de vida de la población que vive en ARM y que por sus condiciones geográficas es muy difícil conectar a mercados o a ARF. Ello requiere políticas para mejorar la probabilidad de migración exitosa de la población.
- La migración como salida no es posible o deseable, y más en la medida que las poblaciones se encuentren vinculadas orgánica y culturalmente a un territorio, como ocurre en el caso de los territorios colectivos. Otras opciones de política son necesarias.

Para implementar empíricamente los anteriores principios se desarrolla el Indicador de Nodos Dinamizadores (IND) con el fin de identificar municipios o territorios que podrían tener la capacidad potencial de jalonar el crecimiento de su territorio contiguo porque probablemente tienen una mayor presencia de mercados, posibilidades de empleo (formal o informal), y algún grado de economías de aglomeración.

El índice se compone de cuatro factores: 1) tamaño de la cabecera municipal, 2) densidad poblacional, 3) distancia lineal a una ciudad de 100 mil habitantes, 4) PIB municipal no minero, como medida del tamaño de la actividad económica municipal.

Los resultados del IND son complementados con otros indicadores que buscan identificar la existencia de "áreas rurales favorecidas". Para ello se utiliza el Índice de Concentración de la Actividad Agropecuaria (ICAA) que clasifica los municipios en una escala de 1 a 4 según la importancia de la actividad agropecuaria presente (1 más importante) y también una variable dicótoma que muestra si la presencia de agricultura familiar es importante o no. Finalmente, como proxy de la calidad institucional municipal, se utiliza el indicador de las variables que componen el Indicador de Convergencia Inter-Regional (ICIR)[29], normalizadas.

El "Indicador de Nodos Dinamizadores Ampliado" (INDA) combina el Indicador de Nodos Dinamizadores (IND) con las anteriores variables. Una región con un nodo dinamizador ampliado denota, por lo tanto, la existencia de un núcleo dinámico con potencial de jalonar dinámicas económicas, con posible presencia de agricultura familiar y mejor capacidad institucional[30].

5.3. Análisis de resultados

La tabla 4 presenta el resultado de la aplicación de la metodología para el promedio de los 187 municipios PDET. Se observa que apenas un 17% de los municipios tienen un Índice de Concentración de Actividad Agropecuaria (ICAA) relevante (nivel 1 y 2). Un mayor número de municipios tiene presencia significativa de agricultura familiar (50 municipios que representan el 26% de municipios PDET). El porcentaje de municipios que hacen parte de los 100 mayores puntajes a nivel nacional en el Indicador de Nodos Dinamizadores (IND) y del Indicador de Nodos Dinamizadores Ampliados (INDA) es aún menor: 11% y 12% respectivamente.

[29] Cobertura en educación media, resultados de las Pruebas Saber, cobertura de la vacuna pentavalente, mortalidad infantil, ingresos tributarios per cápita, participación de los ingresos tributarios en los ingresos municipales, y déficit de vivienda rural.

[30] Sin embargo, el indicador es aditivo en estas dimensiones, por lo que no necesariamente todas las características deben estar presentes o ser igualmente importantes.

Tabla 7: Resumen de Caracterización de los Municipios PDET

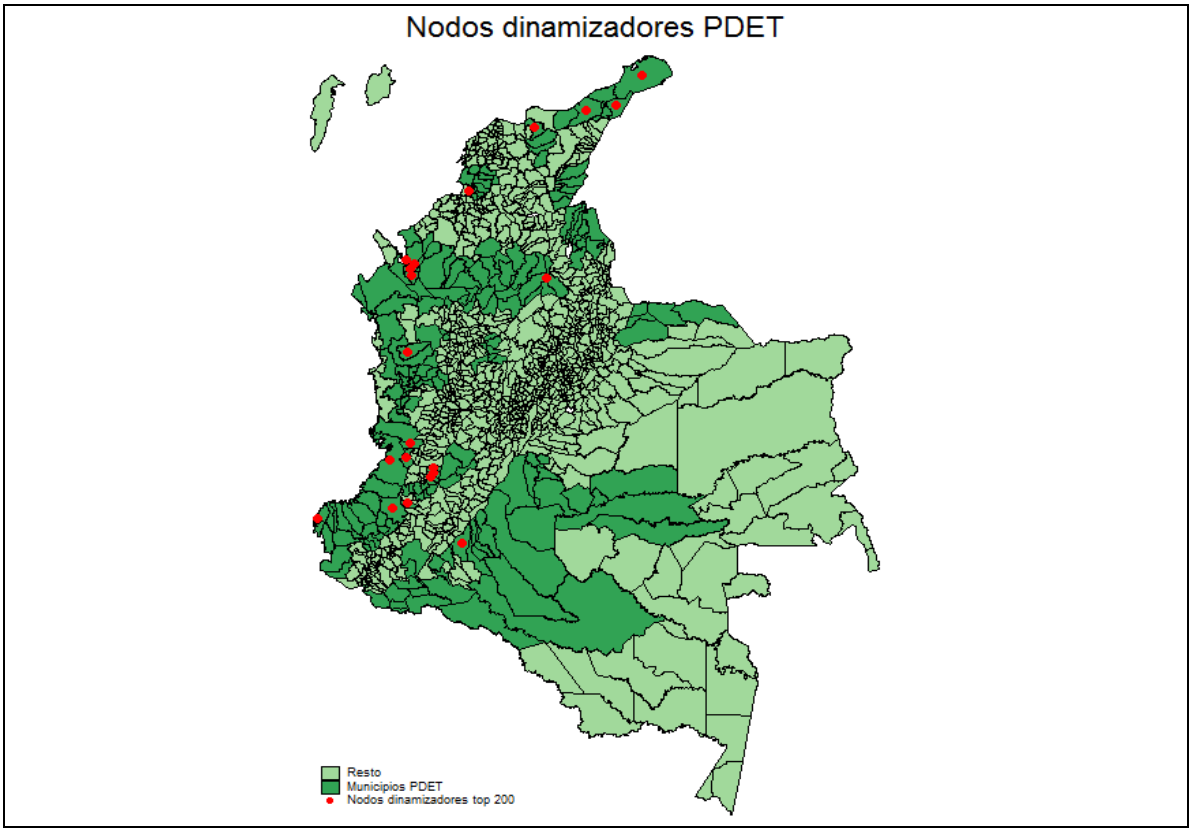
Variables Generales	**Municipios PDET**	**Porcentaje del Total**
# de Municipios	187	100%
# Municipios ICAA 1 y 2	33	18%
# Nodos dinamizadores Top 100	14	7%
# Nodos dinamizadores Top 200	21	11%
# ITIPRO Top 100	26	14%
# Zonas de Agricultura Familiar	50	27%

Fuente: Elaboración propia.

El Mapa 1 muestra la ubicación de los 21 municipios PDET incluidos entre los primeros 200 municipios con más alto puntaje del Indicador de Nodos Dinamizadores (IND):

- Ocho nodos dinamizadores en la región Pacífico: cinco de ellos en el Valle (Florida, Pradera, Buenaventura, Calima-Darién y Dagua), Miranda en el norte del Cauca, Tumaco en Nariño y Quibdó en Chocó.
- Cinco nodos dinamizadores en la región Caribe: Riohacha, Maicao, y Uribia en la Guajira, Ciénaga en Magdalena y Toluviejo en Sucre.
- Cuatro nodos dinamizadores en la región de Urabá: Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo.
- Dos nodos dinamizadores en la cordillera Caucana: Cajibío y El Tambo.
- Un nodo dinamizador en el Magdalena Medio: Barrancabermeja (Santander).
- Un nodo dinamizador en la región Centro – Sur: Florencia en Caquetá.

Mapa 1. Nodos dinamizadores y municipios PDET

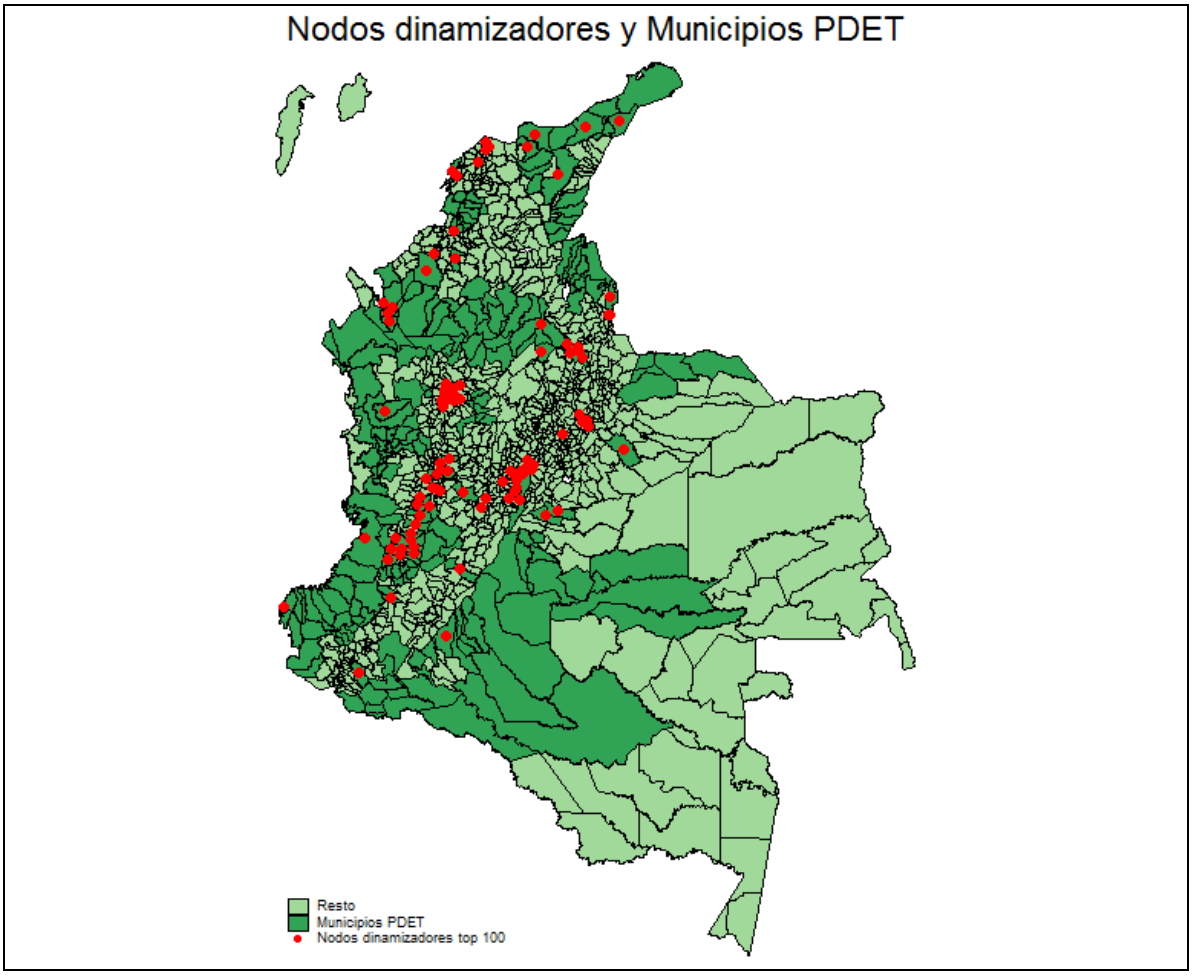


Fuente: Elaboración propia

La identificación de estos nodos dinamizadores debe complementarse con la de posibles nodos dinamizadores que aunque no hagan parte de los municipios PDET, pueden operar como tales, para regiones PDET específicas. Con este objetivo, el Mapa 2 muestra la ubicación de los cien municipios con mayor puntaje en términos del Indicador de Nodos Dinamizadores (IND), junto con los 21 nodos dinamizadores internos identificados previamente.

De los 100 nodos dinamizadores externos así identificados 79 hacen parte del Sistema de Ciudades. Este resultado ilustra claramente una de las premisas fundamentales que debe guiar la subregionalización de los municipios PDET, como ya se señaló anteriormente y es la capacidad actual y potencial de conectar estos municipios con el Sistema de Ciudades como mecanismo central para la transformación territorial de dichas regiones.

Mapa 2. Municipios PDET y nodos dinamizadores



Fuente: Elaboración propia

Un análisis preliminar de identificación de nodos dinamizadores externos (es decir, que no hacen parte de los municipios priorizados) relevantes para la subregionalización de los PDET arroja los siguientes resultados:

- En la región Caribe nodos externos relevantes serían Cartagena y Sincelejo (para la región de Montes de María), Valledupar (para el municipio El Copey).
- En el Valle del Cauca surgen como nodos dinamizadores externos relevantes Cali, Buga, Candelaria, El Cerrito, Jamundí, Palmira, Tuluá, y Yumbo, para los municipios priorizados del norte del Cauca y del Valle, tanto para los municipios de Florida y Pradera como para Calima-Darién y Dagua[31].
- En el Cauca los nodos externos relevantes son Puerto Tejada para los municipios del norte del Cauca y Popayán para los municipios priorizados de la cordillera Caucana, especialmente Cajibío, El Tambo y Patía.
- En Antioquia se identifican varios nodos dinamizadores externos, especialmente para los municipios de Anzá, Granada y Caicedo como Medellín, Barbosa, Bello, Caldas, Copacabana, Envigado, Girardota, Guarne, Itagüí, La Estrella, y Sabaneta. De otro lado, Marinilla y Rionegro

[31] Estos cuatro municipios, aparecen, además, como nodos dinamizadores internos.

podrían servir como nodos externos para Granada, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael y Sonsón.

- En el Magdalena Medio, Barrancabermeja operaría como nodo dinamizador de Puerto Wilches (que a su vez es un nodo interno), y por vía fluvial de Cantagallo, Bolívar.
- Finalmente, Cúcuta podría operar como como nodo dinamizador externo del municipio de Sardinata. Las distancias y tiempos de desplazamiento a otros municipios priorizados del Catatumbo son considerables y limitan su rol como dinamizador externo.

En este contexto, las subregiones PDET que mostrarían mayor cohesión geográfica, entendiendo en este concepto la existencia y proximidad de nodos dinamizadores internos y/o externos son:

1. Subregión del norte del Cauca y Valle: Pradera, Florida, Miranda, Corinto, Caloto y Santander de Quilichao. En esta subregión también estarían Toribío y Buenos Aires. Aunque también harían parte de esta región, los municipios de Suárez y Jambaló están más desconectados del resto de municipios.
2. La subregión de Montes de María compuesta por los nueve municipios priorizados de la Provincia de Montes de María, a los que se sumarían los municipios de San Onofre, Toluviejo y Chalán en Sucre que tendrían a Sincelejo como nodo dinamizador.
3. La subregión del Caribe junta los siete municipios priorizados de la Guajira, incluyendo los nodos dinamizadores internos de Riohacha y Maicao, con los municipios de Aracataca, Fundación y Ciénaga en el Magdalena, cuyo nodo dinamizador es este último. A mayor distancia se encuentra el municipio priorizado de El Copey (Cesar), cuyo nodo dinamizador podría ser tanto Ciénaga como Valledupar, a cerca de dos horas de viaje.
4. La subregión de Buenaventura, incluiría este municipio junto con Calima-Darién y Dagua. Los tres municipios operan como nodos dinamizadores internos, y desde este punto de vista deberían tener posibilidades de transformación territorial importante. De otro lado, los municipios de Guapi, López de Micay, Timbiquí y el Litoral de San Juan carecen de nodos dinamizadores internos o externos. El municipio más próximo que operaría como tal, es Buenaventura, que no es accesible por vía terrestre.
5. La subregión de Urabá de la cual hacen parte los municipios priorizados de Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo, que se constituyen en sí mismos en nodos dianamizadores.de la región. Más distantes se encuentran los municipios de Necoclí, San Pedro, Mutatá y Dabeiba. Finalmente, estarían los municipios de Riosucio, Carmen del Darién y Juradó, con un alto grado de aislamiento dentro de la subregión.
6. La subregión del Oriente Antioqueño conformada por los municipios de Anzá, Granada, San Rafael, Caicedo, a los que se agregarían los municipios de San Carlos, San Francisco y San Luis, que tendrían como principales polos dinamizadores a Marinilla y Rionegro. A mayor distancia de los nodos dinamizadores de la región estaría Sonsón y particularmente Urrao.
7. En torno a Popayán como nodo dinamizador, estarían los municipios priorizados de la subregión de la cordillera caucana: Cajibío, El Tambo, Patía, y a mayor distancia Argelia y Balboa.
8. En la subregión de Caquetá estaría Florencia como nodo interno, al cual se articularían los municipios de La Montañita, Paujil, El Doncello, Belén de los Andaquíes, y a mayor distancia Puerto Rico, San José del Fragua, Curillo y San Vicente del Caguán. Finalmente en condiciones de alto aislamiento estarían los municipios de Cartagena del Chaira y Solano.
9. La subregión del Magdalena Medio está compuesta por los municipios priorizados de Cantagallo, San Pablo, Puerto Wilches y Sabana de Torres, donde los nodos dinamizadores son Puerto Wilches, como nodo interno y Barrancabermeja como nodo externo. En condiciones de mayor aislamiento estarían Santa Rosa y Simití del departamento de Bolívar. De otro lado, el municipio de Montecristo (Bolívar) en realidad hace parte de la Mojana bolivarense y no harta parte de esta subregión

10. La subregión de Chocó incluye todos los municipios priorizados de este departamento, cuyo nodo dinamizador es Quibdó, aunque varios de ellos como Bojayá, Medio Baudó y Nóvita se encuentran desconectados en la práctica. De otro lado, los municipios de Mistrato y Pueblo Rico en Risaralda no deben ser considerados dentro de esta subregión. De hecho, se encuentran a dos horas de viaje de Pereira y a más de cuatro horas de Quibdó.
11. La subregión del Pacífico Nariñense tiene como eje dinamizador al municipio de Tumaco y comprende los municipios priorizados de la costa nariñense. Sin embargo, se trata de una región altamente aislada y desconectada entre sí.
12. Subregión del Catatumbo: incluye los municipios priorizados de Norte de Santander. Tiene un nodo dinamizador externo (Cúcuta) que sin embargo solo operaría como tal para el municipio de Sardinata. Las distancias y tiempos de desplazamiento a otros municipios priorizados del Catatumbo son considerables y limitan su rol como dinamizador externo.
13. Subregión de la cordillera Nariñense: incluye los municipios priorizados de Cumbitrara, El Rosario, Leyva y Policarpa. Pasto sirve como nodo dinamizador específicamente de El Rosario. A estos municipios se agregaría Ipiales.
14. Subregión del Cesar: Valledupar podría operar como nodo dinamizador del municipio priorizado de Agustín Codazzi y de Becerril. Otros municipios priorizados del Cesar se encuentran a mayor distancia (La Jagua de Ibirico, Curumaní, y Chiriguaná).
15. Finalmente se encuentran varias subregiones para las cuales no se identifican nodos dinamizadores internos o externos como son:
    - Subregión del Sur del Tolima: conformada por los municipios priorizados de Planadas, Chaparral, Ataco y Rioblanco en el Tolima.
    - Subregión de Arauca: conformada por los cinco municipios priorizados de este departamento.
    - Subregión del Meta y Guaviare: conformada por los municipios priorizados de estos departamentos (provincias de Ariari y Guaviare respectivamente).
    - Subregión de Putumayo conformada por los municipios priorizados de este departamento. A ellos se agregaría el municipio de Santa Rosa en Cauca, aunque realmente este está desconectado tanto de esta subregión como de cualquier otra[32].
    - Subregión del Bajo Cauca: conformada por los municipios priorizados de las provincias del Nordeste y Bajo Cauca en Antioquia (incluyendo el municipio de Tarazá) y los municipios de Ayapel, Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta y Valencia en Córdoba. Eventualmente Montería podría jugar un rol de nodo dinamizador para algunos de estos municipios situados alrededor de dos horas de viaje.
    - Subregión de Paramillo: conformada por los municipios priorizados del noroccidente antioqueño: Briceño, Ituango, Peque, Valdivia y Yarumal.

La Tabla 8 identifica para cada una de las anteriores subregiones, la presencia de nodos dinamizadores internos (que hagan parte de los 200 municipios con puntajes más altos en este indicador), y también la presencia de nodos dinamizadores externos (100 municipios con mayor puntaje en este indicador).

[32] El municipio priorizado de Ipiales (Nariño) no hace parte de esta subregión. Su relación funcional se daría con Pasto, a menos de dos horas de viaje.

Tabla 8. Subregiones y nodos dinamizadores

Subregión PDET	Población Total	# de Municipios	Nodos dinamizadores internos*	Nodos dinamizadores externos**	Distancia promedio a Nodos Top 100 (km)	# Provincias DANE
1 - Oriente y Urrao	150795	9		Medellín, Bello, Caldas, Envigadro, Itagui, Marinilla, Rionegro.	56,7	3
2 - Norte del Cauca y Valle	421921	11	Florida, Pradera, Miranda	Cali, , Candelaria, El Cerrito, Jamundí, Palmira, Tuluá, Yumbo	50,1	3
3 - Pacífico Sur Buenaventura	530295	7	Buenaventura, Calima-Darién y Dagua	Cali, Buga, El Cerrito, Tuluá, y Yumbo	112,0	4
4 - Caribe	981476	11	Riohacha, Maicao, Uribia, Ciénaga	Valledupar	121,4	3
5 - Urabá	629902	11	Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo		61,8	4
6 - Cordillera Cauca	172321	5	Cajibío y El Tambo	Popayán	51,2	2
7 - Montes de María	322020	12	Toluviejo	Cartagena y Sincelejo	44,4	3
8 - Magdalena Medio	173776	7	Puerto Wilches	Barrancabermeja	60,3	3
9 - Pacífico Sur	418085	11	Tumaco		73,7	2
10 - Caquetá	428877	11	Florencia		56,4	2
11 - Catatumbo	286664	11	Cúcuta		91,8	2
12 - Chocó	379203	19	Quibdó		52,3	4
13 - Putumayo	314519	10	0			3
14 - Meta - Guaviare	250442	12	0			2
15 - Arauca	252234	5	0			1
16 - Cordillera Nariño	190853	5	0			2
17 - Sur Tolima	124116	4	0			1
18 - Bajo Cauca	726617	16	0			4
19 - Cesar	131570	5	0			2

20 - Paramillo	108809	5	0			2

*Incluye nodos pertenecientes a la subregión entre los 200 primeros puntajes a nivel nacional.
** Incluye nodos externos a la subregión entre los 100 primeros puntajes a nivel nacional.
Fuente: Elaboración propia

Como se señaló en la primera parte de esta sección, el anterior ejercicio de regionalización es necesariamente parcial y debe ser validado con información adicional y con consultas a los propios actores territoriales.

5.4. Heterogeneidad al interior de las regiones

Incluso con la identificación de nodos dinamizadores efectivos o potenciales, la conformación de las subregiones PDET puede ser errónea por la agrupación de territorios que no comparten funcionalidades comunes y que por lo tanto, no constituyen en realidad un mismo territorio histórico, cultural y funcional, del cual se pueda esperar una visión compartida y una interacción entre los actores sociales que lo ocupan.

Un indicador grueso de esta heterogeneidad al interior de las subregiones es el número de provincias que agrupan. El indicador supone que las provincias, como han sido definidas y construidas por el DANE son probablemente las agrupaciones municipales que muestran más elementos en común. Por lo tanto, la combinación de diferentes provincias en una misma subregión puede ser un indicador de que se está rompiendo el criterio de identificar "territorios pertinentes" para la conformación de subregiones.

La Ilustración 19. **Provincias DANE por Subregión PDET** muestra el número de provincias que contiene cada subregión PDET. Las subregiones PDET con mayor número de provincias son Urabá, Chocó y Buenaventura-Pacífico, que como se ha visto presentan grandes desafíos para una verdadera articulación interna, al menos desde un punto de vista funcional.

La subregión Caribe es un caso contrario: ocupa 11 municipios y tres provincias, pero al mismo tiempo tiene tres nodos dinamizadores (Riohacha, Ciénaga, Maicao y Santa Marta), y las distancias desde los municipios que conforman la subregión a alguno de los nodos dinamizadores es en todos los casos entre una hora y una hora y media.

Ilustración 19. Provincias DANE por Subregión PDET

Fuente: Elaboración propia

La existencia de subregiones que comprenden una o dos provincias tampoco garantiza que exista una articulación funcional desde el punto de vista de la transformación de los territorios. Este es el caso de territorios aislados por sus condiciones geográficas y/o con ausencia de nodos dinamizadores internos y externos. El caso de Pacífico Sur, con dos provincias, es un ejemplo. Regiones como la del Catatumbo o el Sur del Tolima, que incluyen solamente una o dos provincias, también plantean grandes retos desde el punto de vista de la transformación territorial y el cierre de brechas regionales

5.5. Tipologías de PDET

La heterogeneidad de las subregiones PDET frente al objetivo central de la estrategia como es la reducción de las brechas y la transformación de los territorios rurales, impone la necesidad de una aproximación diferenciada que se expresa en diferentes tipologías de PDET según las características de las subregiones.

Una aproximación a estas tipologías deberían partir de las siguientes variables claves:

(1) Existencia de nodos dinamizadores y fortaleza o capacidad potencial de jalonamiento de dichos nodos.

(2) Facilidad para movilizarse (tanto personas como flujos de bienes) al interior de las subregiones y específicamente hacia y desde los nodos dinamizadores.

(3) Grado de desarrollo del capital social, es decir, presencia e importancia de redes sociales que facilitan la cooperación y la coordinación, etc.

(4) Capacidad institucional de los gobiernos locales.

Esta última variable debe ser cuidadosamente definida. Las capacidades de los gobiernos locales deben ser consideradas con respecto a los fines que se pretenden. Más que capacidades generales (como las intenta medir, por ejemplo, el Índice de Desempeño Institucional Municipal y que probablemente no lo logra), se trata de ver cuáles son las capacidades locales que se requieren para la implementación de los PDET, lo cual implica capacidades muy diferentes a las que se requerirían en un municipio que opere autónomamente y sin apoyo externo de ningún tipo. En este caso, la capacidad más importante, probablemente, es la capacidad de establecer alianzas verticales y horizontales, que incidan positivamente en el desarrollo de los PDET y la entrega efectiva a la población.

A continuación se implementa una aproximación a las tipologías de los PDET con base en los anteriores criterios utilizando los siguientes indicadores proxy:

a. Un indicador de la existencia de nodos dinamizadores (toma el valor de 2 si hay dos o más, 1 si hay un nodo dinamizador, y 0 si no hay ninguno identificado).

b. Tiempo de desplazamiento promedio (en horas) hacia el satélite de la subregión (y que en general corresponde con un principal nodo dinamizador).

c. Promedio de las variables que componen el ICIR, normalizadas, como proxy de la calidad institucional municipal.

A partir de aquí se definen cuatro tipologías que se muestran en la Ilustración 20:

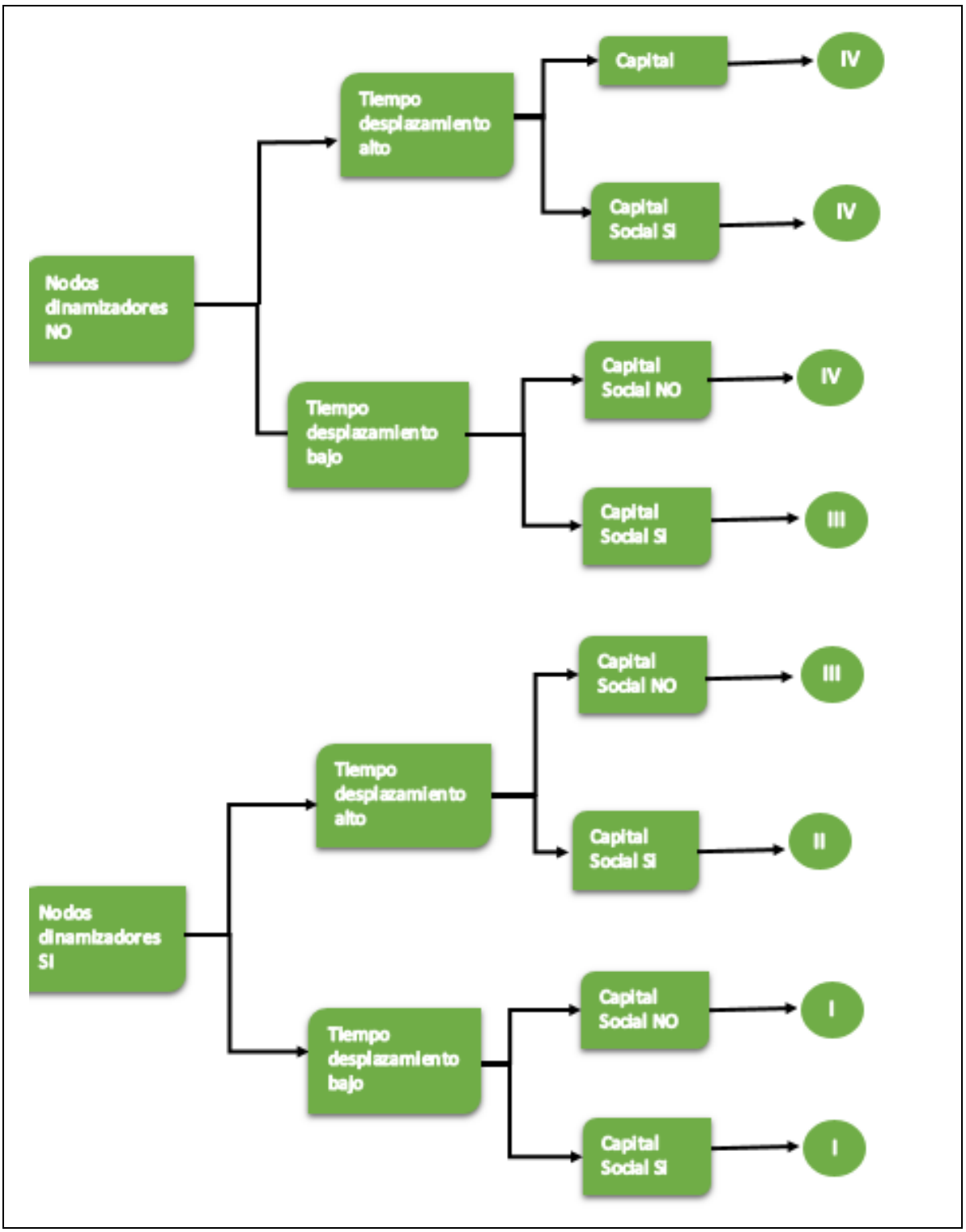
1. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente cortos, y mayor desarrollo relativo de capital social y capacidades locales.

2. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente alto pero con presencia importante de capital social y capacidades locales.

3. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente alto y sin presencia importante de capital social y capacidades locales. Incluye también subregiones sin presencia de nodos dinamizadores, pero con tiempos de desplazamiento relativamente bajos y presencia importante de capital social y capacidades locales.

4. Subregiones sin presencia de nodos dinamizadores, y con tiempos de desplazamiento relativamente altos.

Ilustración 20. Tipologías de PDET



Fuente: Elaboración propia

Tabla 9: Tipología ilustrativa de las subregiones por tipos de PDET

Subregión PDET	Población Total	# de Municipios	# Nodos dinamizadores*	Distancia promedio a Nodos Top 100 (km)	Indicador de Problemática en la estructuración de Proyectos (IPEP)	# Provincias DANE	Tipologías PDET
1 - Oriente y Urrao	150795	9	14	56,7	0,416	3	II
2 - Norte del Cauca y Valle	421921	11	11	50,1	0,307	3	I
3 - Pacífico Sur Buenaventura	530295	7	8	112,0	0,373	4	III
4 - Caribe	981476	11	5	121,4	0,457	3	II
5 - Urabá	629902	11	4	61,8	0,291	4	II
6 - Cordillera Cauca	172321	5	2	51,2	0,442	2	III
7 - Montes de María	322020	12	2	44,4	0,259	3	II
8 - Magdalena Medio	173776	7	2	60,3	0,465	3	III
9 - Pacífico Sur	418085	11	2	73,7	0,455	2	II
10 - Caquetá	428877	11	1	56,4	0,289	2	II
11 - Catatumbo	286664	11	1	91,8	0,273	2	III
12 - Chocó	379203	19	1	52,3	0,353	4	IV
13 - Putumayo	314519	10	0		0,416	3	IV
14 - Meta - Guaviare	250442	12	0		0,318	2	IV
15 - Arauca	252234	5	0		0,414	1	IV
16 - Cordillera Nariño	190853	5	0		0,381	2	III
17 - Sur Tolima	124116	4	0		0,359	1	III
18 - Bajo Cauca	726617	16	0		0,358	4	III
19 - Cesár	131570	5	0		0,419	2	III
20 - Paramillo	108809	5	0		0,325	2	IV

Fuente: Elaboración propia.

6. INDICADORES Y PROPUESTA DE MODELO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

6.1. Descripción General del Sistema

El presente capítulo tiene como fin presentar el sistema general de seguimiento y evaluación de los PDET. Para tal efecto, este apartado se divide en dos partes. En la primera, se hace una introducción conceptual de cómo se construirá el sistema de seguimiento y evaluación para el PDET. En la segunda, se hace una descripción detallada de los niveles de medición que conforman el sistema de seguimiento, y se presentan los indicadores de impacto, resultado y gestión asociados.

El sistema de seguimiento y evaluación para el PDET está compuesto por tres sub-niveles de medición, que en conjunto buscan dar cuenta del proceso, resultados e impactos derivados de la implementación del PDET en un territorio. Los tres sub-componentes de medición son:

- **Indicadores de Impacto:** mide los cambios resultantes en el bienestar de la población y territorios objetivo como consecuencia (directa o indirecta) de la ejecución del PDET (DNP, 2009).
- **Indicadores de Resultado**: cuantifica los bienes y servicios producidos o provisionados a partir de la intervención del PDET, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos (DNP, 2009).
- **Indicadores de Gestión:** cuantifica los recursos físicos, humanos, financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas para la implementación del PDET (DNP, 2009).

La **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** muestra los niveles de medición expuestos anteriormente y los temas asociados a cada nivel de medición. En el primer nivel se encuentra la medición de impactos en donde se establecen las *condiciones de salida del PDET*, es decir, se establecen los parámetros que una vez superados, indican que un territorio no necesita más la intervención de la estrategia PDET, y que se puede entonces incorporar a la oferta regular del Estado Colombiano. El segundo nivel de medición está relacionado con los productos (bienes y servicios) obtenidos a través de la ejecución de los proyectos consignados en el PATR, en esta etapa se dilucida si los compromisos establecidos en los proyectos se cumplen. Finalmente, la tercera etapa de medición es la que permite ver si los hitos del proceso se cumplen en cada una de las etapas de implementación del PDET en territorio.

Ilustración 21: Tipos de Indicadores para el Sistema de Monitoreo y Seguimiento

Fuente: Elaboración propia

6.2. Descripción de los Indicadores

Indicadores de Impacto – Condiciones de Salida del PDET

El primer punto de los acuerdos establece un conjunto de objetivos finales de la estrategia PDET que recogen en líneas gruesas los contenidos de los otros puntos de víctimas, participación y cultivos de uso ilícito. En este orden de ideas, el sistema de seguimiento y evaluación en la de medición de impactos del PDET debe necesariamente dar cuenta de estos aspectos. A continuación, se recuerdan los objetivos en mención:

Objetivos finales PDET – Logros del PDET

1) Bienestar y buen vivir de la población en zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales y revirtiendo los efectos de la miseria del conflicto.

2) La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.

3) El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal micro empresarial y asociatividad solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y bienes y servicios productivos y sociales.

4) El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.

5) El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.

6) Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

Para efectos de medición, resulta esencial determinar con la mayor precisión posible cuáles son los propósitos de la estrategia, con base en esa decisión se deriva la batería de indicadores que permitirá realizar seguimiento y evaluación al PDET. Así las cosas, se ha asociado un propósito a cada logro PDET y a cada logro se le asocia como mínimo un indicador de impacto. Estos grandes propósitos constituyen un esfuerzo por encontrar de manera más precisa los elementos que están en el corazón de la estrategia. La Tabla 10 muestra para cada propósito los indicadores de impacto asociados y las metas que se deben cumplir con la intervención de un PDET en un territorio o subregión específica.

Tabla 10. Propósitos, Indicadores de Impacto y metas asociadas

Propósito	Indicador	Meta
Reducir la pobreza y la miseria	Índice de Pobreza Multidimensional para el Postconflicto	Reducir la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET a la mitad.
Proteger la riqueza pluriétnica y multicultural		
Impulsar Economías Familiares y Campesinas Sostenibles	Pobreza por ingresos o pobreza monetaria	Reducir a la mitad el número de personas que están por debajo de la línea de pobreza.
	Seguridad jurídica sobre la propiedad rural	Garantizar la seguridad jurídica de todos los territorios PDET
	Índice de Seguridad Alimentaria	Garantizar la seguridad alimentaria en los territorios PDET.
Incrementar la convergencia urbano-rural	Brecha de pobreza	Reducir a la mitad, las brechas de la pobreza multidimensional y monetaria entre las zonas urbanas y rurales en los territorios PDET.
	Índice de Convergencia Regional	Reducir el ICIR en los territorios PDET al menos 20 puntos porcentuales
Aumentar la participación ciudadana con incidencia	Índice de Participación Ciudadana	Realizar la medición de este indicador en los territorios PDET y garantizar que mejore al menos en un 50% luego de la intervención.

Consolidar territorios reconciliados y pacíficos	Índice de Gobierno Abierto (IGA)	Lograr que los territorios PDET tengan un puntaje en el IGA superior a 80 puntos.

Fuente: Elaboración propia.

Para cada uno de estos propósitos se ha construido una herramienta que permita cuantificar los impactos, compuesta por un conjunto de indicadores. A continuación, se presentan las descripciones para cada uno de los seis propósitos.

Reducir la pobreza y la miseria y proteger la riqueza pluriétnica y multicultural

El indicador con el cual se piensa medir el cumplimiento de los propósitos de reducir la pobreza y la miseria y proteger la riqueza pluriétnica y multicultural es el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) para el posconflicto.

El IPM es un indicador que refleja el grado de privación de las personas en un conjunto de dimensiones. Éste incorpora de manera general los aspectos que para efectos del PDET se encuentran en el componente de Desarrollo Social y provee una mirada que va más allá del ingreso del hogar, concentrándose en un conjunto de privaciones que les permiten avanzar y desarrollarse integralmente.

El IPM ha tenido desarrollos conceptuales y mediciones prácticas en el ámbito rural en el país, lo que se conoce como el IPM rural. Con base en estos avances y aportes, para el presente documento se ha construido un IPM para el posconflicto que modifica el escenario de variables del IPM rural con dos fines específicos: (i) Dar cuenta de aspectos claves en materia de privaciones de los hogares que los acuerdos establecen y (ii) Incorporar la variable étnica en la medición, tomando como referente el ejercicio de construcción de IPM Indígena, desarrollado desde 2014 por Prosperidad Social (PS). Es importante mencionar que para efectos de garantizar la riqueza pluriétnica y multicultural se han contemplado las variables de lengua propia, seguridad alimentaria tradicional y territorio colectivos. La primera hace parte del IPM para el posconflicto, mientras que las variables de seguridad alimentaria y tierra se incluyen más adelante, en el objetivo asociado a garantizar la economía campesina y familiar.

A continuación se describen las cinco dimensiones y las 18 variables que componen el IPM del Posconflicto. Se considera que una persona está en condición de pobreza si cuenta con privaciones en al menos 5 variables.

1. **Educación**
   - **Bajo logro educativo:** Se considera que un hogar está privado cuando el promedio del logro educativo de las personas de 15 años y más que lo componen es menor a 9 años escolares.
   - **Analfabetismo**: se consideran como privados aquellos donde al menos una persona de 15 años o más no sabe leer y escribir. Cuando en el hogar no se reportan personas de 15 o más años.
   - **Etnoeducación:** se consideran como privados aquellos hogares cuya proporción total de niños y jóvenes en el hogar (7-17 años) no cuenta con acceso a programas de Etnoeducación.
   - **Lengua propia:** se consideran como privados aquellos hogares cuya proporción de miembros totales del hogar no cuenta con acceso a esquemas apoyados institucionalmente para preservar su lengua propia.
   - **Educación técnica y tecnológica:** se considera como privados aquellos hogares cuya proporción total de jóvenes en el hogar no cuenta con acceso a esquemas de educación técnica y tecnológica.

2. **Niñez y Juventud**

- **Inasistencia escolar:** se considera que un hogar está privado si al menos un niño entre 6 y 16 años no asiste al colegio. Si en el hogar no hay niños en edad escolar, el hogar no se considera en privación de asistencia escolar.
- **Rezago escolar:** Se considera que un hogar tiene privación si alguno de los niños entre 7 y 17 años tiene rezago escolar. Es decir, si hay diferencia entre el número de años normativos y el número años aprobados por un niño entre 7 y 17 años.
- **Trabajo infantil[33]:** Un hogar enfrenta privación si hay por lo menos una persona entre 12 y 17 años en condición de ocupación.
- **Barreas de acceso a servicios de primera infancia**: Este indicador contempla el porcentaje de niños de 0 a 5 años en el hogar que tiene acceso a los servicios para el cuidado infantil (salud, nutrición, cuidado y educación inicial) de manera simultánea. Se considera que un hogar está privado en esta variable si al menos uno de los niños entre 0 y 5 años del hogar no tiene acceso simultáneo a los servicios para el cuidado integral de la primera infancia.

3. Trabajo

- **Desempleo de larga duración:** Este indicador mide el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) del hogar que ha estado desempleada por más de 12 meses. Un hogar en donde hay por lo menos una persona económicamente activa en desempleo de larga duración se encuentra en privación.

- **Protección social:** Se considera que un hogar tiene privación en este indicador si el total de la proporción de la PEA en el hogar se encuentra desprovista de cubrimiento por subsidios de riesgos laborales. Este indicador reemplaza al original de empleo informal, debido a que en el ámbito rural es difícil establecer una meta de formalidad en términos de afiliación a pensiones dadas las dinámicas de los mercados laborales. Adicionalmente, el acuerdo plantea como una de sus herramientas principales el establecimiento de esquemas amplios de subsidios de riesgos laborales.

4. Salud

- **Sin aseguramiento en salud:** Este indicador considera el porcentaje de personas en el hogar que se encuentran afiliadas al Sistema de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Un hogar se encuentra en privación si alguno de sus miembros no está asegurado en salud. Dado que en el indicador de Acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia se observa si los niños entre 0 y 5 años se encuentran afiliados al SGSSS, este indicador se mide solo para la población mayor a 5 años.

- **Barreras de acceso a un servicio de salud dada una necesidad:** este indicador es la proporción de personas del hogar que, dada una necesidad, accedieron a servicio institucional de salud. Se consideran como no privados los hogares en los que una o varias personas tuvieron en el último mes una enfermedad, accidente, problema odontológico o algún otro problema de salud que no implicó hospitalización y que para tratar este problema acudieron a un médico general, especialista, odontólogo, terapista o institución de salud.

5. Vivienda y Servicios Públicos

- **Acceso a fuente de agua mejorada**: se consideran privados aquellos hogares que, teniendo o no servicio público de acueducto, obtienen el agua para preparar los alimentos de pozo sin bomba, agua lluvia, río, manantial, pila pública, carro tanque, aguatero u otra fuente.

[33] Están en condición de trabajo infantil niños (5 a 17 años) que hagan oficios del hogar por más de 15 horas a la semana, niños hasta los 14 años que trabajen (ocupados) y niños de 15 a 17 que hacen trabajo no ligero. Trabajo ligero, se define como una ocupación que desarrolla el niño con permiso del Ministerio de la Protección Social, hasta por 36 horas a la semana y en actividades no definidas por el convenio 182 de la OIT como peores formas de trabajo infantil.

- **Eliminación de excretas:** se encuentran en privación los hogares que tienen inodoro sin conexión, letrina o bajamar, o simplemente no cuentan servicio sanitario.
- **Pisos:** Se consideran como privados los hogares que tiene pisos en tierra.
- **Paredes exteriores:** el hogar esta privado siempre que el material de las paredes exteriores sea guadua, otro vegetal, zinc, tela, cartón, deshechos o cuando no tenga paredes.
- **Hacinamiento crítico**: Se considera en privación un hogar cuando el número de personas por cuarto para dormir excluyendo cocina, baño y garaje es de más de 3 personas por cuarto.

Los ítems 3, 4 y 5 de esta última dimensión no son incluidos en el IPM del posconflicto cuando se trata de grupos étnicos o comunidades indígenas, pues los parámetros propuestos para determinar privación no necesariamente aplican para ellos en términos culturales. En otras palabras, pisos de tierra o paredes de guadua no suponen necesariamente condiciones de pobreza o miseria, sino formas de vida, por lo tanto, los indicadores carecen de pertinencia. De la misma manera, cuando se trata de hogares que no pertenecen a un grupo étnico o a una comunidad indígena no se tienen en cuenta los ítems 3 y 4 de la dimensión de educación.

Impulsar Economías Campesinas y Familiares Sostenibles

Para este logro denominado economías campesinas y familiares sostenibles se asocian tres indicadores de impacto o tres condiciones de salida: (i) mejorar el ingreso de las familias, (ii) garantizar la seguridad alimentaria y (iii) garantizar las condiciones de seguridad jurídica sobre la propiedad rural.

- **Pobreza por ingresos o pobreza monetaria** el indicador utilizado para medir un cambio en los ingresos de los hogares en los territorios PDET es la incidencia de la pobreza por ingresos o pobreza monetaria, el cual mide el porcentaje de la población que tiene un ingreso per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza[34], en relación con la población total, según el dominio geográfico.
- **Seguridad jurídica sobre la propiedad en los territorios PDET:** este es un indicador hace referencia al pleno conocimiento de la relación formal que los habitantes de una zona tienen respecto del (los) predio (s) que habitan o explotan y la confianza en que dicha relación no será modificada por fuera de las reglas de juego que enmarcan los derechos de propiedad y de uso, este será el indicador idóneo para verificar el cumplimiento del objetivo del PDET para el componente de OSPR. Este indicador se traduce en cumplimiento de 4 indicadores de resultado[35] que son:
  - Informes prediales técnico-jurídicos registrados
  - Territorios PDET caracterizados y ordenados en términos físico, jurídico y económico,
  - Títulos y cedulas catastrales actualizadas.
  - Asignación progresiva de derechos de propiedad.
- Seguridad Alimentaria: De acuerdo a la FAO, la seguridad alimentaria se comprende como la situación en que toda la población, y en todo momento, tiene acceso físico, social y económico a alimentos seguros y nutritivos que satisfacen sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, para una vida activa y saludable. Ésta depende de que exista disponibilidad, acceso y la utilización biológica de los alimentos (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996). Se encuentra compuesta por cuatro dimensiones (ver
- Tabla **11**)

[34] Valor monetario de una canasta de bienes y servicios que suple las necesidades básicas de una persona.
[35] Éstos serán descritos con más detalle en la sección de indicadores de producto.

1. Disponibilidad de alimentos
2. Acceso a los alimentos, donde se agrupan acceso físico y económico.
3. Utilización
4. Estabilidad

La forma en cómo se evalúa el estado de seguridad alimentaria de una región o país se compone de indicadores para cada dimensión, como se expone en la Tabla 8.

En Colombia, el índice de seguridad alimentaria incorpora y modifica algunos elementos. La tarea de hacer seguimiento este aspecto está a cargo del Observatorio de Seguridad Alimentaria Nacional (OSAN). Cuentan con un indicador agregado que permite medir todas las dimensiones de la seguridad alimentaria, junto con una batería de indicadores por dimensión interna: disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento biológico, y calidad e inocuidad

La dimensión de disponibilidad se refiere al volumen de alimentos disponibles para el consumo humano en el país. Depende de la producción interna y las importaciones de productos alimenticios. Está relacionada con el suministro de los alimentos y las necesidades alimentarias y nutricionales de la población. El acceso se refiere a la cantidad de alimentos a los cuales puede acceder una familia, una comunidad o un país. Está relacionado con la posibilidad de las personas de alcanzar una alimentación adecuada y sostenible.

Tabla 11. Dimensiones y variables seguridad alimentaria FAO

Dimensión	**Indicador**
Disponibilidad	Suficiencia del consumo dietético promedio
	Índice de producción de alimentos
	Proporción del consumo energético derivado de cereales, raíces, y tubérculos
	Consumo de proteína promedio
	Consumo de proteína de origen animal promedio
Acceso	Índice del nivel de precio de los alimentos
	Proporción del gasto total en alimentos de los pobres
	Densidad de carreteras
	Intensidad del déficit alimentario
	Prevalencia de insuficiencia alimentaria
Utilización	Acceso a fuentes de agua mejoradas
	Acceso a servicios de saneamiento mejorados
	Porcentaje de niños y adultos con insuficiencia ponderal
	Porcentaje de niños menores de 5 años con retraso de crecimiento
Estabilidad	Proporción de dependencia a importaciones de cereales
	Porcentaje de la tierra arable que cuentan con sistema de riego
	Porcentaje del valor de las importaciones de alimentos en el total de importaciones
	Volatilidad del precio doméstico de los alimentos
	Variabilidad de la producción de alimentos per-cápita

Fuente: FAO, 2012.

El aprovechamiento biológico Se refiere a los procesos que realiza el organismo para transformar los alimentos en nutrientes y luego asimilarlos. Depende de estado de salud de las personas, los entornos y

estilos de vida, la situación nutricional de la población, la disponibilidad, la calidad y el acceso a los servicios de salud, agua potable, saneamiento básico y fuentes de energía.

Por su parte, la dimensión del consumo depende de la cultura, los patrones y los hábitos alimentarios, la educación alimentaria y nutricional, la información comercial y nutricional, el nivel educativo, la publicidad, el tamaño y la composición de la familia. Finalmente se refiere al conjunto de características de los alimentos que garantizan que sean aptos para el consumo humano, lo cual exigen el cumplimiento de una serie de normas en la cadena alimentaria y en consumo. La Tabla 12 muestra las dimensiones y variables utilizadas en Colombia:

Tabla 12. Índice de seguridad Alimentaria para Colombia

Dimensión	**Variable**
Disponibilidad	Toneladas y valor (FOB) de las exportaciones del grupo de alimentos prioritarios
	Toneladas y valor (CIF) de las importaciones del grupo de alimentos prioritarios
	Distribución del uso del suelo productivo según la actividad que se desarrolla (uso del suelo).
	Distribución del uso del suelo agrícola.
	Producción pecuaria del grupo de alimentos prioritarios
	Área Sembrada, Cosechada, Producción y Rendimiento de los Productos Agrícolas del Grupo de Alimentos Prioritarios
Acceso	Ingreso Per Cápita Nacional
	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza
	Porcentaje de la población bajo la línea de pobreza extrema
	Índice de Precios al Consumidor.
	Índice de precios del productor - IPP
	Índice de Pobreza Multidimensional
	Índice de GINI
Consumo	Alimentos de mayor consumo
	Porcentaje de personas de 2 a 64 años que consumen frutas diariamente
	Prevalencia de deficiencia de ingesta de proteínas en la población de 2 a 64 años
	Prevalencia en la deficiencia de la ingesta de hierro, vitamina A, zinc, en la población de 2 a 64 años
Aprovechamiento biológico	Prevalencia de deficiencia en la ingesta de energía en la población de 2 a 64 años
	Prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años
	Prevalencia de desnutrición global en niños y niñas menores de 5 años
	Porcentaje de niños de 12 - 23 meses con esquema completo de vacunación
	Proporción de bajo peso al nacer
	Tasa de mortalidad por IRA en niños y niñas menores de 5 años
	Prevalencia de deficiencia de Vitamina A, Zinc, Hierro, en niños y niñas de 1 a 4 años

	Tasa mortalidad por EDA en niños y niñas menores de 5 años
	Tasa de mortalidad por y/o asociada a desnutrición en menores de 5 años
Calidad e inocuidad	Proporción de hogares con acceso a acueducto
	Porcentaje de brotes con identificación de agentes patógenos en muestras biológicas, alimentos y superficies /ambientales
	Índice del riesgo de calidad del agua - IRCA
	Proporción de hogares con acceso a alcantarillado

Fuente: OSAN, 2013.

El reporte más reciente de Seguridad Alimentaria corresponde al ejercicio desarrollado por la Encuesta Nacional de Situación Nutricional (ENSIN) en 2010. El indicador reportado parte de la medición de una escala que integra la metodología integrada de seguridad alimentaria en el hogar que combina la versión utilizada en la ENSIN del 2005 y la versión de la Escala Latinoamericana de seguridad alimentaria de 2008. La escala permite observar la severidad de la inseguridad alimentaria del hogar (no individualmente), y puede categorizarse como leve, moderada, severa, o seguros.

Son en total 21 preguntas de respuesta dicotómica, donde contestar afirmativamente indica la presencia de algún rasgo de inseguridad alimentaria en los últimos 30 días y, de ser así, posteriormente se le indaga por la frecuencia de ocurrencia. Las respuestas tienen una puntuación de acuerdo su frecuencia, donde 0 equivale a no se ha presentado la situación, 1 indica que rara vez sucede, 2 si sucede algunas veces, y 3 si siempre pasa. En la medida que, la sumatoria de las puntuaciones de las preguntas sea menor, indica un mayor nivel de seguridad alimentaria (menor nivel de inseguridad alimentaria).

Para el caso del PDET, se busca garantizar que los hogares pertenecientes a las subregiones intervenidas estén todos en clasificados en seguridad alimentaria o inseguridad alimentaria leve, según los puntajes en la tabla 13.

Tabla 13. Puntajes y clasificación de seguridad alimentaria

Puntos de corte		**Clasificación de seguridad alimentaria**
Hogares sin personas menores de 18 años	**Hogares con personas menores de 18 años**	
0	**0**	Seguridad alimentaria
1-15	**1-22**	Inseguridad alimentaria leve
16-30	**23-44**	Inseguridad alimentaria moderada
≥30	**≥45**	Inseguridad alimentaria severa

Fuente: OSAN, 2013.

Incrementar la convergencia urbano – rural

Como se describió en los apartados anteriores, la incidencia de la pobreza multidimensional y la incidencia de la pobreza por ingresos son indicadores que permiten ver el número de personas pobres en un territorio, pero existen otros indicadores asociados al tema de pobreza como los son la brecha, la intensidad y la severidad. Para el logro asociado a este apartado, incrementar la convergencia urbano-rural, se analiza el indicador de brecha.

Brecha de la pobreza: luego de medir la incidencia de la pobreza en cada dominio geográfico, se calcula la brecha a través de la razón de éstos. Lo que permite este indicador es identificar por cada pobre urbano

cuántos pobres rurales hay. Este indicador nos permite ver en términos de pobreza monetaria y multidimensional si las brechas entre el campo y la ciudad se cierran.

Para cuantificar este logro es necesario tener otro indicador que permita medir convergencia regional en términos diferentes a la pobreza. Por ese motivo se incluye, el índice de convergencia regional calculado por DNP, pero adaptado a nivel subregional.

Índice de Convergencia Regional: este índice permite identificar las disparidades al interior de niveles territoriales, en este caso, al interior de la región, de la misma manera que es importante cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, es importante, reducir las diferencias al interior de los territorios (DNP, 2015).

El ICIR, mide como está cada municipio en términos de educación media, resultados pruebas saber, cobertura de la vacuna pentavalente, mortalidad infantil, ingreso tributario per cápita, participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales y déficit de vivienda rural. Luego compara los resultados entre municipios, **el valor del ICIR es más grande entre mayores sean las diferencias entre los municipios de la subregión.** En este caso, las subregiones son la unidad de análisis del PDET por lo cual en este documento se plantea realizar metas a este nivel.

El cálculo del indicador consiste en tomar para las 7 variables seleccionadas, su coeficiente de variación (CV):

$$CV_i = \frac{\sigma_i}{|\bar{X}_i|}$$

Posteriormente se calcula el ICIR como el promedio simple de los 7 coeficientes de variación (DNP, 2015).

$$ICIR = \frac{\sum_{i=1}^{7} CV_i}{7}$$

Fomentar la participación ciudadana para la incidencia en los procesos de planeación

En el marco de este objetivo se resalta la importancia de la participación y la organización comunitaria, el conocimiento y adecuado uso de los mecanismos de toma de decisiones institucionales y la capacidad de rendir cuentas a los gobiernos locales. En este objetivo tiene cabida el ejercicio de los derechos político, como el derecho a votar libremente o el derecho a la libre asociación.

La medición de impacto de este objetivo está dada por la efectiva incidencia de la participación y el control social. Para efectuarla, se propone construir un indicador de participación a partir de las variables existentes en la Encuesta de Cultura Política (ECP), operada por el DANE. Es importante mencionar que no existe en el país un indicador de medición de impacto sistemático de la participación. Típicamente es un componente transversal en los instrumentos de política, o es medido a través de encuestas de percepción periódicas. Dada la trascendencia que tiene este objetivo para la estrategia PDET, es clave poder contar con una herramienta de medición de impacto.

Para efectos del PDET se ha identificado un área de acción institucional (expresada en forma de meta) a través de la cual es posible verificar que el objetivo se ha alcanzado: aumentar la participación con incidencia. Alrededor de esta se ha identificado tanto el indicador de impacto como los indicadores de resultado. A continuación, se presenta el conjunto de indicadores para el objetivo.

- **Índice de Participación Ciudadana**: se debe construir a partir de la ponderación de las variables incluidas en la ECP. A continuación, se presenta una propuesta de variables con base en los contenidos de la ECP:
    - ✓ Participación en espacios y mecanismos de participación.
    - ✓ Participación en espacios y mecanismos de control social.
    - ✓ Nivel de participación electoral
    - ✓ Participación en organizaciones de la sociedad civil

La construcción del indicador de impacto debe estar en manos de la Dirección de intervención del territorio de la ART, y más concretamente de la Subdirección de Planeación y Participación.

Consolidar territorios pacíficos y reconciliados

En el marco de este objetivo se subraya la importancia del fortalecimiento institucional como factor determinante del desarrollo rural, el mejoramiento de las condiciones de seguridad física y de justicia en el territorio, y el cumplimiento de los compromisos de atención y reparación a víctimas del conflicto.

Dado que el PDET es principalmente una estrategia comprehensiva de fortalecimiento de los territorios rurales priorizados, el factor de impacto principal de este objetivo es el fortalecimiento de los gobiernos locales. Para efectos de medición el instrumento de medición es el **Índice de Gobierno Abierto (IGA)** de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2014).

La medición de este índice consiste en la ponderación de un conjunto de variables que consolidan una estrategia preventiva de monitoreo de normas anticorrupción sobre la gestión pública territorial, que todos los municipios colombianos deben atender. El IGA está compuesto por tres elementos:

1. Componente de organización de la información, en donde se incluyen los factores de control interno, gestión documental y contratación.
2. Componente de exposición de la información, en donde se evalúan competencias territoriales básicas (salud, educación, servicios públicos) y sistemas de gestión administrativa (FUT, SICEP).
3. Componente de diálogo de la información, que incorpora las herramientas de comunicación e información con la ciudadanía (Gobierno en Línea, rendición de cuentas, atención al ciudadano).

Este índice es calculado a nivel municipal, pero se puede realizar la agregación a nivel subregional. El cálculo de este índice se realiza con base en 19 variables, las cuales serán descritas en el anexo de este documento, es importante resaltar que a medida que el valor del índice aumenta mejor es el desempeño de los entes territoriales.

Indicadores de resultado

Los indicadores de resultado como se mencionó en la primera sección cuantifica los bienes y servicios producidos o provisionados a partir de la intervención del PDET, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos. El desarrollo de este apartado, se realiza con base en los cuatro componentes del PDET asociando los principales indicadores de producto y/o resultado a las líneas de intervención e instrumentos propuestos en cada componente. El detalle de cada uno de estos indicadores se encuentra en el respectivo anexo de los componentes, vale la pena indicar que podrán variar dependiendo del tipo de proyectos estructurados en cada subregión.

Tabla 14. Indicadores de Producto asociados a los componentes PDET

Componente	Indicadores de Producto y/o Resultado	Asociado a la meta (s):
Desarrollo Productivo	• Hogares vinculados a programas de asociatividad y desarrollo empresarial • Proyectos productivos con asistencia técnica y acompañamiento implementados. • Hectáreas adecuadas con manejo eficiente del recurso hídrico para fines agropecuarios • Hectáreas con cultivos de uso ilícito erradicados voluntariamente • Hogares con acceso a crédito • Compras institucionales realizadas a hogares campesinos • Mercados locales y ferias de agricultores realizadas.	✓ Reducir la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET a la mitad. ✓ Reducir a la mitad el número de personas que están por debajo de la línea de pobreza. ✓ Reducir a la mitad, las brechas de la pobreza multidimensional y monetaria entre las zonas urbanas y rurales en los territorios PDET. ✓ Garantizar la seguridad alimentaria en los territorios PDET.
Desarrollo Social	• Soluciones de Habitabilidad entregadas • Trabajadores con acceso a beneficios económicos periódicos a través de un sistema de cotización por día. • Personas atendidas por el nuevo modelo flexible en salud con énfasis en atención primaria mural y extramural. • Jóvenes atendidos por el programa de educación rural. • Docentes beneficiados con plan de incentivos. • Jóvenes beneficiados con crédito condonable para la capacitación técnica, tecnológica y universitaria.	✓ Reducir la incidencia de la pobreza multidimensional en los territorios PDET a la mitad. ✓ Reducir a la mitad, las brechas de la pobreza multidimensional y monetaria entre las zonas urbanas y rurales en los territorios PDET. ✓ Reducir el ICIR en los territorios PDET al menos 20 puntos porcentuales.
Ordenamiento Social de la Propiedad	• Informes técnico – jurídicos registrados (por predio) • Territorios caracterizados y ordenados en términos físico, jurídico y económico. • Títulos registrados y cédulas catastrales actualizadas. • Acceso a derechos sobre la tierra	✓ Garantizar la seguridad alimentaria en los territorios PDET.
Desarrollo Institucional Territorial	• Porcentaje de Población que hace parte de las instancias de participación previstas para el PDET • Porcentaje de mujeres que participan en las instancias de participación previstas para el PDET • Incremento del número de asociaciones	✓ Realizar la medición del indicador de participación en los territorios PDET y garantizar que mejore al menos en un 50% luego de la intervención. ✓ Lograr que los territorios PDET tengan un puntaje en el IGA

	políticas y sociales creadas y consolidadas • Porcentaje de proyectos y acciones planificadas por las organizaciones sociales incluidas en el PATR. • Porcentaje de proyectos y acciones ejecutadas por las organizaciones sociales • Veedurías ciudadanas conformadas para realizar monitoreo y seguimiento compromisos PDET.	superior a 80 puntos

Fuente: Elaboración propia.

Indicadores de gestión

Como se mencionó en la primera sección de este documento, los indicadores de gestión miden los recursos físicos, humanos, financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas para la implementación del PDET. En otras palabras, se preocupa por dar cuenta y proponer puntos de control a lo largo del proceso de construcción del PDET, sobre el entendido de que la estrategia es importante tanto por sus resultados, como por el proceso operativo que sigue para alcanzarlos. La tabla 12 resume las fases operativas de construcción del PDET.

Pasar de una fase a la siguiente, supone la satisfacción de un conjunto de requisitos mínimos que permitan una construcción sólida del PDET. Por este motivo, se proponen indicadores de gestión, identificando los hitos o productos esperados en cada fase.

Tabla 15: Indicadores de gestión por fase de elaboración del PDET

Fase	**Indicadores de gestión**	**Responsable Institucional**
Institucionalización de la ART	Manuales operativos elaborados	ART Nacional
	Sistema de información operando	ART Nacional
Pre-alistamiento	Directores regionales y Gerentes subregionales posesionados	ART Nacional
	Estrategia de relacionamiento e intervención en el territorio operando	ART Regional
	Recurso humano regional formado estratégicamente y posesionado	ART Regional y Nacional
Alistamiento	Inversiones de corto plazo para generación de confianza implementadas con presupuesto participativo	Sectores y ART Nacional y Regional
	Instancias de participación instaladas y operando	Gerente Subregional PDET
Planeación	Diagnósticos participativos elaborados y cargados en el sistema de información	Gerente Subregional PDET
	Estrategias PDET elaboradas	Gerente Subregional PDET

	Estrategia PDET aprobado por la instancia de participación Subregional	Gerente Subregional PDET
	Documento PATR elaborado	Gerente Subregional PDET
	Documento PATR aprobado por el CPO	Gerente Subregional PDET
Estructuración	Estructuradores de proyectos de alta complejidad contratados	Sectores y ART Nacional y Regional
	Comité Intersectorial de Coordinación operando	ART Nacional
	Formatos de Proyectos de baja complejidad diligenciados	Gerente Subregional PDET
	Proyectos de alta complejidad inscritos en el banco de proyectos	Gerente Subregional PDET
Viabilización	Proyectos con cierre financiero calificados	ART Nacional
	comunicado de plan de desembolsos enviado oficialmente	ART Nacional
Ejecución	Pliegos de licitación publicados	Gerente Subregional PDET
	Licitaciones adjudicadas	ART Nacional
	Porcentaje de proyectos cumplidos del total de proyectos aprobados	Gerente Subregional PDET
Acompañamiento, seguimiento y monitoreo	Instrumentos de seguimiento diligenciados	ART Nacional y sectores

Fuente: Elaboración propia.

6.3. La Participación Ciudadana en Sistema de Monitoreo y Evaluación PDET

La participación ciudadana en el sistema de monitoreo y evaluación se ejerce en tres niveles con diferentes tipos de incidencia en el proceso. De esta forma, se cuenta con mecanismos de control social en cada nivel, entendiendo, el control social como el derecho y deber que tiene todo ciudadano para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad[36].

En un primer nivel se encuentra el seguimiento y monitoreo a los indicadores de impacto del PDET, éste se realiza a través del acceso a la información del sistema en donde se deben consignar los avances logrados en este sentido. Se debe tener en cuenta que la construcción técnica de estos indicadores, debe ir acompañada de una explicación sencilla que pueda ser comprendida por todos los actores del territorio, esta información debe ser socializada en todas las instancias de participación, con el fin de que comprendan el tipo de impactos que se quieren lograr con el PDET.

En un segundo nivel se encuentra el seguimiento que se debe realizar a los indicadores de resultado del PDET, los cuáles se miden de acuerdo a los productos y acciones consignadas en el PATR, el cuál fue a su

[36] Ministerio de Educación Nacional. (s.f). Mecanismos para ejercer control social. 04.06.2016 , de Presidencia de la República de Colombia Sitio web: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89527_archivo_doc.pdf

vez construido de manera participativa, por lo cual estos ya cuentan con la información de los proyectos que priorizaron y a los cuáles deben hacer seguimiento. Para este fin se cuenta con la figura de las veedurías ciudadanas, las cuales fueron reglamentadas por la Ley 850 de 2003 que las establece como una institución jurídica que contempla las reglas específicas para su creación, los principios democráticos que rigen su organización interna, sus restricciones y limitaciones, así como las condiciones y herramientas especiales para que los ciudadanos ejerzan la función de vigilancia y control[37]. La veeduría ciudadana es el derecho y el deber que tiene todo ciudadano, individual o colectivamente, para vigilar, revisar y controlar la gestión pública y los resultados de la misma, estas surgen como un instrumento de control social que acerca a la ciudadanía y al Estado en la lucha en los procesos de rendición de cuentas y para combatir la corrupción[38].

En este sentido, en el marco del PDET se deben conformar veedurías ciudadanas en las instancias de participación o por eje temático dentro de estas instancias con el fin de hacer un seguimiento puntual a los proyectos priorizados por cada una de éstas, los cuales corresponden al 70% de las acciones que deben cumplir su curso de priorización y viabilidad a través de las tres instancias de participación previstas para ser incluidas en el PATR.

De igual forma, si los ciudadanos tienen algún requerimiento de información específico o denuncia podrán utilizar los otros mecanismos regulados para ejercer el control social y los otorgados por la 1755 de 2015 para ejercer control ciudadano, a saber:

- Derecho de Petición
- Denuncias
- Veedurías Ciudadanas
- Audiencias Públicas
- Rendición de cuentas

Finalmente, se encuentra el seguimiento que se debe realizar a las acciones y proyectos ejecutados con el 30% de los recursos que decidirán directamente las Asambleas Comunitarias a través de la figura de presupuestos participativos. Teniendo en cuenta que estas acciones son decididas consultivamente en las Asambleas Comunitarias y en lo posible, ejecutadas por organizaciones de base, en este caso son estas instancias quiénes deben realizar una rendición de cuentas a la gerencia del PDET y el resto de la sociedad respecto a la inversión de los recursos sobre los que decidieron directamente.

Durante la construcción del presupuesto participativo se deberán ir esbozando los indicadores con los que se medirán los resultados de estas acciones. Estos indicadores deberán ser construidos participativamente, para decidir conjuntamente cuáles serán los indicadores de resultado de las acciones prioritarias, a través de la construcción de una matriz de planificación, monitoreo y evaluación sobre estas acciones. En el documento anexo de participación ciudadana se propondrán algunas metodologías participativas para realizar este ejercicio.

7. RECOMENDACIONES PARA EL DISEÑO DEL INSTRUMENTO PRESUPUESTAL

Este capítulo tiene como objetivo presentar un conjunto de recomendaciones técnicas que definen el instrumento presupuestal más idóneo para el desarrollo del PDET de acuerdo con las orientaciones institucionales, de gestión y de operación propuestas en este documento.

El instrumento presupuestal es un elemento esencial para la funcionalidad de la Estrategia y debe estar articulado de manera coherente con la trayectoria planteada en el PATR en términos de la ejecución de

[37] Congreso de Colombia. (2003). Ley 850 de 2003. Diario oficial 45376 del 19 de noviembre de 2003: República de Colombia, Congreso Nacional.

[38] Ministerio de Hacienda. (2014). Mecanismos de Control Social. 06.05.2015 , de Unidad de Pensiones y Parafiscales Sitio web: http://www.ugpp.gov.co/participacion-ciudadana-1/mecanismos-de-control-social.html

los proyectos, una vez estos hayan sido debidamente estructurados. Para ello se propone un conjunto de atributos mínimos que debe cumplir este presupuesto de forma que se pueda ajustar a las innovaciones requeridas para la ejecución de la estrategia del PDET y sus mecanismos de implementación.

7.1. Principios generales para el diseño del instrumento presupuestal

Orientado a la obtención de resultados

El diseño debe garantizar que la operación del instrumento presupuestal vaya de la mano con la obtención de resultados en términos de los objetivos del PDET y su PATR. Este principio tiene implicaciones en términos de los mecanismos de asignación intersectorial y los modos de desembolso de los recursos en los proyectos. No financia servicios que no estén en el marco de un proyecto con resultados concretos. Es decir tiene una temporalidad específica.

Se deben identificar los recursos requeridos asociados con la implementación de las estrategias. No se deben planear recursos sin trayectorias detalladas de implementación. Por lo tanto, el presupuesto para programas intersectoriales a través de los cuales se financian los proyectos del PDET debe incluir asignaciones que financien las acciones complementarias de los diferentes ministerios o entidades con capacidad de ordenar gastos. Dado que se trata de cadenas de producción de resultados en los que intervienen varios niveles de gobierno y múltiples entidades del orden nacional en el marco de un proyecto específico, es indispensable asegurar que cada acción de la cadena esté financiada como acción independiente. De lo contrario se corre el riesgo de que dichas acciones complementarias no se realicen, afectando el resultado conjunto de los programas.

Corresponsabilidad Intersectorial y multinivel

Uno de los corolarios de este modelo de intervención es que la verdadera transformación que se propone en los Acuerdos requiere una corresponsabilidad de todos los sectores y de todos los niveles de gobierno. Para ello, es necesario definir un centro de gobierno que haga explícitas las prioridades del gobierno y específicamente las prioridades para el posconflicto. Sin esta definición no va a ser posible que los sectores incorporen estas prioridades dentro de sus planes sectoriales. De nada servirá definir una "para-institucionalidad" que decida operar en paralelo.

La magnitud de los recursos requeridos para el posconflicto en los territorios PDET, y para la implementación de una Reforma Rural Integral, en las zonas rurales y rurales dispersas, en general es tal que es imposible sustraerse a la oferta y a los recursos de los sectores. Al contrario, debe partirse de ella y por ende de la priorización de gasto para el posconflicto y para la implementación de los PDET en particular dentro de los planes sectoriales.

Ser flexible y ajustable con anualidades

Sobre la base que los territorios son heterogéneos y que el PDET parte del enfoque territorial como corolario en su diseño, es necesario que el presupuesto se pueda ajustar dependiendo de las necesidades de cada territorio. Por ello es conveniente que las fichas de inversión estén orientadas a la financiación de bienes y servicios que se incorporaran dentro de un proyecto que puede tener múltiples fuentes a través de los instrumentos que se proponen por cada uno de los componentes del PDET. Así mismo, es necesario que se entienda que los objetivos y resultados del PDET no se alcanzan en un año. Perder la continuidad y el flujo de los recursos pone en riesgo la consecución de resultados. Por esta razón los presupuestos deben tener al menos dos años de vigencias y en caso que se requiera vigencias adicionales estas deben asignarse por subregión y para el PATR, no por proyecto y menos por ficha de inversión.

Estar desconcentrado en la ejecución

Si bien esto no implica que el presupuesto tiene autonomía en su definición territorial, si debe tener independencia técnica en la asignación conforme a lo que se define participativamente en las instancias de participación.

Contar con una distribución a nivel subregional objetiva y orientada al cierre de brechas

Previo al inicio del PDET es necesario contar con una distribución objetiva entre los PDET por cada una de las fuentes presupuestales de tal manera que en cada uno de ellos se tenga certeza sobre la disponibilidad de recursos para la priorización y ejecución de los proyectos estructurados. Esta distribución debe definirse a partir de criterios objetivos como: (i) pobreza relativa, medida como el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de los municipios que conforman el PDET, con respecto al NBI promedio nacional.

Identificación de los recursos requeridos (presupuestales y otros) y alineación de los recursos en torno a las metas prioritarias

Se deben identificar los recursos requeridos asociados con la implementación de las estrategias. No se deben planear recursos sin trayectorias detalladas de implementación. Uno de los mayores riesgo para el impulso a los PDET como estrategia de transformación territorial en el marco del posconflicto es que la financiación de la estrategia debe hacerse, en una proporción considerable, mediante partidas presupuestarias sectoriales preexistentes y que la asignación actual de los recursos (dentro de los ministerios, dentro de los sectores o dentro del gobierno a nivel intersectorial) probablemente no está alineada con dichas prioridades.

Por ello, el presupuesto para programas intersectoriales debe incluir asignaciones que financien las acciones complementarias de los diferentes ministerios o entidades con capacidad de ordenar gastos. Dado que se trata de cadenas de producción de resultados en los que intervienen varios niveles de gobierno y múltiples entidades del orden nacional, es indispensable asegurar que cada acción de la cadena esté financiada como acción independiente. De lo contrario se corre el riesgo de que dichas acciones complementarias no se realicen, afectando el resultado conjunto de los programas.

Brindar incentivos y medidas de rendición de cuentas (accountability)

El instrumento presupuestal del PDET se desarrolla a través de tres fuentes fundamentales del orden nacional: recursos del Presupuesto General de Nación- PGN en cabeza de las entidades nacionales, el Sistema General de Participaciones -SGP y una Renta Específica Transitoria – RET. Estos recursos deben complementarse, bajo un principio de corresponsabilidad, con los recursos territoriales como los del SGR y recursos propios de los municipios y departamentos. Debe buscarse también la complementación con recursos del sector privado, y de la cooperación internacional.

Uno de los instrumentos de articulación presupuestal bajo orientación a resultados que se debe considerar es el de los Contratos Plan (CP) entre el Gobierno Nacional y los Entes Territoriales (municipios PDET y departamentos donde se localizan). Los CP deberían ser subregionales a nivel de cada PDET. La experiencia de los CP existentes muestra que para que este instrumento sea efectivo las gerencias de los CP deben ser más que simples coordinadores de acciones y tener la capacidad de manejar recursos de manera efectiva. Para ellos es conveniente que las subregiones PDET se organicen como Regiones de Planificación y Gestión (RPG), figura que permitiría transferir recursos a la RPG, que operaría como un patrimonio autónomo y tener unidad de caja. En la ausencia de esquemas asociativos, el CP en cada PDET funcionaría como un conjunto de arreglos institucionales sectoriales coordinados en el territorio y articulados orgánicamente a los PATR. Los CP debe ser también la forma, jurídicamente vinculante, en que los sectores participan y hacen explícitos sus compromisos presupuestales en cada uno de los PDET.

7.2. Fuentes de financiación

De acuerdo con lo propuesto en el esquema institucional, de gestión y de operación los rubros fundamentales a financiar con la inversión en la estrategia del PDET son:

a. Los proyectos de confianza definidos en las instancias participativas – presupuesto participativos.
b. La estructuración de los proyectos de los PATR
c. La ejecución de los proyectos del PATR

Para ello se propone que los recursos para financiar la inversión deben provenir por parte de las siguientes partidas presupuestales existentes:

- **Presupuesto General de la Nación:**

A través de esta fuente se financian los proyectos de confianza que se definen a través de presupuestos participativos. El monto para estos proyectos no debe superar el 30% del valor total del PDET por subregión. Los recursos deben ser asignados a la ART y estos se ejecutan a través de convenios interadministrativos entre la ART y las entidades territoriales. Las organizaciones comunitarias son las responsables de la ejecución de dichos proyectos.

Por su parte, los recursos del PGN en cabeza de entidades nacionales también participa en la financiación de acciones sectoriales específicas que hacen parte de los proyectos que se estructuren dentro del PDET, sobre la base que los instrumentos hacen parte de los Planes Nacionales y que deben estar enmarcados dentro de una política sectorial que trasciende los territorios PDET.

Para operacionalizar esta participación de los sectores (en el marco de los Contratos Plan, o en otros esquemas) es necesario que previo a cada vigencia la ART conjuntamente con el DNP defina de manera muy precisa las líneas de intervención y los instrumentos específicos que se requieren financiar por cada uno de los proyectos de manera agregada por cada subregión. Es aquí donde es relevante contar con un portafolio específico en cada sector que facilite este ejercicio presupuestal en el momento de la presentación anual del presupuesto, pues ya se tienen las líneas y los mecanismos de desembolsos. En este caso se sugiere realizar un acto administrativo anual que contenga la programación presupuestal a nivel intersectorial por cada instrumento a partir de los PATR y la estructuración de los proyectos.

- **Sistema General de Participaciones**

Por sus características, el Sistema General de Participaciones (SGP) constituye la principal fuente de recursos para los municipios PDET. Dentro de una eventual reforma al SGP deberían ampliarse los recursos para los municipios rurales y rurales dispersos, y para la atención de la población que vive fuera de las cabeceras urbanas, porque es allí donde se concentran las principales brechas de pobreza y de calidad de vida.

La propuesta de reforma al SGP tiene dos partes:

1. Incrementar la participación en los recursos del SGP de municipios rurales y rurales dispersos. Como lo señala la MTC (2016), “aunque la distribución per cápita del SGP entre municipios es progresiva hacia la ruralidad, no tiene en cuenta los costos asociados con la prestación de servicios públicos para la población dispersa”. Por esta razón, una de las propuestas de la MTC es considerar, para la distribución de recursos de salud, educación y saneamiento básico la proporción de población a nivel rural. Una mayor ponderación al criterio de pobreza relativa en la distribución de los recursos tendría un efecto similar dado que las mayores tasas de pobreza (medida por NBI, o por IPM) se concentra en los municipios rurales y rurales dispersos.

   Esto debe complementarse con mecanismos que compensen a los municipios que no tienen una baja base gravable del predial por tener una alta proporción de territorio para conservación o en territorios colectivos. Adicionalmente, se deben crear incentivos para que los gobiernos municipales inviertan recursos del SGP en las zonas rurales y rurales dispersas, y no concentren el gasto en las cabeceras urbanas y centros poblados, así como brindar incentivos en la asignación a

aquellos municipios que se asocian territorial o suscriben un contrato plan para la ejecución de los PDET.

Finalmente, se considera que el aumento en la participación de los municipios rurales y rurales dispersos en las bolsas del SGP debe ir acompañado de criterios que induzcan una mayor eficiencia del gasto local y de esta manera promuevan un mayor desarrollo social y económico de estos municipios.

2. Utilizar recursos del SGP para financiar la implementación de los PDET. Desde el punto de vista de las necesidades de recursos para la implementación de los PDET, los recursos del SGP deberían modificarse en dos direcciones principales:

    a. Incrementando el monto de recursos disponibles del SGP para los municipios priorizados en los PDET y para los departamentos en donde se concentran dichos municipios.

    b. Aumentando la participación de los recursos de "propósito general" con el fin de darle un mayor margen a los municipios para utilizar dichos recursos en las acciones y programas priorizados por los PATR como mecanismos de implementación de los PDET.

Para lograr esta mayor participación se propone la introducción de una asignación especial para los municipios priorizados en los PDET y para los departamentos donde se concentran estos municipios, similar a las asignaciones especiales que ya existen. En efecto, desde 2002 el SGP incluye un 4% de asignaciones especiales para municipios ribereños del Río Magdalena (0,08%), alimentación escolar (0,5%), Resguardos Indígenas (0,52%) y FONPET (2,9%). En 2016 el valor de las asignaciones especiales es de $1,3 billones.

- **Fondo de Inversión para la Transformación Territorial**

Al tiempo que los entes territoriales priorizados en la estrategia PDET tendrían acceso a más recursos del SGP, se considera fundamental que exista una renta específica transitoria canalizada a través del Fondo de Inversión para la Transformación Territorial (FTT) con unos recursos definidos y sujetos a rendición de cuentas, similares a los que se han constituido para hacer frente a diferentes coyunturas como la reconstrucción del Eje Cafetero o la reconstrucción económica y social en regiones afectadas por el Fenómeno de la Niña.

En forma similar al Fondo de Adaptación, el FTT tendría entre sus funciones la identificación, estructuración y gestión de proyectos en los territorios PDET, la ejecución de procesos contractuales y la disposición y transferencia de recursos para el desarrollo de intervenciones para la transformación de estos territorios. En particular, el Fondo podría transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial, o formas asociativas como las Regiones de Planificación y Gestión (RPG) y a entidades privadas para ser administrados por estas. El Fondo también podría apalancar recursos de la Cooperación Internacional o de los Entes Territoriales a través de mecanismos de cofinanciación. Adicionalmente, los contratos que celebre el Fondo se regirían por el derecho privado.

El Fondo debe tener una estructura de gobierno transparente, con una Junta Directiva a nivel ministerial y donde tengan lugar figuras connotadas del sector privado.

Por la magnitud de los recursos requeridos para financiar los PDET, probablemente sería necesario asignarle a este Fondo una fuente específica (por ejemplo una sobretasa transitoria en la reforma tributaria). Los recursos del Fondo se administrarían a través de patrimonios autónomos. Es importante tener en cuenta que de este fondo deben salir los recursos para los presupuestos participativos y la estructuración de los PATR.

Con estos recursos se podría financiar la estructuración de los proyectos de mediana y alta complejidad que requieren recursos de diferentes sectores y de cada una de las fuentes, además de las líneas de intervención y las acciones delegadas a la ART por los sectores.

8. RECOMENDACIONES MODIFICACIONES NORMATIVAS

La transición exitosa de un conflicto armado interno hacia la paz requiere el diseño e implementación de estrategias específicamente concebidas para el postconflicto para la realización de los acuerdos de paz en la práctica y la reconstrucción del Estado Social de Derecho. El gobierno colombiano continúa aún el desarrollo de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC, a partir de los cuales se han alcanzado distintos acuerdos en relación con: problemas estructurales del campo colombiano, la participación política, la reparación de las víctimas y la erradicación de cultivos ilícitos y tráfico de droga.

Sin embargo, se plantean grandes desafíos de cara al diseño e implementación de estrategias específicamente concebidas para el postconflicto, que estén sustentadas en un marco legal adecuado y robusto. Una revisión inicial de los acuerdos la Habana, así como de las aspiraciones allí plasmadas y el contraste con la legislación existente hasta el momento muestra que el diseño normativo ha sido marcado por un sesgo urbano.

A título ilustrativo el diseño del impuesto predial vigente no considera el conflicto entre la vocación del suelo y su uso actual como variables relevantes para el cálculo.[39] El diseño de la legislación laboral y el componente prestacional no considera las actividades y periodos de cosecha y/o de otras actividades rurales como variables relevantes.[40]

En suma, en alguna medida la legislación vigente desconoce las realidades del campo que ocupa la mayor parte del territorio Colombiano. Por lo tanto, el diseño e implementación de las medidas previstas en el acuerdo, demandan una revisión profunda de la legislación actual en materia de desarrollo social, económico y político.

Distintas experiencias internacionales tales como la de Timor del Este y Haití, muestran el rol principal que juegan las reformas legales para la recomposición del Estado y para la garantía de la paz. Sin embargo, la gran mayoría de casos se han orientado erróneamente a reformas legales requeridas para obtener resultados tangibles en el corto tiempo cuando en realidad la transformación de las situaciones de fondo - que facilitan la persistencia del conflicto - requieren un diseño legal apropiado para implementar estrategias de largo plazo y políticas de Estado que superen los periodos de Gobierno[41].

Para enfrentar la magnitud de los retos asociados a la terminación del conflicto y a la construcción de una paz sostenible en Colombia, el diseño normativo exige una metodología que permita identificar, analizar y solucionar los vacíos normativos y los cuellos de botella que históricamente han impedido alcanzar los fines del Estado.

Idealmente el diseño normativo exige una conversación con los actores que experimentaron el conflicto y el estudio sobre el diseño de normas generales que tendrán que aplicarse en zonas disímiles en el país buscando que las formas jurídicas se adapten a las realidades y no al contrario.

El gobierno ya ha dado los primeros pasos para avanzar hacia el diseño de un marco normativo efectivo en sintonía con los acuerdos alcanzados mediante la presentación del actual proyecto de **Acto Legislativo para la Paz**. Este Acto fue aprobado el pasado mes de mayo del año en curso y contiene las siguientes 5 previsiones:

a. La creación de un procedimiento legislativo especial para todos los proyectos que deberán ser prioridad, manteniendo el principio de *'fast track'*. En este contexto, Fast Track o procedimiento acelerado es un mecanismo que permite garantizar la implementación de reformas legales dentro de la Fase temprana en un escenario de postconflicto. Varias experiencias internacionales han demostrado su necesidad, tal y como es el caso de Angola, India y Senegal, en donde la no implementación rápida de los acuerdos de paz alcanzados llevó a su fracaso. El Acto Legislativo para la paz contempla el Fast Track a partir de un procedimiento legislativo ágil y que respete los principios constitucionales y las ramas del poder, permitiendo acoger los acuerdos de la Habana en el ordenamiento jurídico colombiano para su efectivo cumplimiento.

[39] Ley 44 de 1990

[40] Ley 100 de 1993 y modificaciones.

[41] http://siteresources.worldbank.org/INTCPR/Resources/WP37_web.pdf

b. Otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para que, por 90 días (y con la posibilidad de prorrogarlos solo una vez), expida los decretos con fuerza de ley que requieran los acuerdos de paz, una vez se haya firmado y refrendado popularmente el acuerdo final con las Farc.

c. La inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo un plan de inversiones para la paz, priorizando ciudadanos y regiones más afectados por el conflicto durante los próximos 20 años.

d. La inclusión de un artículo que garantice que el Acuerdo Final sea incorporado al ordenamiento jurídico colombiano en calidad de Acuerdo especial en los término del articulo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949[42]; esto sin perjuicio a que la incorporación haya sido avalado por la ciudadanía. Por lo mismo se proponen 4 elementos del proceso de incorporación del Acuerdo Final al ordenamiento jurídico, que garantizarán la participación de la ciudadanía y de todos los poderes públicos (Refrendación popular, Acuerdo especial, Control posterior de la Corte Constitucional y bloque de constitucionalidad).

   Así, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto deberá haber sido firmado y entrado en vigor ingresará en estricto sentido al bloque de constitucionalidad para ser tenido en cuenta durante el periodo de implementación.

e. Ninguno de estos mecanismos estipulados en el Acto entrarán en vigor hasta tanto no se lleve a cabo la refrendación popular del Acuerdo Final.

Adicionalmente el Gobierno también ha dado pasos importantes en materia institucional mediante la reestructuración del sector agrícola. A través del Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015.

Muestra de esto es la reciente creación de la Agencia para la Renovación del Territorio – ART mediante Decreto 2366 de 2015, así como las otras agencias[43]. Esta Agencia ha sido creada por la necesidad, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un Nuevo País", de adecuar la institucionalidad del Sector Agricultura y Desarrollo Rural para mejorar la capacidad de intervenir integralmente en el territorio. Su tarea es la promoción de la consolidación económica, social e institucional en los territorios rurales, así como el desarrollo de intervenciones integrales locales que "respondan de manera estructural al limitado desarrollo de las zonas del país afectadas por el conflicto, con el fin de romper con su marginalidad histórica a través de su reactivación económica y del involucramiento en las dinámicas económicas nacionales, permitiendo que en el mediano y largo plazo los habitantes de estas zonas mejoren sus condiciones de vida e incrementes su movilidad social (…)"[44].

Así las cosas, será la ART la que liderará la intervención en el territorio y por lo tanto estará a cargo de la puesta en marcha de los PDET. Es por esto que el presente documento pretende formular, de manera general, los ajustes normativos requeridos para la implementación de los Programas desde el ángulo de la Instrumentalización de los PDET.

Este documento se ocupa de la identificación de los ajustes normativos requeridos para la puesta en marcha de los Programas Especiales de Desarrollo con enfoque territorial - PDET, teniendo en cuenta los diagnósticos elaborados por el equipo consultor, la retroalimentación del equipo que se desplazó a territorio y bajo el supuesto que será la ART la agencia encargada de implementarlos.

[42] El art. 3 común, es aquel que regula los conflictos armados no internacionales y se dice común pues es el mismo - se replica - en todos los convenios de Ginebra. En ese artículo se dispone que las partes de un conflicto pueden hacer todo lo posible por poner en vigor los convenios y que la manera de hacerlo será mediante la figura de acuerdo especial. Por lo tanto, el Acuerdo Final Para la Paz es un mecanismo que pretende materializar y cumplir con los convenios de Ginebra, es decir se podría elevar a la categoría de acuerdo especial el cual entra a ser parte del bloque de constitucionalidad.

[43] Agencia Nacional de Tierras - ANT y la Agencia de Desarrollo Rural –ADR.

[44] Considerando del Decreto 2366 de 2015.

8.1. Enfoque normativo

Para hacer las transformaciones normativas de esta magnitud se han examinado experiencias previas que se han dado sea en el marco de Estados de Excepción[45] o de Justicia Transicional. Sin embargo, dichos ajustes se caracterizan por su naturaleza *temporal, delimitaciones en el ámbito territorial de su aplicación o en los sujetos a atender.*[46]

El actual escenario no debe ser entendido como una situación de emergencia que requiera, por ende, una producción de ajustes de carácter transicional. Por el contrario, si bien los acuerdos de la Habana fungen como puerta para la generación de nuevas herramientas normativas, estas se justifican por la necesidad de responder a problemas estructurales que han perpetuado el conflicto armado colombiano y generado el olvido del campo en el país.

Siguiendo la jurisprudencia de la Corte, la vulneración masiva y generalizada, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos, la no expedición de medidas idóneas que respondan a las realidades de los territorios, la existencia de un evidente problema social que demanda la confluencia de la institucionalidad y un esfuerzo presupuestal importante, y la tutela como el mecanismo preferente de protección son referentes característicos de un ***Estado de Cosas Inconstitucional.*** Estas son la características que se vislumbran en el campo colombiano.

En ese orden, los derechos constitucionales y legales de los habitantes del campo y en particular de campesinado han sido objeto de vulneraciones masivas y generalizadas, afectando un número significativo de personas. Esto ha sido constatado por la Corte Constitucional (T-025 de 2004) la cual no sólo ha manifestado la alerta en relación con el nivel de vulneración de derechos sino también las débiles o erradas respuestas institucionales que han sido una constante. Por lo mismo, la Reforma Rural Integral no nace como respuesta a una coyuntura crítica, extraordinaria y de emergencia transitoria sino que sería muestra de un posible ***Estado de Cosas Inconstitucional*** según los requisitos expuestos por la Corte[47].

Lo anterior permite afirmar que los ajustes normativos que la transformación del campo demanda deben mantenerse en el tiempo y, por lo tanto, ser diseñados para responder a problemas estructurales con el fin de que los servicios básicos que proporcionan bienestar puedan llegar a los territorios rurales históricamente olvidados.

Si bien estos ajustes tienen un impacto nacional e implican cambios dentro de cada sector de gobierno, será la Agencia Nacional para la Renovación del territorio la que liderará los procesos de transformación en virtud de su misión de consolidar económica, social y políticamente los territorios. Por lo mismo, los ajustes que a continuación se presentan están orientados a facilitar el rol de la Agencia, materializando entonces la propuesta de diseño, ejecución y seguimiento de los Programas de desarrollo con Enfoque Territorial pactados en el Acuerdo 1 de la Habana.

8.2. Ajustes normativos

Para el cumplimiento del objetivo de la estrategia PDET que busca la transformación estructural del campo, lo cual implica la creación de un esquema institucional de gestión y de operación que asegure el cumplimiento de los objetivos de la intervención territorial. Para lograr estos cambios se hace necesario realizar ajustes y aclaraciones normativas a la fase previa de institucionalización de la ART y las fases siguientes del modelo operativo, con el fin de sugerir los hitos legales que cualquier PDET debería tener.

Reconociendo que el modelo operativo contiene instancias de decisión, participación, responsables y productos determinados que se materializan para cada fase en la generación de efectos vinculantes, se hace importante realizar ajustes normativos.

---

[45] Declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de la Ola Invernal: Decreto 4580 de 2010 y su sentencia de constitucionalidad **Sentencia C-216/11.**

[46] C-216 de 2011 y C-250/12

[47] T-025 de 2004 . ECI desplazamiento forzado. Corporación Jurídica Yira Castro

8.2.1. Principios de los ajustes normativos

- ✓ Permanentes y estructurales
- ✓ Flexibles en el uso de las herramientas
- ✓ Generen pocos traumatismos normativos

Este Modelo contiene instancias de decisión-participación, responsables y productos determinados. Dichos productos o resultados permitirán la materialización de cada etapa en virtud de su capacidad de generar efectos vinculantes entre los interesados.

En ese mismo orden, se pretende emplear figuras que ordinariamente no están al servicio del Sector Público, tales como los contratos innominados, que tienen la virtud de generar incentivos para lograr los resultados esperados. Por consiguiente, los ajustes y mecanismos que se proponen y estén al servicio del modelo no pueden ser de carácter extraordinario ni transitorio. Por el contrario, deben permanecer en el tiempo para responder a las condiciones que dieron origen a la vulnerabilidad del campo colombiano.

Así, uno de los principios es el empleo de los menores ajustes normativos con el fin de que se pueda dar inicio a acciones de desarrollo territorial de manera inmediata. Teniendo este marco, la propuesta no parte de soluciones únicas nacionales sino que se caracteriza por la flexibilidad para que cada territorio establezca su PDET acorde a su realidad.

En ese orden, los ajustes y lineamientos que hacer parte de la propuesta PDET están encaminados a sentar unas bases de carácter misional más no administrativo. En otras palabras, se pretende otorgarle la flexibilidad necesaria al modelo operativo, de tal manera que los procesos, acá propuestos, tengan la capacidad de adecuación a la realidad territorial sin perjuicio a ciertas restricciones.

8.3. Ajustes para la instrumentalización del PDET

A continuación se sugieren los hitos que cualquier PDET debería tener en consideración a la hora de su puesta en marcha siguiendo el Modelo operativo diseñado, por lo que se explican los ajustes necesarios respectivos para fase y proceso del PDET.

- **Institucionalización de la Agencia para la Renovación del Territorio**

El nivel nacional y la ART deberán establecer la institucionalidad que estará al servicio de la puesta en marcha de los PDET. Por lo mismo, debe advertirse que el primer paso para ello es la elaboración de dos instrumentos de carácter administrativo:

- **Decreto de planta:** Se tratará de un Decreto Reglamentario en virtud de las facultades que le otorga el Decreto 2366 de 2015 en su artículo 30. Este instrumento debe incluir las funciones de los funcionarios y de las dependencias desconcentradas que se crearan según la necesidad del servicio, incluyendo aquellas que exija la implementación del PDET. Por lo tanto, deberá otorgar la facultad al gobierno de reglamentar el número y distribución de las dependencias que se requieran y será el director de la Agencia el que esté a cargo de la distribución de cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización, planes y programas[48].
- **Manual de funciones:** Debe realizarse mediante resolución interna que establezca la distribución de la planta de personal, defina la jurisdicción de las dependencias creadas y creación de grupos de trabajo[49].

- **Elaboración de manuales**

[48] Ver disposición del Artículo 115 de la Ley 189 de 1998. "**Artículo 115º.-** *Planta global y grupos internos de trabajo.* El Gobierno Nacional aprobará las plantas de personal de los organismos y entidades de que trata la presente Ley de manera global. En todo caso el director del organismo distribuirá los cargos de acuerdo con la estructura, las necesidades de organización y sus planes y programas (…)"

[49] Ver artículo 29 del Decreto 1785 de 2014.

Así como el decreto de planta y el manual de funciones son requisito para el funcionamiento de la ART, también lo es la elaboración de Manuales operativos que brinden lineamientos o información de contexto para la debida gestión de funciones en territorio y el cumplimiento de las mismas. Los manuales que se establecieron dentro del Modelo Operativo diseñado responden a los siguientes componentes:

- Convocatoria y participación
- Diagnóstico territorial (sistemas de información)
- Acercamiento territorial
- Criterios de estructuración de proyectos
- Programas gubernamentales existentes
- Mapa de actores y activos
- Esquema de procesos y toma de decisiones
- Presupuesto

Teniendo en cuenta el contenido de los manuales que se pretenden elaborar, se sugiere mantenerlos como insumos de trabajo que se entregan en la capacitación de la planta sin alcance normativo. Deben contener lineamientos – guías generales que faciliten la mejor gestión de funciones por parte de los funcionarios. De no ser así esta herramienta suprimiría la posibilidad de innovación del Gerente Subregional del PDET y la adecuación a la realidad territorial, es decir sería un contrasentido en relación con el objetivo de Enfoque Territorial. Por lo tanto, los manuales deberán concebirse para ser dinámicos en el tiempo y como insumos de trabajo que los Gerentes pueden usar o adaptar según las condiciones de cada territorio.

En lo que concierne al Presupuesto y la toma de decisiones, estos temas no podrán materializarse mediante manuales, toda vez que éstos sí deben tener la capacidad de vincular al funcionario en su ejecución. Por lo mismo su adopción debe darse a partir de una Resolución de obligatorio cumplimiento.

Tabla 16: Ajustes normativos Institucionalización de la ART

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Elaboración de Manuales no vinculantes	Manuales	Ninguno salvo que Función Pública conceptúe que los manuales son de obligatorio cumplimiento. De ser, así cada manual deberá especificar su alcance flexible y adaptable.	ART Nacional- Direcciones técnicas bajo coordinación de la Oficina Jurídica y/o Gestión de calidad
Documento de proceso de presupuesto	Acto Administrativo	Ninguno	ART Nacional – Dirección General
Documento toma de Decisiones	Acto Administrativo	Ninguno	ART Nacional – Dirección General

Fuente: Elaboración propia.

- **Implantación de sistema de información y banco de datos**

Aunque el modelo operativo del esquema planteado para el PDET propone la existencia de un sistema de información robusto que conozca la información local y los conflictos existentes por subregión, se debe tener en cuenta que el país cuenta con la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales[50] - ICDE, el cual está bajo la coordinación del Instituto Geográfico Agustí Codazzi.

Esta infraestructura ha sido el resultado de la articulación entre entidades productoras y usuarias de información geográfica. Por lo tanto, es un instrumento operativo a través del cual se integran políticas, estándares, organizaciones y recursos tecnológicos que facilitan la producción, el acceso y el uso de la información geográfica del territorio colombiano, para apoyar la toma de decisiones de política pública.

Así las cosas, la conformación de un nuevo sistema no personificaría un procedimiento célere y en coordinación con los instrumentos ya existentes. Po lo tanto, se debe trabajar en aras del fortalecimiento de normas que permitan la gestión de la información geográfica de la mano con información social, económica y políticas de los territorios. Lo anterior permitirá una mejor coordinación interinstitucional para la producción, la adquisición, la documentación, el acceso, el uso de la información que se genere y la toma de decisiones acorde a las necesidades identificadas.

Durante esta etapa no se requiere ningún ajuste normativo.

8.3.1. Fase 1 – Pre-alistamiento

Esta fase comprende todas aquellas acciones que darán paso al acercamiento de la ART al territorio y su instalación atravesando desde los nombramientos de funcionarios hasta la capacitación de los mismos.

- **Nombramiento Director Regional y Gerente de Subregión**

El nombramiento del Director Regional y el Gerente Subregional del PDET se dará por el Director de la ART, en virtud de la facultad nominadora de éste último dada por el Decreto de creación[51]. A su vez, el director tendrá la facultad de delegar funciones mediante resolución en virtud de las disposiciones constitucionales y legales[52]. Su formalización se dará mediante Acta de posesión[53].

Vale la pena destacar que cuando la ART, de acuerdo con sus objetivos y necesidades, deba atender demandas del servicio en el ámbito nacional y territorial, puede desconcentrarse en dependencias fuera de su sede central con jurisdicción en diferentes zonas territoriales. Como bien se mencionó previamente, será el Director el que tendrá la facultad para ello según los lineamientos definidos en el Decreto de Planta y estructura interna. Esto debe estar en cabeza del director con el fin de que la desconcentración pueda ser operativa, flexible y adaptable a las características y necesidades propias de la región, siempre conservando los lineamientos del nivel central.

El proceso de nombramiento debe ser democrático tratándose de cargos de libre nombramiento y remoción en donde no se requiere ningún proceso especial de convocatoria y/o selección sino de la discreción de la autoridad nominadora.

Aun así, el gobierno tiene como antecedente la elección de Jefes de Control Interno en el marco del Estatuto Anti Corrupción. A pesar de tratarse de cargos de libre nombramiento y remoción, cualquier persona tenía la facultad de postularse mediante el envío de su Hoja de Vida, promoviendo así una elección por méritos de los candidatos. El requisito para materializar un nombramiento de este tipo es la voluntad para hacerlo realidad. No se requiere ningún ajuste normativo. Serán necesarias una plataforma de gestión, funcionarios encargados de gestionar las hojas de vida propuestas y un comité para adelantar las entrevistas a los candidatos. Estos procesos no generan ningún vínculo y/o expectativa legal de los postulantes pues la autoridad nominadora mantiene su facultad discrecional. Sin embargo legitima el

[50] Su antecedente es Decreto Ley 2150 de 1995 y fue creado mediante Acuerdo entre las principales entidades productoras de información en el 2000. En el 2006 el Decreto 3851 de 2006 crea la Infraestructura Colombiana de Datos y la ICDE como componente.

[51] Decreto 2366 de 2015 Artículo 11 numeral 18. Artículo 115 de la Ley 489 de 1998

[52] Art 209 de la Constitución y 9 de la Ley 489.

[53] La suscripción del acta de posesión determina el ingreso del nuevo funcionario a una entidad estatal (Art. 47 Dec.1950 de 1973) – toda vez que la posesión es una formalidad que tiene por objeto comprometer el ejercicio de la función pública por parte de los empleados públicos, dentro de los marcos de la Constitución y la Ley.

proceso de selección de cara a la población que habita el territorio y crea una sana competencia para la asignación de los cargos de gerente y director.

Un pre requisito para llegar a esta etapa es la modificación del Decreto 3600 de 2007, por medio del cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo. Esto con el fin de ampliar los criterios de conformación de la Unidad mínima de Planificación rural consagrados en el artículo 7.[54]

Los criterios deben ser flexibles de tal modo que respondan a las vías de asociación territorial ya existentes y creadas por los actores locales. Por ejemplo, la existencia de resguardos indígenas, consejos comunitarios pueden definirse como una UPR en estricto sentido. Estos criterios se darán de tal manera que la definición de territorio nazca desde la comunidad y no sea una conformación por imposición.

- **Instalación de la ART en el territorio**

La instalación de la ART se dará según los lineamientos dados por los Manuales correspondientes que se adecuaran según la situación de cada territorio PDET. En cuanto a las acciones para el funcionamiento de las sedes regionales no se deberá estar ligado a los contratos administrativos. Por el contrario, debe darse prevalencia a todos aquellos mecanismos que la ley ya prevé y que faciliten el acondicionamiento de la infraestructura física de la ART. Por ejemplo para instalar la sede del PDET podría bastar con contratos interadministrativos de colaboración armónica. En algunos territorios las mismas Gobernaciones y/o alcaldías pueden poner a disposición oficinas empleando los títulos de gasto ya existentes para el ejercicio de sus funciones. Tratándose de organizaciones sin ánimo de lucro o incluso agencias de cooperación se puede facilitar la logística con cartas de intención y/o contratos de asociación. En otras palabras, las normas vigentes ya prevén una serie de herramientas para poner en funcionamiento la colaboración armónica entre entidades. Este documento hace un llamado al uso flexible de las mismas con miras a lograr el resultado. se deben emplear figuras de derecho privado que faciliten la ejecución de acciones en las intervenciones territoriales.

[54] Artículo 7°. *Contenido de la unidad de planificación rural.* La unidad de planificación rural deberá contener, como mínimo, los siguientes aspectos cuando no hayan sido contemplados directamente en el plan de ordenamiento territorial:
1. Las normas para el manejo y conservación de las áreas que hagan parte de las categorías de protección, de acuerdo con la normativa específica aplicable a cada una de ellas.
2. Las normas sobre el uso y manejo de las áreas destinadas a la producción agrícola, ganadera, forestal, de explotación de los recursos naturales, agroindustrial, ecoturística, etnoturística y demás actividades análogas que sean compatibles con la vocación del suelo rural.
3. El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia.
4. En áreas pertenecientes al suelo rural suburbano, además de lo dispuesto en el Capítulo III del presente decreto, la definición del sistema vial, el sistema de espacios públicos, la determinación de los sistemas de aprovisionamiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, así como de los equipamientos comunitarios. La unidad de planificación también podrá incluir la definición de los distintos tratamientos o potencialidades de utilización del suelo y las normas urbanísticas específicas sobre uso y aprovechamiento del suelo que para el desarrollo de las actuaciones de parcelación y edificación de las unidades mínimas de actuación se hayan definido en el plan de ordenamiento territorial.
5. Las zonas o subzonas beneficiarias de las acciones urbanísticas que constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía, las cuales deberán ser tenidas en cuenta, en conjunto o por separado, para determinar el efecto de la plusvalía, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo IX de la Ley 388 de 1997 y su reglamento.
6. Las normas para impedir la urbanización de las áreas rurales que limiten con suelo urbano o de expansión urbana.
7. Los demás contenidos y normas urbanísticas que se requieran para orientar el desarrollo de actuaciones urbanísticas en los suelos pertenecientes a cualquiera de las categorías de desarrollo restringido de que trata el presente decreto, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales consignadas en el componente rural del plan de ordenamiento.
Parágrafo. Los contenidos de las unidades de planificación rural que se establecen en el presente decreto podrán preverse directamente en el contenido rural de los planes de ordenamiento territorial.

- **Formación y capacitación al equipo humano por Región**

La formación de funcionarios, sin importar su nivel, se deberá facilitar mediante medios digitales, de fácil y rápido acceso, compresible y dinámico capaz de evaluar de manera ágil a quienes deban capacitarse. Esto responde a la necesidad de eliminar la cultura documental escrita la cual se caracteriza por su lenguaje técnico y complejo.

Tabla 17: Ajustes normativos para la fase de pre-alistamiento

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Modificación de criterios de creación de UPR	Decreto	Modificación del Decreto 3600 de 2007	Presidente de la República
Nombramiento de Director Regional y Gerente PDET	Resolución	Ninguno	Director General ART
Nombramientos	Resolución	Ninguno	Director General ART
Instalación de infraestructura	Cualquier contrato que facilite la infraestructura física - Contratos innominados de preferencia	Ninguno	Director Regional ART y Gerente PDET según sus funciones asignadas
Formación y Capacitación	Cursos Interactivos – Instructivos Digitales	Ninguno	Coordinación de la Oficina jurídica y de Comunicaciones con el aporte de experticia de las direcciones técnicas

Fuente: Elaboración propia.

8.3.2. Fase 2 –Alistamiento

- **Conformación de instancias de participación**

Dado que el componente sugirió trabajar con las instancias existentes en territorio (Reconocimiento), puede darse el escenario en el que no sea necesaria la creación de instancias y por consiguiente, tampoco un Acto de Conformación. Por lo tanto se tienen varias posibilidades:

1. Reconocimiento de instancia de participación pre existente en el territorio: Se realizará un Acta de constancia de pre existencia y las funciones que cumplirá en el marco del PDET.
2. Creación de instancias participativas deben ser a través de Acto Administrativo por los entes territoriales de la mano de la ART. Esto en razón del art- 104 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, en donde se consagra el deber de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción, protección, implementación y acompañamiento de instancias de participación ciudadana formales e informales creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado. Sin embargo, al tratarse de instancias creadas en ejercicio de las intervenciones territoriales de la ART, se recomienda que su implementación sea a través de Acuerdo entre las entidades territoriales y la Agencia Especializada.

Ahora bien, las facultades de la instancia participativa se podrán dar mediante Acto administrativo siempre que no involucre a la instancia como ordenadora del gasto compuesta. De lo contrario, el otorgamiento de dicha función implicaría una modificación de carácter orgánico, del Estatuto de Presupuesto.

Ahora bien, si la función a otorgar a la instancia no implica la ordenación del gasto pero si implica una decisión vinculante para el ordenador del gasto de la ART(Director general de ART Artículo. 11 No. 3 Decreto 2366 de 2015), se recomienda la reforma del régimen de responsabilidad fiscal para extender dicha responsabilidad a quienes tomen la decisión participativa

Hasta el momento se han tenido varias experiencias de presupuesto participativo - PP en el seno de los gobiernos locales. Sin embargo, éstas han tenido mucho que ver con la voluntad política de sus gobernantes, complementada por la disposición de la sociedad civil de intervenir activamente en la gestión pública. Todas las experiencias, sin excepción, cuentan con la voluntad política de las autoridades públicas para concertar las decisiones en materia de asignación de recursos a programas de desarrollo local o regional, de acuerdo a los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo. En ese sentido, "los PP están ligados de manera estrecha a las dinámicas de planeación de las entidades territoriales, bajo el supuesto de que constituyen una herramienta para mejorar la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, así como de un papel más activo de la ciudadanía"[55].

Por lo mismo, es una modificación que implicaría una innovación a las facultades decisorias de las instancias participativas y, por lo tanto, el cambio del régimen de responsabilidad y control fiscal (Ley 42 de 1993 y LEY 610 DE 2000) orientado a la protección y garantía del patrimonio del Estado. Si bien el artículo 2 de la Ley 42 prevé como sujeto de control fiscal cualquier otro tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado, el enunciado no permite incluir a una instancia participativa como sujeto de control.

Asimismo, debe tenerse presente que esta fase debe incluir la conformación de cada una de las mesas técnicas por cada componente del PDET.

Tabla 18. Ajustes normativos para fase de Alistamiento

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Reconocimiento de Instancias	Acta de Constancia	Ninguno	Director General ART junto con Actores locales
Creación de Instancias	Acto administrativo con fundamento en: Art. 16. 4 y 5, Art. 15.3 y Art. 9.6, Art. 11.6 del Decreto 2366 de 2015.	Ninguno	Director Regional ART , Gerente PDET y autoridades locales según disposiciones legales. Ley 1557 de 2015
Facultades y alcance de instancias participativas	Acto administrativo	Ninguno	Director Regional ART , Gerente PDET y autoridades locales según disposiciones legales. Ley 1557 de 2015
Facultades de decisión sobre presupuesto	Estatuto Orgánico de Presupuesto o Dentro del Acto administrativo de creación de la instancia según las facultades otorgadas	Modificación de la Ley 42 de 1993 y/o Estatuto orgánico de presupuesto y/o ningún ajuste en caso que la instancia no tenga decisión definitiva sobre el presupuesto.	Director Regional ART , Gerente PDET y autoridades locales según disposiciones legales. Ley 1557 de 2015; o el Congreso de la República según el ajuste a implementar.

[55] Fabio E. Velásquez C. Esperanza González R. (2010) La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Fundación Foro Nacional por Colombia. Medellín.

Fuente: Elaboración propia.

8.3.3. Fase 3 – Planeación

- **Citación de instancias de participación**

Toda vez que su producto es un diagnóstico y la definición de visiones por territorio de manera concertada, se recomienda que este se dé de manera concomitante con la Fase previa por razones de eficiencia y eficacia. La recolección de información que este momento pretende puede ser fácilmente desarrollada al momento de conformación salvo que la Fase 2 no implique actividades presenciales.

- **Elaboración del PDET**

La estrategia PDET no sólo recoge la información del territorio en cuento a sus actores, relaciones sociales, situación económica, conflictos y otros, sino su visión de gobernanza, objetivos, prioridades y proyecciones. Por lo mismo, siendo el territorio la principal fuente de información, debe ser tarea de las Mesas técnicas temáticas la captura de dicha información a partir de la construcción participativa; su coordinación estará entonces en cabeza del Gerente Subregional. Así, no se requerirá ningún ajuste normativo en esta fase salvo los mencionados anteriormente, los cuales deberán incluir estas funciones dentro de los actos administrativos señalados.

- **Presentación del PDET ante el CPO, y posteriormente a instancia subregional**

La presentación del PDET ante el CPO es fundamental con el fin de cerrar formalmente el proceso de formulación del PDET antes de llevarlo ante la instancia Subregional, la cual tiene como fin último su aprobación.

Dado que posterior a la aprobación por la instancia subregional del PDET, se dará la formulación y estructuración de los proyectos, se sugiere adelantar la expedición de los certificado de disponibilidad presupuestal – CDP- respectivos durante esta etapa, toda vez que es "un requisito previo, accidental al acto administrativo que afecte la apropiación presupuestal, el cual, debe entenderse como a cargo del servidor público, cuya omisión, en los casos en que se requiera, genera responsabilidad personal y pecuniaria"56.

En ese orden, es necesario estudiar la viabilidad de delegar la expedición del certificado de disponibilidad presupuestal – CDP- en cabeza de los miembros de las entidades públicas que asistan al CPO el cual se constituye como o por el contrario que cada entidad, previo a su asistencia al CPO tenga expedido el CDP correspondiente a los proyectos que aprobará.

Se trata de un acto de constatación presupuestal propio de la administración en cabeza del jefe de presupuesto, o quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Por lo mismo, se deberá ver la posibilidad de asignar la facultad de emisión de disponibilidad por parte del Comité o si éste viabiliza según la certificación de cada sector involucrado. Recurrir a cada sector para conseguir la disponibilidad financiera iría en contra de los objetivos de celeridad y eficacia para los PDET. Por lo mismo, el ajuste normativo dependerá de las facultades reales que queden en cabeza del Comité como certificador de disponibilidad autónomo o no.

- **Elaboración del PATR**

El PATR, como conjunto de proyectos orientados a cumplir los compromisos del PDET, deberá plantear los proyectos por componente a un nivel de perfil en su estructuración. Siendo el Gerente Subregional el coordinador – función que debe incluirse dentro del decreto correspondiente- deberá contar con el apoyo del equipo nacional y territorial de la ART.

[56] Sentencia: CE SIII E 12846 DE 2005. 23-06-2005. Decreto 111 de 1996 art. 71. Y Ley 179 art. 49.

Por lo mismo, se recomienda el acompañamiento y participación de todos los sectores a la ART durante el diseño del PATR con el fin de garantizar a participación de los sectores, la proporción de insumos por parte de estos – los necesarios - y la continuidad de procesos que se adelanten en el territorio.

- **Presentación del PATR al CPO**

El fin último de esta fase se enmarca en la obtención de compromisos jurídicos entre la Nación, el territorio y la comunidad. El Contrato Plan es una figura jurídica en uso la cual fue creada como una nueva forma de administrar la relación Nación-territorio y por lo tanto un instrumento de planeación para el desarrollo territorial con visión de largo plazo.

Con el propósito de evitar una proliferación de ajustes normativos y emplear la mayoría de instrumentos existentes, se recomienda el empleo del Contrato Plan como vehículo jurídico para la aprobación del PATR y por lo tanto la adquisición de compromisos entre la Nación, el Territorio y los actores que lo conforman.

La fuente legal de esta figura se consagra en la Ley 1450 de 2011, la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 819 de 2012 y Ley 1753 de 2015.

En ese orden, el Decreto 819 de 2012 prevé como objetivo del Contrato Plan el desarrollo del territorio. En otras palabras, el objetivo del PDET está inmerso en el fin de dicho instrumento. Adicionalmente, el artículo 5 del decreto establece la figura de Acuerdo Estratégico para el Territorio, asimilable al PATR, el cual envuelve los objetivos, responsables y proyectos, además de los aspectos adicionales que consideren necesarios las partes. Así, el PATR, en el cual los proyectos deben estar a un nivel de *perfil en su estructuración*, cumple las características del Acuerdo Estratégico que además es resultado de procesos participativos.

Se debe precisar que las experiencias de Contrato Plan hasta el momento han dejado lecciones y retos dentro de los cuales se destacan: la compleja programación, negociación e institucionalización del Contrato con los sectores, toda vez que la programación de la inversión nacional se realiza de manera sectorial y no regional. A su vez, el contrato tiene como reto la creación de mecanismos ágiles de priorización, focalización y operación de los recursos que garanticen el cumplimiento de las metas propuestas, así como la articulación de las fuentes de recursos nacionales y territoriales.

Por lo mismo, los retos y dificultades que el Contrato Plan presenta son subsanadas a partir del mismo procedimiento participativo del PDET y el modelo presupuestal que permita el compromiso de recursos de cada sector para su ejecución célere y efectiva.

A pesar de lo anterior, el artículo 6 del Decreto 819 establece al Departamento Nacional de Planeación como la autoridad a cargo para la coordinación de las incitativas de Contrato Plan de las entidades u organismos del nivel nacional. Como se evidencia, este artículo restringiría la acción y coordinación de ART, agencia que tiene hoy la competencia para la intervención territorial en pro de su desarrollo.

En consecuencia, el artículo 6 mencionado deberá ser modificado de tal manera que, sin perjuicio al rol del DNP para iniciativas de distinta naturaleza, la ART tenga la facultad de coordinación de los Contrato Plan tratándose de intervenciones territoriales según las funciones otorgadas a éste por el Decreto 2366 de 2015 Artículo 11 numeral 4.

Ahora bien, esta será la manera en que a nivel nacional se establecen las facultades para contratar mediante Contrato Plan. En el plano territorial, el gobernador tiene la competencia general para celebrar contratos a nombre del Departamento[57] así como el alcalde en nombre del municipio[58], teniendo en cuenta la autorización de la Asamblea o el Consejo según la naturaleza de los contratos.

- **Generación de acciones de confianza**

La generación de confianza en el territorio es una de las misiones fundamentales del gobierno en los territorios. La histórica ausencia institucional en las zonas rurales del país en conflicto armado y el incumplimiento reiterado de compromisos, han generado que las comunidades no confíen en las

[57] Artículo 300. Numerales 1 y 9 y Art. 305. Numeral 2º de la Constitución.
[58] Artículo 313 de la Constitución.

instituciones gubernamentales. En ese orden, la ejecución de proyectos e inversiones de fácil implementación son una herramienta clave para la generación de confianza territorial.

Los esquemas contractuales que para esto se empleen demandan modelos céleres de contratación directa que hoy aplican para el régimen de contratación entre particulares; en otras palabras, se requiere el uso de mecanismos alternativos de contratación, así como de contabilidad y administración para reducir costos de transacción y agilizar la acción del Estado.

El gobierno ha tenido antecedentes, en el marco de facultades extraordinarias en los que el régimen de particulares ha sido aplicado como régimen de contratación excepcional para mayor celeridad. Esta táctica fue parte de su respuesta ante el Fenómeno de la Niña en 2010 mediante la creación de Colombia Humanitaria. En su momento, se transfirieron recursos directamente a las entidades del orden nacional, así como a las gobernaciones y alcaldías para atender las necesidades identificadas y mitigar los efectos de la emergencia. Dichos recursos fueron ejecutados directamente, haciendo uso de la posibilidad de adelantar la gestión por medio del régimen de contratación excepcional para mayor celeridad concebido en el Decreto 4702 de 201[059.]

De esta manera, la estrategia, permitió que las entidades receptoras de recursos pudieran ejecutar los recursos bajo un régimen de derecho privado, como excepción al régimen general de contratación pública y del régimen general de presupuesto nacional. En todo caso, las entidades estaban facultadas para elegir el régimen de contratación a aplicar según conveniencia y pertinencia.[60]

Ahora bien, la experiencia citada también dejó claves enseñanzas que destacan la importancia de ampliar el rol de la ART, o la entidad a cargo. Esta debe proporcionar lineamientos claros de contratación a aplicar para la ejecución de los recursos asignados. Dicha pedagogía deber ir destinada no sólo a los funcionarios de la entidad sino a autoridades locales y actores comunitarios.

En su momento, Colombia Humanitaria empleo circulares[61]para dar claridad a los entes territoriales sobre las normas de contratación y administración aplicables al caso de los recursos recibidos por esta vía. Incluso algunas de las circulares fueron elaboradas y firmadas conjuntamente con los órganos de control del nivel nacional. A pesar de los esfuerzos, los alcaldes y gobernadores decidieron utilizar los mecanismos de contratación ordinarios, originando el retraso de la ejecución de los proyectos, principalmente por temor a los organismos de control. [62]

La ejecución de proyectos del PDET exige la flexibilización del régimen de contratación que permita el empleo de figuras de derecho privado. Este régimen debe tener como columna vertebral el principio de confianza, dando paso a un esquema de ejecución descentralizada tanto de obras menores como medianas y de mayor envergadura. Sin embargo, se sugiere estudiar este ajuste estructural de la mano con un rediseño del régimen fiscal y de control interno de tal manera que el seguimiento a la ejecución de los recursos se extienda a la ejecución por resultados y por tanto al operador que ejecuta el recurso y no a al funcionario que diseña, aprueba y suscribe los contratos.

En armonía con lo establecido al el inicio de este documento, esta modificación no puede ser de carácter transitorio sino permanente, teniendo como fin la promoción de mecanismos de descentralización, desconcentración y el fortalecimiento de la autonomía de entidades territoriales y la comunidad que compone el territorio. Esto permitiría además alcanzar un grado de coordinación a partir de intervenciones territoriales integrales, una visión de la co-responsabilidad entre lo nacional y lo territorial, el involucramiento activo de las comunidades y la gestión transparente de los recursos. Es decir, un modelo tal encaminaría a la Nación a una verdadera transformación estructural.

---

[59] Artículo 25 del Decreto 919 de 1989, modificado por el artículo 3° del Decreto 4702 de 2010: "Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Calamidades o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares"

[60] Colombia Humanitaria. Estudio de Caso: Colombia Humanitaria. Página 34-80 Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf

[61] Circular No. 15 de Colombia Humanitaria

[62] Colombia Humanitaria. Estudio de Caso: Colombia Humanitaria. Página 34-80 Disponible en: http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf

En conclusión, el uso de mecanismos de derecho privado simplificaría y aceleraría el proceso de contratación, permitiendo que la operación de los Programas – PDET puedan responder de manera idónea a los desafíos que presenta el territorio luego de décadas de olvido. Esto sin olvidar la necesidad de llevar a cabo acciones de pedagogía que facilite la comprensión de los procedimientos y apropiar rápidamente los nuevos procesos.

Tabla 19. Ajustes normativos para fase de Planeación

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Diagnóstico participativo	Ayuda de memoria	Ninguno	Gerente Subregional de la ART en colaboración con las Mesas técnicas según información proporcionada por los actores del territorio.
PDET	Documento técnico firmado por representantes en las instancias	Ninguno	Todas las Mesas técnicas según información proporcionada por los actores del territorio y coordinadas por el Gerente Subregional.
Validación del PDET por el CPO	Acta validación del PDET junto con Certificado de Disponibilidad Presupuestal según sugerencia	Depende de las facultades de los miembros del CPO para la emisión de CDP o en su defecto ningún ajuste normativo.	CPO y miembros del CPO
Aprobación del PDET por la instancia subregional	Acta de aprobación	Ninguno	Instancia subregional
PATR	Documento técnico como anexo de las mesas técnicas	Ninguno	Todas las Mesas técnicas según información proporcionada por los actores del territorio y coordinadas por el Gerente Subregional.
Aprobación del PATR por el CPO	Contrato Plan	Modificación del art 6 del Decreto 819 de 2012	CPO
Contratos de Confianza formalizados y ejecutados	Contratación Directa: Instrumentos de Derecho Privado	Modificación del Decreto 2366 de 2015 otorgándole capacidad a la ART para la contratación directa de proyectos con presupuesto participativo para generar confianza y/o proyectos de baja complejidad.	Gerente Subregional de la ART

Fuente: Elaboración propia.

8.3.4. Fase 4 – Estructuración

- **Contratación de estructuradores de proyectos**

Adicionalmente y en armonía con lo que se ha venido proponiendo, todas las herramientas de contratación deben estar al servicio del desarrollo de acciones PDET. Esto exige la revisión integral de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, en relación con su efectividad. Los mecanismos previstos en estas leyes han sido concebidos para garantizar la transparencia y efectividad de los contratos. Sin embargo, esto no ha sido una realidad. En ese orden, se requiere verificar las razones que impiden que el objeto de la norma realmente se materialice.

Así, se reitera la necesidad de adoptar un modelo de contratación para el PDET que involucre figuras de derecho privado para cada una de las etapas contractuales. En ese sentido, la contratación de operadores, por ejemplo, puede incluir el establecimiento de estructuras administrativas y técnicas propias junto con el diseño de modelos de ***auto gestión.*** Un esquema tal permitiría empoderar y capacitar a la comunidad con el fin de que sean los mismos actores quienes puedan adquirir compromisos para el desarrollo de su territorio desde sus habilidades propias. Ejemplo de esto podría ser la ejecución de acciones como la reparación de fachadas a partir de materiales suministrados por el operador. Es por esto que el régimen de contratación deberá involucrar compromisos que generen capacidades locales para lo cual todos los actores deberán estar involucrados, coordinados y en acuerdo para lograr hacer realidad la visión de su territorio.

- **Ingreso al Banco de Proyectos**

Para la inscripción de proyectos en el Banco de Proyectos administrados por la ART en los términos del decreto de creación, no se requiere ningún ajuste normativo. Vale la pena advertir que éste se trata de una trámite administrativo para llevar un registro más una aprobación técnica.

Tabla 20. Ajustes *normativos* para la fase de Estructuración

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Estructuración de proyectos	Contratos estatales generales Para los de baja complejidad: Contratación directa	Estudio de Modificación pertinente de procesos de contratación de Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007	ART en coordinación con sectores que brindan acompañamiento – insumos - experticia
Inscripción de Proyectos en al Banco de Proyectos	Formularios estándar	Ninguno	Gerente Subregional de la ART con el apoyo de su equipo técnico.

Fuente: Elaboración propia.

8.3.5. Fase 5 – Viabilización y asignación de recursos

- **Revisión del cumplimiento de requisitos**

Se sugiere que los proyectos no ingresen al Banco de Proyectos para su priorización según las facultades del artículo 24.3 del Decreto 2366, toda vez que la priorización de proyectos se da en el territorio sin importar su complejidad. En ese orden, la función de calificación de los proyectos que ingresan al Banco debe ser concomitante al proceso de elaboración del PDET y PART. A su vez, la priorización de financiación y cofinanciación, consagrada en el artículo mencionado, se debe entender hecha en las instancias participativas una vez la ART presente el PDET y el PART según corresponda.

- **Comunicación del plan de desembolsos**

Para facilitar a la Dirección de Ejecución y Evaluación la comunicación del plan de desembolsos a los interesados luego del registro y clasificación de los proyectos, éste se deberá hacer dentro de los términos

de referencia que correspondan. Sin embargo, tratándose de una comunicación general, se podrá dar mediante Resolución que consigne la decisión en la materia.

Tabla 21. Ajuste normativos para la fase de Viabilización y asignación de recursos

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Comunicación del Plan de desembolsos	Términos de referencia y/o Acto administrativo	Ninguno	Dirección de Ejecución y Evaluación de la ART.

Fuente: Elaboración propia.

8.3.6. Fase 6 – Ejecución

- **Proceso licitatorio**

En esta fase, los ajustes deben in en la misma línea que se desarrolló en las fases precedentes.

- **Ejecución de proyectos**

Dado que la ejecución de los proyectos exige la experticia de cada sector, la competencia de ejecución recaerá sobre cada uno según sea el caso. En ese orden, los ajustes que se requieran responderán a necesidades específicas de los sectores para la debida gestión según el tema que le corresponde por orden legal.

Tabla 22. Ajustes normativos para la fase de Ejecución

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Procesos contractuales ejecutados	Figuras de Derecho Privado y/o Público	Flexibilización de procesos de contratación Estatal y régimen que permita el empleo de figuras contractuales que rigen entre privados según el proyecto.	ART y/o Sectores
Proyectos ejecutados con metas cumplidas y reportadas al sistema de información.	Reporte de cumplimiento y gestión	Dependerá de los procesos de ejecución que corresponden a cada sector.	Ejecutores: sean la ART y/o Sectores a través de operadores

Fuente: Elaboración propia.

8.3.7. Fase 7 – Seguimiento y monitoreo

- **Seguimiento institucional**

Al igual que la fase de ejecución, los esquemas de seguimiento se darán según los sectores comprometidos. Sin embargo, se recomienda el establecimiento de principios básicos de supervisión en donde prevalezca la publicidad de todos los actos en espacios reconocidos como públicos por la comunidad. Así las cosas, no se exige ningún ajuste normativo aunque si exige un compromiso por parte de la ART y las entidades involucradas.

- **Transparencia y rendición de cuentas participativa**

La rendición de cuentas debe ser una de las fases con mayor importancia en la puesta en marcha de los PDET. Es a partir de esta en donde el resultado será palpable y fungirá como un espacio de construcción y mantenimiento de confianza a partir de la transparencia y la participación. Por lo mismo, se debe dar dentro de los mismos espacios de participación dado que sus participantes son los interesados en vigilar y controlar los proyectos que priorizaron participativamente para la transformación de su territorio. Los ajustes normativos corresponderán al modelo mismo de rendición de cuentas, es decir que dependerán de sus características propuestas e innovación.

Tabla 23. Ajustes normativos para la fase de Seguimiento y monitoreo

Producto	Vehículo	Ajuste Normativo	Responsable
Instrumento de supervisión y seguimiento diligenciado.	**Acta de supervisión**	**Ninguno**	**Supervisor de contrato de la ART o entidad de sector contratante**
Seguimiento en la instancia de participación	**Acta de seguimiento**	**Ninguno**	**ART y comunidad**

Fuente: Elaboración propia.

8.4. Recomendaciones generales

Teniendo en cuenta las ideas desarrolladas a lo largo del documento se debe tener entonces en cuenta las siguientes recomendaciones:

1. Brindarle a los manuales elaborados un alcance de lineamientos salvo aquellos que traten de esquemas presupuestales y de toma de decisiones.
2. Aquellos manuales orientados a proporcionar lineamientos para el acercamiento territorial, deben incluir aspectos administrativos relevantes para la consolidación de la presencia institucional. Ejemplo de ello es la elaboración de contratos de arrendamiento de ágil gestión entre otros.
3. Elaboración y compromiso de desarrollo de esquemas de nombramiento por meritocracia.
4. Para la conformación del Sistema de información, no se debe hacer caso omiso de las plataformas que hoy existen y que podrían estar al servicio de la implementación de los PDET.
5. En lo que corresponde a la conformación de Unidades de Planeación Rural, debe revisarse a fondo la toma de decisión para su conformación y la validación de la misma, con el fin de que sea la misma comunidad la que decide sobre la noción de su territorio.
6. Se recomienda que el proceso de Citación de instancias dentro de la Fase de Planeación, sea llevada a cabo de manera concomitante con la fase de Alistamiento. Lo mismo ocurre para la etapa de Elaboración del PDET y Aprobación, teniendo en cuenta los argumentos presentados preliminarmente.
7. El empleo del Contrato Plan como vehículo jurídico para la aprobación del PATR y por lo tanto la adquisición de compromisos entre la Nación, el Territorio y los actores que lo conforman. Para ello se deben tener en cuenta los ajustes propuestos para que su adopción sea acorde con los objetivos del PDET.
8. Adopción de modelos céleres de contratación directa propios del régimen de contratación entre particulares: mecanismos alternativos de contratación, así como de contabilidad, administración y pedagogía para reducir costos de transacción y agilizar la acción del Estado.

9. Revisión integral de la Ley 80 de 1993 y Ley 1150 de 2007, en relación con su efectividad.
10. El no ingreso de los proyectos al Banco de Proyectos para su priorización según las facultades del artículo 24 del Decreto 2366.
11. Establecimiento de principios básicos de supervisión en donde prevalezca la publicidad de todos los actos en espacios reconocidos como públicos por la comunidad.
12. Rendición de cuentas dentro de los mismos espacios de participación.

9. RECOMENDACIONES DE LA EXPERIENCIA TERRITORIAL

Como se mencionó al comienzo de este documento, la propuesta de lineamientos operativos incluye la caracterización territorial de tres subregiones, las cuales fueron seleccionadas por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz – OACP. El propósito de este ejercicio es contar con un análisis que contribuya identificar las principales problemáticas y conflictividades que ocurren en estos territorios, los cuales han sido históricamente afectados por el conflicto armado, las economías ilegales, la pobreza y la precariedad institucional. Una vez realizado el análisis se presentan unas conclusiones del ejercicio.

9.1. Elementos diferenciadores en un contexto de postconflicto

El análisis de las principales problemáticas y conflictividades se realizó en las siguientes tres subregiones: (i) Sur del Meta[63], (ii) Urabá Antioqueño[64] y Chocoano[65], y (iii) Sur del Caquetá[66]. A continuación, se encuentran los principales hallazgos por cada subregión:

Sur del Meta

El proceso de ocupación de la subregión del Sur del Meta se ha configurado históricamente a partir de los procesos de colonización armada que se gestaron por la violencia política de los años 50s en el país. En este sentido, en la subregión confluyeron los asentamientos poblacionales producto de los frentes de colonización campesina y las figuras ordenamiento para proteger y conservar ecosistemas estratégicos. De hecho, una proporción importante de los municipios del Sur del Meta pertenecen al Área de Manejo Especial de la Macarena - AMEN[67], así como también los parques nacionales naturales de Sumapaz, Los Picachos, Tinigua y La Macarena. A partir de esta configuración geográfica y espacial se puede aseverar que cerca del 90% del territorio está en poder del Estado, no sólo como baldíos titulables, sino también como áreas de conservación y protección ambiental.

Otro de los rasgos característicos de la subregión ha sido la presencia importante e histórica de actores armados, tales como Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC. A pesar de la persistencia del conflicto, la subregión cuenta con un preciado activo relacionado con un elevado capital social que se evidencia por los altos niveles de organización social.

Del análisis realizado, se han identificado como las principales problemáticas de la subregión, aquellas asociadas a la presencia de la exploración y explotación de hidrocarburos debido al enorme daño ambiental que generan, así como la proliferación de comportamientos proclives a la ilegalidad, corrupción, y apropiación indebida de recursos públicos. Otros de los conflictos en la subregión han surgido alrededor de la presencia de la ganadería extensiva, no solamente por el inadecuado uso de suelos de calidad con vocación agrícola sino también por la expansión que ha promovido la deforestación, incluso en las áreas de parques nacionales naturales. Un denominador común son los cultivos de hoja de

[63] Conformada por los municipios de El Castillo, La Macarena, Lejanías, Mesetas, Puerto Rico, San Juan de Arama, Uribe y Vista Hermosa.
[64] Del lado antioqueño, esta subregión agrupa los siguientes municipios: Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbo.
[65] El Urabá chocoano comprende Carmen del Darién, Juradó y Riosucio.
[66] Esta subregión se encuentra constituida por Belén de los Andaquíes, Curillo, el Doncello, el Paujil, Florencia, La Montañita, Puerto Rico y San José del Fragua.
[67] Creada por el Decreto – Ley 89 de 1989.

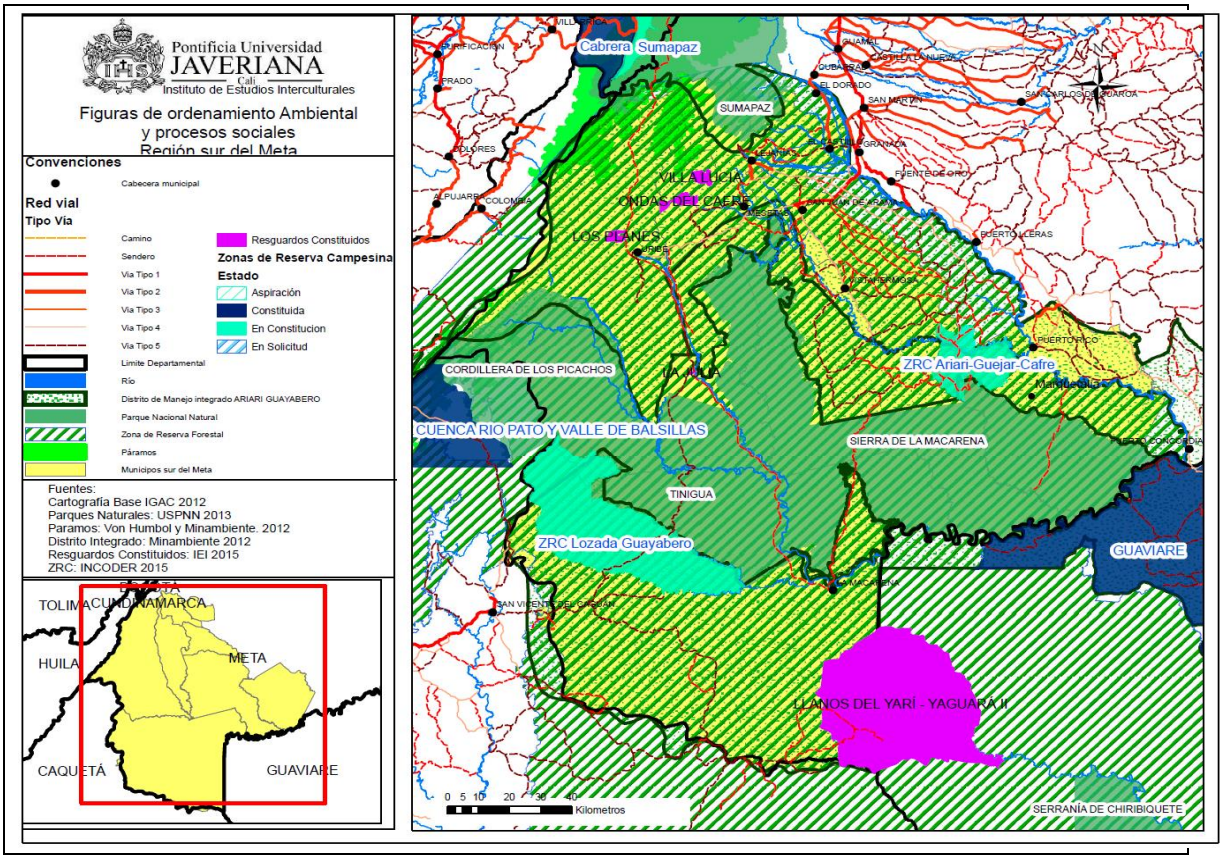
coca que también se han configurado en un factor desestabilizador que estimula la tala indiscriminada de bosques y somete a las familias rurales más pobres y vulnerables a los efectos perversos que produce esta economía ilegal.

Por otro lado, la elevada informalidad en la tenencia de la tierra no permite fortalecer la seguridad jurídica de los predios y desestimula la inversión en propiedades rurales más productivas. A esta situación se aúna el hecho de que algunas comunidades campesinas ocupan y usan tierras al interior de las áreas de parques nacionales naturales, ocasionando conflictos con los usos restringidos de las áreas de parques, destinados a la conservación.

Uno de los riesgos que se cierne sobre los parques nacionales naturales y las comunidades campesinas que habitan y conforman el AMEN, una vez se firme el acuerdo con las FARC, es el pleno desarrollo del potencial ecoturístico que alcanzará la subregión frente a los precarios niveles de regulación de la capacidad de carga de estas áreas. Puesto que una muestra del dominio de las FARC en la subregión implicaba la injerencia sobre resolución de conflictos y la imposición de reglas de juego *de facto*, su intervención en las áreas de parques garantizaba el control sobre el ingreso de turistas. En este sentido, para muchos de los actores rurales entrevistados, la ausencia de este grupo armado, en el momento que se consiga el acuerdo, puede constituirse en una amenaza para los parques debido a que no existe hoy un actor institucional que desempeñe apropiadamente el rol de regulación. A esta situación se suman los impactos culturales que puede ocasionar la expansión del turismo y ecoturismo sobre las comunidades campesinas que habitan las zonas aledañas a los parques naturales.

Un aspecto adicional que preocupa a la subregión es la baja calidad de la educación que se imparte a los niños y jóvenes rurales, así como la falta de un sistema eficaz que asegure un adecuado acceso, pertinencia y oportunidad de este servicio público.

Ilustración 22. Sur del Meta: Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Resguardos – Zonas de Reserva Campesina



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales, Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2016.

Urabá Antioqueño y Chocoano

La historia de Urabá, desde sus orígenes como enclave bananero, ha sido marcada por procesos inconclusos de colonización[68] y signada por una ocupación económica poco planificada del territorio. Los conflictos que emergieron entre patronos y sindicatos de trabajadores, al estilo de la *United Fruit Company* en el Magdalena, anteceden a los primeros brotes de violencia en la región, que se intensificaron con el nacimiento del Ejército Popular de Liberación - EPL, y la operación del frente V de las FARC. Las posteriores oleadas de violencia originadas por las disputas del territorio tienen como escenario la reconfiguración de los actores armados: las facciones disidentes del EPL, la incursión de los paramilitares y las bandas criminales, que se han tomado a sangre y fuego la subregión, ocasionando elevados niveles de violencia, despojo y desplazamiento.

En el contexto de las características generales de la subregión, y fruto de análisis de la información primaria y secundaria se distinguen algunos contrastes entre los municipios chocoanos que conforman el Urabá *versus* los que hacen parte de la subregión antioqueña. Mientras en los primeros predominan zonas de bosque y recursos forestales, así como territorios de propiedad colectiva con bajos niveles de integración económica y regional; los municipios antioqueños se caracterizan por contar con un desarrollo regional más consolidado, mayor densidad demográfica[69], una amplia infraestructura vial, y encadenamientos productivos alrededor del banano, el plátano y la producción pecuaria. En este sentido, la producción del banano de exportación ha sido la actividad que ha promovido el desarrollo económico y social de la subregión, aunque existen otras modalidades de cultivos importantes, como los forestales, el plátano y el cacao; estos dos últimos se han establecido en medianas y pequeñas propiedades.

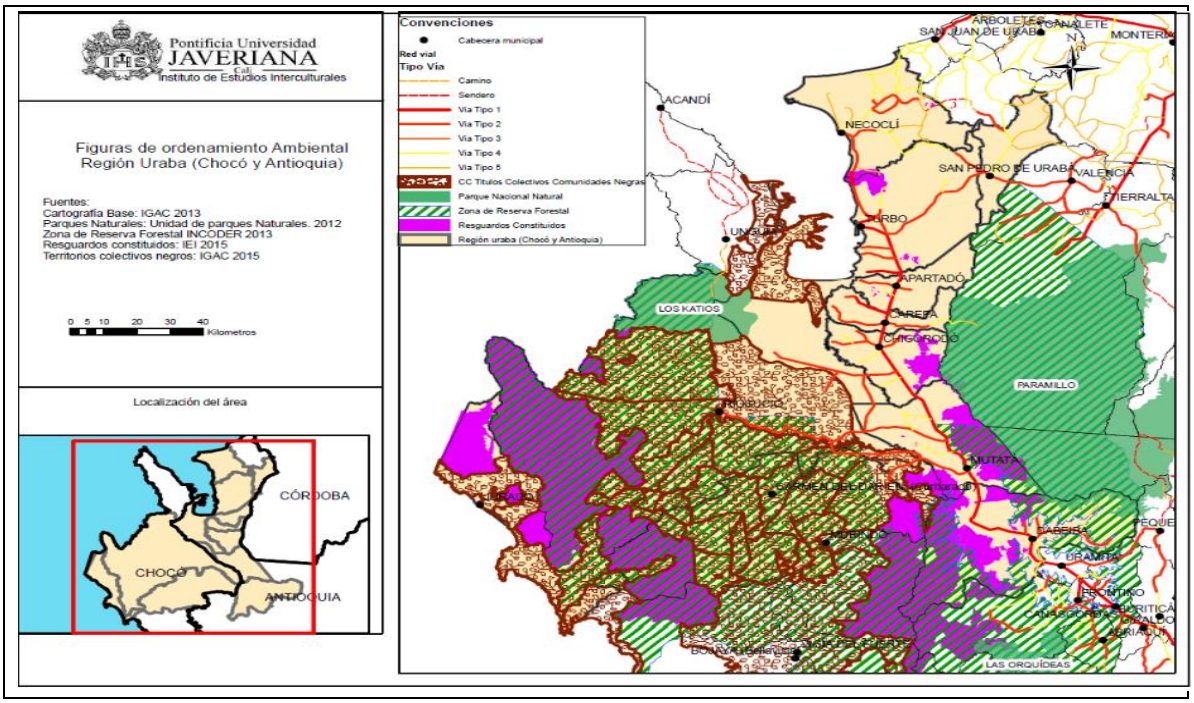
El Urabá también es una región geoestratégica debido a su intensa actividad productiva y económica. Su ubicación en el golfo la constituye en una zona que atrae inversión nacional e internacional, y exclusiva para el desarrollo de proyectos de infraestructura portuaria, como una de las apuestas productivas a gran escala de la subregión. Esta envidiable localización geográfica, también la han capitalizado los actores armados ilegales para controlar sus corredores estratégicos de tráfico de drogas, armas y personas, que buscan un mejor futuro, migrando al norte del continente.

Los principales conflictos y problemáticas que actualmente enfrenta la subregión giran en torno a la poca legitimidad que tienen los procesos de restitución de tierras, situación que ha impedido a la Unidad de Restitución de Tierras ejerza a cabalidad su labor. Los obstáculos para la restitución de tierras se han afianzado, a raíz de problemas y fenómenos como la falsa tradición, segundos ocupantes con derechos de propiedad, y la amenaza permanente de los actores armados y despojadores sobre la población que ha retornado a sus predios.

Otras problemáticas se asocian a la elevada informalidad de la tierra, los conflictos de uso del suelo por la expansión de la ganadería extensiva en áreas para producción agrícola y zonas de conservación ambiental, y que se suman a las presiones que han ocasionado los sistemas de producción de monocultivo sobre la economía campesina. Igualmente, se advierten conflictos potenciales que pueden erigirse alrededor del ordenamiento territorial por los límites difusos entre resguardos y consejos comunitarios, así como las problemáticas que pueden originar las débiles capacidades institucionales y administrativas de una proporción importante de los municipios de la subregión[70]. Por último, el Urabá sufre de elevados niveles de desempleo que han promovido la vinculación de sus jóvenes a actividades ilegales.

[68] Población que procede principalmente del centro del departamento de Antioquia, Córdoba y Chocó.
[69] Principalmente, en Apartadó y Turbo.
[70] De hecho, el Turbo ingresó a la "ley de quiebras".

Ilustración 23. Urabá Antioqueño y Chocoano: *Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Consejos Comunitarios*



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales, Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2016.

Sur del Caquetá

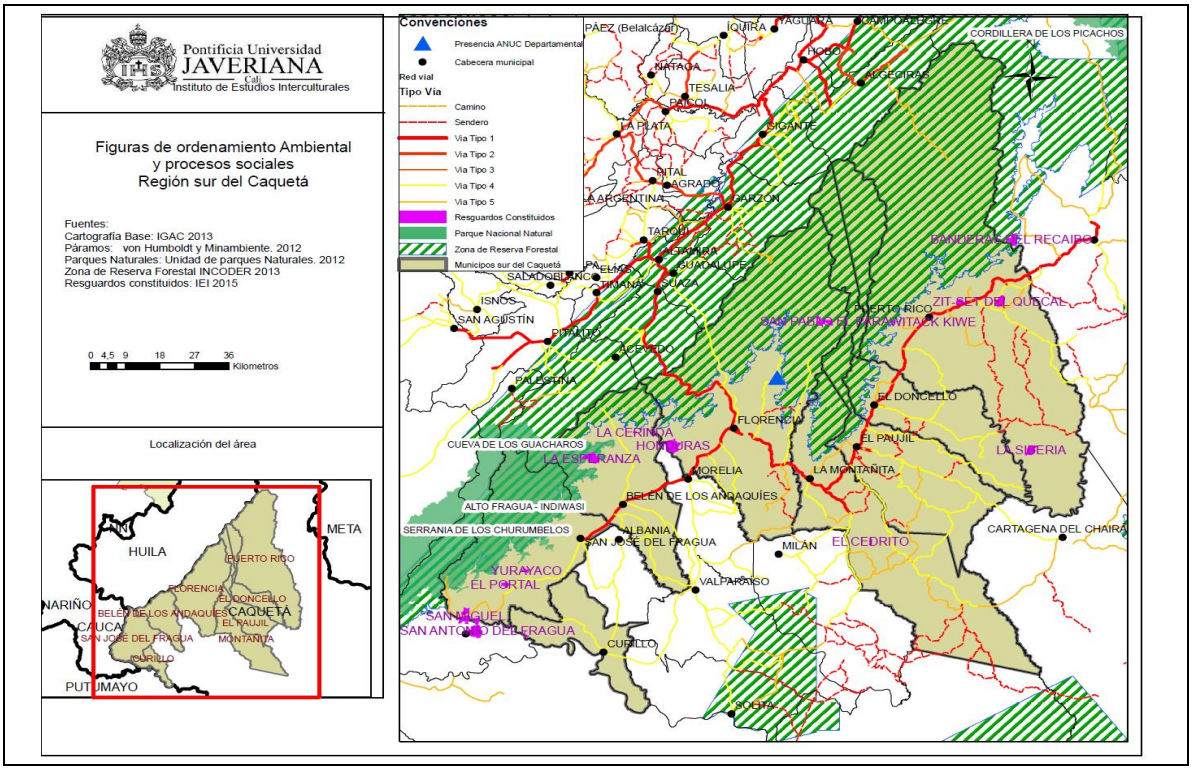
La conformación del departamento y en especial la subregión del Sur del Caquetá, como en los casos anteriores, ha sido producto de los recurrentes procesos de colonización campesina en los márgenes de la frontera agrícola. No obstante, estas dinámicas han estado estrictamente vinculadas con la expansión e impacto del conflicto armado. Por lo tanto, cuando se intenta explicar cómo se gestó la configuración social y económica del departamento, un elemento estructurante que emerge es el conflicto; y surge, como lo expresa Vásquez (2014)[71], gracias a la geografía del territorio[72]: como una zona de retaguardia de las FARC, como corredor militar; y desde la cual se podía asediar a las zonas más integradas del país.

Por tanto, algunos autores señalan que Caquetá, colonización y conflicto hacen parte de un solo acervo y contenido de identidad; no sólo debido a que allí se instauró la República Independiente de El Pato, que contribuyó al origen de las FARC, sino también a las incontables incursiones de las fuerzas militares; y porque ocupó un lugar importante en la historia reciente por constituirse en el sitio dónde se adelantaron los intentos, aunque fallidos, por alcanzar la paz, durante los gobiernos de Betancur y Pastrana.

[71] Vásquez, T (2014) *Análisis de Conflictividades y Construcción de Paz*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD.

[72] Cercana a la zona andina y el Valle del Río Magdalena, y vinculada con la región amazónica.

Ilustración 24. Sur del Caquetá : *Reserva Forestal - Áreas Protegidas – Vías – Resguardos*



Fuente: Instituto de Estudios Interculturales, Pontificia Universidad Javeriana de Cali, 2016.

Actualmente, las principales problemáticas y conflictividades que enfrenta la subregión residen en una falta de definición de su vocación y apuesta productiva, así como una importante presencia de cultivos de uso ilícito. A esta situación se suma una problemática de seguridad alimentaria, debido a que cerca del 87% de los bienes básicos que consume la subregión provienen de otros departamentos. Igualmente, persisten una graves y perversas dinámicas de deforestación[73] y de explotación ilegal de madera al interior de los Parques Nacionales Naturales, por parte de las FARC; que han conducido a acentuar los problemas de tala de bosques en la subregión y en el departamento. Por otro lado, los municipios sufren de una debilidad del tejido social y cooptación de grupos de interés en los espacios políticos y participativos como consecuencia del conflicto; hecho que ha incidido en la ausencia de una gobernabilidad efectiva en los territorios. Por último, otra de las dificultades que afronta la subregión son los conflictos en la definición de límites municipales y departamentales.

9.2. Conclusiones de análisis territorial

A partir de los principales hallazgos encontrados, como resultado del análisis realizado para cada subregión, se presenta un resumen del ejercicio a la luz de los componentes definidos para el PDET.

[73] Se estima que Caquetá cuenta con una de tasas más elevadas de deforestación en el país. Según el IDEAM, el departamento taló cerca de 29.245 hectáreas de bosque en 2014. Otros cálculos del SINCHI sugieren que Caquetá perdió, entre el 2012 y el 2014, 118.563 hectáreas de selva tropical. Igualmente, existe enorme amenaza de deforestación por el uso inadecuado de los suelos frágiles del departamento.

Tabla 24.Conclusiones del análisis territorial por componentes[74]

Componente	Línea de intervención	Sur de Meta	Urabá Antioqueño y Chocoano	Sur de Caquetá
Desarrollo social	Educación	Aumentar la calidad de la educación que se imparte a los niños y jóvenes rurales		
Desarrollo Productivo	Apuestas territoriales		Diseñar programas de incentivos forestales para comunidades étnicas, y su vinculación a mercados de carbono	Las apuestas y agendas productivas deben considerar las grandes problemáticas que afronta la subregión con un enfoque territorial
	Estímulos a la economía solidaría y cooperativa con enfoque ambiental	Indispensable promover la producción de alimentos, el establecimiento de arreglos agro-silvopastoriles, esquemas de pagos por bienes y servicios ambientales, fomentar actividades como el ecoturismo e integrar a la subregión a mercados más amplios		Concertar una visión de la subregión, con una apuesta productiva - ambiental sostenible, que se adapte a la vocación del territorio
				Solución a la problemática de cultivos de uso ilícito debe ser una prioridad
	Infraestructura productiva	Considerar la inversión en infraestructura, principalmente en vías, de la mano de la protección, conservación y manejo ambiental de los ecosistemas		Fortalecer las figuras de ordenamiento productivo y ambiental que se encuentran vigentes en el territorio al apoyar en la consolidación de las visiones regionales, tales como Distrito de Aguas y Suelos de Caquetá
	Seguridad alimentaria			Generar estrategias que garanticen el abastecimiento interno de productos agrícola básicos
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	Resolución de conflictos	Resolver los conflictos existentes entre los procesos de exploración y explotación de la minería e hidrocarburos, de áreas de uso agropecuario y de conservación natural	Construir acuerdos para evitar conflictos y tensiones entre los modelos de producción agrícola y pecuaria	

[74] En verde las de enfoque territorial.

	Titulación y formalización	Avanzar en los procesos de titulación de la propiedad rural	Avanzar en los procesos de formalización de la propiedad rural y restitución de tierras	
	Medio ambiente	Medidas urgentes para detener la deforestación		Es importante la construcción de una visión regional de cuidado y protección de los ecosistemas
Desarrollo Institucional Territorial	Reconocimiento de escenarios existentes	Vincular a la formulación de los PDET, los procesos de planificación y ordenamiento territorial del Área de Manejo Especial de la Macarena – AMEN		En términos de participación, continuar con el modelo ideal que se ha adoptado en la subregión es la Red de Pobladores de la Paz
	Integración comunitaria	Definir protocolos y criterios para recibir y ubicar a los excombatientes	Resolver cuanto antes el problema del control y poder territorial de los actores ilegales en la región	
	Participación	Continuar promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales que existen en la subregión y fomentar el desarrollo de unas nuevas	Promover espacios de participación con comunidades de base y diseñar mecanismos que eviten la cooptación de grupos de poder regional e influencia territorial	Generar espacios abiertos de participación, que logren fortalecer la construcción del tejido social
	Revisión de subregiones	OACP y el Gobierno Nacional debe contar con criterios flexibles que les permita validar de manera participativa en los territorios, la propuesta de subregiones que están proponiendo	Examinar los criterios técnicos para seleccionar los municipios que conforman la subregión de Urabá	La definición de los municipios que harán parte de las subregiones en las que operarán los PDET, se deben tener presente las dinámicas económicas y sociales de los territorios

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con lo que se muestra en la Tabla 21, los componentes de desarrollo institucional territorial y productivo son los que mayores hallazgos y conclusiones presentaron. Los temas de desarrollo en su mayoría están orientados a continuar y fortalecer los procesos participativos existentes, revisar la selección de municipios en las subregiones conformadas y definir acciones de integración comunitaria. Con respecto al desarrollo productivo se destacan las acciones de estímulo a la economía solidaria, reconocimiento de las apuestas y posibilidades territoriales, infraestructura productiva y seguridad alimentaria. El tema de ordenamiento social de la propiedad rural, se presentaron aspectos relacionados con resolución de conflictos, titulación y formalización, y medio ambiente. En relación con desarrollo social sólo se resaltó un tema de educación. En varios de los componentes se presenta un enfoque ambiental, que en la tabla 21 se resalta de color verde claro.

Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se presentan las principales conclusiones por componente y algunas sugerencias de acción por territorio.

Desarrollo social

En la subregión del Meta es baja la calidad de la educación que se imparte a los niños y jóvenes rurales, así como la falta de un sistema eficaz que asegure un adecuado acceso, pertinencia y oportunidad de este servicio público.

Desarrollo productivo

En este componente se destaca la importancia de reconocer las apuestas territoriales para construir una visión subregional, como es el caso de Caquetá donde se debe enmarcar en una apuesta del cuidado y la protección ambiental bajo un modelo de desarrollo sostenible, en el que no se ignore los problemas de ganadería extensiva, la tala indiscriminada de árboles, el aumento de cultivos de uso ilícito, y el tráfico ilegal de madera. De igual manera pasa en el Urabá donde se fomentar la producción sostenible y la protección de las zonas boscosas de la subregión, así como para fortalecer sistemas sostenibles de pesca y la agricultura por medio de incentivos forestales para comunidades étnicas, y su vinculación a mercados de carbono.

Ligado a lo anterior, se resalta que se deben encontrar soluciones al problema de cultivos de uso ilícito, en especial en Caquetá, para brindar alternativas de generación de ingresos sostenibles a través de la implementación de proyectos ambientales, iniciativas comerciales, servicios agro turísticos, o apuestas de desarrollo que apoyen los esfuerzos que actualmente se están implementando[75] con el fin de estimular la economía solidaria y cooperativa con enfoque ambiental. En la misma línea, pero para el caso de Meta, se plantea promover la producción de alimentos, el establecimiento de arreglos agro-silvopastoriles, esquemas de pagos por bienes y servicios ambientales, fomentar actividades como el ecoturismo e integrar a la subregión a mercados más amplios.

Adicionalmente se evidencia la necesidad de mejoras en infraestructura productiva porque en el caso del Sur de Caquetá, sin ser distante en las otras regiones, se evidenció precarias condiciones de los suelos, sistemas de producción inadecuados, deficiente infraestructura vial, de telecomunicaciones y de saneamiento básico. Situación que dificultan la integración con los centros de mercado y aumenta los costos de producción por el transporte y disponibilidad de los insumos. Es por esto que en Caquetá y Meta se resalta la importancia de invertir en la infraestructura productiva, resaltando para el caso llanero en la infraestructura vial se debe estar acorde y atender al ordenamiento territorial que ha impulsado la Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEN), así como estar en armonía con la protección y conservación de los ecosistemas.

Ordenamiento social de la propiedad rural

El componente tiene sus raíces en la existencia de conflictos por la tenencia y el uso de la tierra, razón por lo que uno de los hallazgos esperados de encontrar es este. Dicho lo anterior, se resalta que se encontraron conflictos particulares por subregión, resaltando para el caso del Meta procesos de exploración y explotación de la minería e hidrocarburos en áreas de uso agropecuario y de conservación natural, mientras que en Urabá se evidenciaron conflictos y tensiones entre los modelos de producción agrícola y pecuaria, así como entre la mediana y pequeña economía campesina.

Lo anterior induce a la necesidad de avanzar en los procesos de formalización y titulación de la propiedad rural y restitución de tierras, pero no sólo con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica de los predios, potencializar la capacidad productiva y desestimular las dinámicas de despojo, sino también como una manera de fortalecer la confianza entre el Estado y las comunidades rurales golpeadas históricamente por el conflicto.

[75] Tales como la pesca para consumo y ornamentales, el aprovechamiento de especies de frutas nativas, producción forestal, entre otros

De manera particular el ejercicio territorial resaltó aspectos ambientales relacionados con el uso del suelo, de manera puntual con temas de deforestación en Meta como consecuencia de los cultivos de uso ilícito y daño de ecosistemas en Caquetá por falta de cuidado y protección. Para el caso de Caquetá se plantea que es necesario fortalecer las figuras de ordenamiento productivo y ambiental que se encuentran vigentes en el territorio, y que se apoyan en la consolidación de las visiones regionales, tales como Distrito de Aguas y Suelos de Caquetá

Desarrollo Institucional Territorial

En este componente se destaca la importancia de reconocer y vincular al proceso PDET figuras de participación existentes, como es el caso de la AMEN en el Meta y el modelo de Red de Pobladores de la Paz en Caquetá.

- La AMEN fue creada legalmente en 1989, donde buen parte de las apuestas productivas del mediano y largo plazo de la subregión se encuentran articuladas y en el marco del área de manejo especial. De igual forma, detrás de la construcción de esta figura regional de ordenamiento existe un importante ejercicio participativo de organizaciones campesinas, de la sociedad civil, corporaciones autónomas regionales, y autoridades departamentales y locales que han visto en el AMEN una oportunidad para proteger, ordenar y aprovechar de manera sostenible las ventajas relativas y dotaciones propias de su territorio.
- La Red de Pobladores de la Paz en Caquetá se ha construido bajo dos premisas. La primera plantea una participación incluyente, en la cual se abren espacios para que participen integrantes de diferentes organizaciones, sin importar la temática, la población o filiación política. En este sentido, en el mismo espacio interactúan organizaciones de víctimas, organizaciones productivas, sociales, etc., unidos para construir una visión compartida del territorio. La segunda premisa es que participan bajo delegación y no representación; lo que permite que todos los que asisten tienen el mismo voto posible. En una reunión donde están convocados todas las organizaciones, se hace una votación entre los miembros, para elegir el delegado que tendrá la voz de esa comisión municipal, a una instancia departamental. Estas dos premisas pueden ser interesantes, para ser consideradas en el proceso de estructuración del componente participativo de los PDET.

Otro aspecto relevante del desarrollo institucional territorial se relaciona con la presencia de actores ilegales y la posterior integración comunitaria. Con respecto al primer ámbito se vivenció en el Urabá Antioqueño y Chocoano el reciente “paro armado” que fue una muestra del dominio y elevada influencia que los actores armados aún tienen en la región[76], lo que hace fundamental resolver cuanto antes el problema del control y poder territorial de los actores ilegales en la región. La situación del “paro armado” lo que evidenció que hasta que no se sometan a estos grupos armados y se logre reducir su injerencia en el territorio, no se permitirá que se exprese de una manera democrática y transparente las demandas, intereses y aspiraciones de los actores más relevantes en el territorio. En relación con el segundo ámbito y en miras a una dejación de armas es relevante definir protocolos y criterios para recibir y ubicar a los excombatientes de las FARC. Por ejemplo el Sur del Meta ha sido una subregión histórica de colonización, dónde se originaron las primeras expresiones de la insurgencia, primero con las guerrillas liberales y luego con la conformación y presencia de diferentes frentes de las FARC. En consecuencia, por ser un territorio emblemático para este grupo insurgente, los procesos de desmovilización y reintegración de los excombatientes deben ser cuidadosamente adelantados para garantizar la protección de sus derechos fundamentales, así como la generación de alternativas viables de proyectos de vida en la subregión.

La generación, promoción continuación oportunidades de participación es otro hallazgo fundamental y común en todas las subregiones, debido a que se evidencia como una necesidad del proceso PDET.

[76] Paramilitares y bandas criminales.

Recomendaciones a partir del análisis territorial

Por último, pero no menos importante, se formulan un conjunto de sugerencias para revisar la conformación de las subregiones, debido a que el análisis realizado permitió dar información más precisa sobre esto, planteando los siguientes puntos:

- El Gobierno nacional debe contar con criterios flexibles que les permita validar de manera participativa en los territorios la propuesta de subregiones que están proponiendo, en especial para el caso el Meta.
- Examinar los criterios técnicos para seleccionar los municipios que conforman la subregión de Urabá.
- Para la definición de los municipios que harán parte de las subregiones en las que operarán los PDET, se deben tener presente las dinámicas económicas y sociales de los territorios, particularmente para el Sur de Caquetá.

Las anteriores sugerencias surgen como resultado de los siguientes hallazgos:

- Para la Subregión en Meta, donde se definieron 8 municipios, Granada no se encuentra en la selección, a pesar que tiene una relevancia como nodo dinamizador con funcionalidad urbana. Pero igualmente es importante para algunos municipios del sur, que constituyen la subregión, como es el caso de La Macarena que tiene una relación más estrecha y vinculante con el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá), desde la perspectiva económica, comercial, cultural o política, pero no se consideran dentro de la misma subregión.
- En Urabá es importante reconocer la dinámica de los territorios, la historia, la identidad cultural y los procesos de ocupación, porque de acuerdo con esto los municipios chocoanos de Unguía y Acandí, así como Arboletes del Urabá Antioqueño deberían ser incluidos en la subregión para una intervención potencial.
- En el caso de la subregión del Sur del Caquetá, es importante considerar el rol que juega un municipio como San Vicente del Caguán (comunidades más fuertes, nodo regional, zonas de reserva campesina- Cuenca del Río Pato y Valle de Balsillas), que puede cambiar la dinámica de la subregión, y que de no incluirse en la focalización territorial, puede afectar el proceso de implementación del PDET.

10. PRINCIPALES HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

- ✓ Un PDET es una estrategia participativa, política, institucional, social y económica que apunta a **la transformación estructural**, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con los criterios de priorización[77] definidos en el Punto 1 del Acuerdo de la Habana. Esta estrategia debe desembocar en una visión compartida del territorio, con unas líneas de acción y metas que expresan la superación de las condiciones que lo identifican como un territorio que requiere una intervención especial.
- ✓ Se materializa con un acuerdo estratégico formal jurídicamente vinculante entre los miembros de la comunidad de un territorio (Subregión) y el Gobierno nacional y territorial, con la definición de un Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR en el que se definen el conjunto de acciones e inversiones necesarias con cronograma específico anualizado para su ejecución.
- ✓ Los PDET deben constituirse en una respuesta innovadora y efectiva por parte del Estado para atender unos territorios que requieren medidas específicas en un escenario de postconflicto, a través de un dispositivo institucional que permita actuar con celeridad, flexibilidad y efectividad, y que garantice una respuesta oportuna del Estado central y territorial a las necesidades más inmediatas de las poblaciones y territorios que más lo requieren.

[77] Los criterios de priorización propuestos son: niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; grado de afectación derivado del postconflicto, debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión y presencia de cultivos de uso ilícito.

- ✓ El PDET debe tener un carácter múltiple en la medida que es una estrategia nacional equivalente a una política de Estado. Además es la expresión territorial de esta estrategia a través de todo el arreglo institucional y los mecanismos para la participación y movilización ciudadana. Y es un documento prospectivo de una subregión con un plan de acción específico. En todo caso, independiente del carácter que tenga, debe guardar los elementos que lo identifican como una estrategia de carácter especial para avanzar en el proceso de reconciliación de Colombia.
- ✓ La estrategia se configura bajo cuatro premisas clave que consisten en: (i) reconocer a la comunidad y sus territorios como eje central del proceso, (ii) diseñar una intervención en que trascienda el enfoque sectorial y apunte hacia una intervención integral con enfoque territorial, (iii) contar con un esquema institucional, de gestión y de operación orientado al logro de resultados; y (iv) contar con un marco normativo y presupuestal excepcional que facilite el compromiso de recursos y la ejecución en territorio bajo el nuevo esquema de participación ciudadana.
- ✓ Los objetivos del PDET como estrategia se orientan fundamentalmente a lograr un cambio en la realidad de los territorios a partir de mayores oportunidades de desarrollo para las comunidades, más equidad y democracia. Lo anterior a través del desarrollo de las capacidades institucionales, la participación ciudadana y la modificación positiva de las relaciones entre los actores del territorio, la descentralización en la toma de las decisiones, propiciando el desarrollo de una economía inclusiva y sostenible y mejores condiciones para el ejercicio de una ciudadanía efectiva.
- ✓ Para alcanzar dichos objetivos el PDET se apoya en tres ejes transversales: (a) la participación comunitaria en la priorización, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos; (b) el trabajo conjunto entre el Gobierno Nacional, las gobernaciones y las alcaldías; y (c) el enfoque territorial que garantice que la planeación y el diseño de los programas parta de las particularidades y necesidades del territorio.
- ✓ La propuesta consignada en este documento desarrolla el PDET a través de 4 componentes: desarrollo social, desarrollo productivo, desarrollo institucional territorial y ordenamiento social de la propiedad. Estos componentes contienen las líneas de intervención y los instrumentos que facilitan el cumplimiento de los objetivos del PDET y los mecanismos técnicos para implementar con mayor celeridad los planes nacionales previstos en el Punto 1 del Acuerdo de la Habana. A su vez el desarrollo de estos componentes se apoya en el desarrollo de 2 componentes transversales que actúan como apoyo a lo largo de cada y que se refieren a la participación ciudadana y la resolución de conflictos. La concreción en términos de líneas de intervención e instrumentos es uno de los resultados del proceso de desarrollo del PDET a partir del portafolio de instrumentos que se propone.
- ✓ El portafolio de instrumentos es el conjunto de herramientas que servirán de soporte para iniciar el proceso de construcción del PDET y del PATR. Básicamente son los medios a través de los cuales se materializa el apoyo del Estado en proyectos concretos en los territorios. Estas herramientas van desde proyectos de inversión, apoyos directos, arreglos institucionales, marcos normativos, establecimiento de procesos, transferencias, entre otros, los cuales deben hacer parte de la oferta institucional de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral y de otras políticas que complementen el ejercicio de los compromisos de los acuerdos. Así que, al momento de iniciar la formulación, estos instrumentos deben contar al menos con los ajustes técnicos requeridos para adaptarse al proceso del PDET, con el presupuesto específico que garantice su ejecución y con el soporte técnico por parte de los sectores para su debida incorporación en los procesos de estructuración de los proyectos integrales.
- ✓ La operación y funcionalidad del PDET requiere de un esquema institucional, de gestión y de operación (Dimensiones del PDET) que facilite la implementación de cada uno de los procesos asociados a las fases y a los componentes temáticos como transversales. Este esquema ofrece las condiciones para la gobernanza territorial sustentada en: i) la participación ciudadana como medio para facilitar la movilización de la ciudadanía y el fortalecimiento de la sociedad civil, ii) una estructura operacional con actores que tengan roles específicos y las relaciones entre ellos, y iii) un proceso estándar que guía la formulación de un PDET en el territorio. La operación y

funcionalidad del PDET se sustenta en la estructura funcional de la nueva Agencia para la Renovación del Territorio -ART. Es decir la ART es la responsable de establecer las condiciones institucionales para poner en marcha los Programas.

- ✓ A su vez es importante tener en cuenta que los arreglos institucionales requeridos a nivel territorial dependen de las condiciones de desarrollo institucional territorial, social, económico del territorio. Es por ello que es necesario se consideren tipologías de PDET desde el punto de vista de las condiciones de los hogares como de las capacidades institucionales del territorio para la formulación y ejecución del PDET. Esto implica que en algunas subregiones será necesario proveer mejores condiciones para la gobernanza por parte de la ART y de los entes territoriales y nacionales, mientras que en otras subregiones habrá mayores capacidades y por lo tanto será posible la delegación de competencias desde un comienzo.
- ✓ El esquema institucional, de gestión y de operación flexible y diferencial garantizará que los PDET se adapten a las dinámicas regionales y locales, y se aproxime a las diferentes tipos conflictos y problemáticas que sufren los territorios. El énfasis diferencial de la intervención permitirá ajustar el modelo y su operación a la heterogeneidad geográfica de las zonas priorizadas, y de tipos de población rural vulnerable (comunidades étnicas, mujeres y jóvenes rurales) y a necesidades particulares del territorio.
- ✓ Los PDET no deben sustituir o competir con la implementación de estrategias y programas del Estado nacional y local que se han desplegado en los territorios priorizados, así como con las iniciativas de la comunidad internacional. No obstante, deben acompañar y facilitar la coordinación y articulación, así como contribuir a reducir las fricciones, de acciones e intervenciones de las entidades de nivel nacional, territorial, de la cooperación internacional y el sector privado en las regiones focalizadas.
- ✓ Los PDET deberán adaptarse y articularse a los avances y éxitos tempranos de las diferentes acciones, estrategias y programas en las zonas de conflicto. Esto con el ánimo de no romper o entorpecer procesos de construcción de confianza que, el Estado y otros agentes legítimos, han construido con actores estratégicos en los territorios priorizados (comunidades étnicas, campesinos, gremios, institucionalidad del nivel local, sector privado, etc.).
- ✓ Los PDET pueden valerse de la información, lineamientos y recomendaciones de los instrumentos de planificación del territorio para mejorar su intervención en las zonas focalizadas. De igual forma, los instrumentos de planificación del desarrollo y de gestión de los territorios podrían configurarse como un marco de referencia para desarrollar las acciones de los PDET, conforme a las directrices de los planes y criterios de ordenamiento físico, ambiental y productivo del territorio.
- ✓ Llevar a cabo un PDET requiere que existan unas condiciones previas que de alguna manera facilitan que esta estrategia se ejecute. En el modelo operativo se precisan cuáles son y en qué momento son esenciales. Sin embargo estas dos condiciones son fundamentales antes de empezar un PDET:

    i. Se debe dar la designación de una entidad responsable del desarrollo de los PDET, en este caso la ART. Por tanto se convierte como una condición previa del modelo operativo de los PDET la institucionalización de la ART.

    ii. Debe existir certeza de los recursos presupuestales y contar con los instrumentos normativos e institucionales que permitan que una parte del presupuesto se define en territorio y la otra estará disponible en el momento de la ejecución.

    iii. Desde la perspectiva del territorio es necesario que los acuerdos para la finalización del conflicto se hayan firmado, se cuente con las condiciones para garantizar la movilización ciudadana, así como una institucionalidad mínima que soporte la llegada de las acciones previas requeridas.

    iv. Condiciones de seguridad para el funcionamiento efectivo de las instancias de participación

- ✓ El funcionamiento y efectividad de las instancias de participación del territorio en el proceso de planeación del PDET y su PATR requiere de una serie de reformas. En este sentido, y de acuerdo a los ajustes propuestos en las recomendaciones normativas, es necesario implementar e instrumentalizar la Ley estatutaria 1757 de 2015 "Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección a la participación democrática" para que se aplicable según los acuerdos que en esta materia se han realizado en la Mesa de negociaciones de Paz de la Habana y sea un instrumento para fortalecer los consejos y comités ya existentes, así como las instancias de participación legitimas existentes en territorio. En todos los casos se debe tener en cuenta que las propuestas y desarrollos en este tema deben poder adaptarse a las necesidades, logística y actores de todos los territorios. En este sentido cada sub región debe contar con una propuesta en términos de participación de acuerdo a los requerimientos de la construcción de la estrategia PDET.
- ✓ Con el ánimo de que las instancias de participación se encuentren totalmente vinculadas a la planeación de los PDET, es decir en la planeación, la ejecución y el seguimiento y monitoreo se recomienda ajustar los mecanismos de participación del Sistema Nacional de Planeación, ya que de acuerdo a éste las consultas con la ciudadanía son de carácter consultivo, más no vinculante. En este sentido, es necesario incluir los instrumentos normativos necesarios que permitan que las decisiones y priorizaciones dadas dentro de estas instancias sean vinculantes durante todo el proceso de planeación, y se vean reflejadas en la formulación final del PATR.
- ✓ Es necesario instaurar un modelo de acompañamiento permanente a la participación ciudadana que, permita acompañar y fortalecer permanentemente las instancias propuestas y las capacidades de sus participantes a través de capacitaciones y visitas de acompañamiento.
- ✓ La visión subregional del PDET implica un desafío para la forma tradicional de planificación del territorio, la cual ha correspondido principalmente a la división político administrativa del país, a nivel de municipios y departamentos, y no de subregiones. Esta visión responde a una nueva forma de planificación territorial en la que comunidades y los territorios se podrán asociar y organizar en torno a problemáticas, identidades y propósitos comunes. De otro lado, los esfuerzos de regionalización suelen hacerse con grandes vacíos de información y de desconocimiento de las dinámicas territoriales. Se suelen definir normativamente regiones, sub-regiones, regiones administrativas especiales donde pueden no existir fundamentos empíricos para crearlas. En este sentido, la propuesta subregionalización que se ponga sobre la Mesa de Negociación debe ser validada y reconfigurada, de ser necesario, en el territorio al momento de iniciar la formulación del PDET. Las propuestas de subregionalización que surgen del ejercicio realizado por Rimisp son ilustrativas y limitadas por la disponibilidad de información y de ninguna manera tienen un carácter definitivo.
- ✓ Del ejercicio de análisis de subregiones se puede afirmar que uno de los temas claves es que deben como mínimo contar con nodos dinamizadores que permitan jalonar el desarrollo económico, faciliten la especialización en la prestación de servicios y haya complementariedad en los arreglos institucionales propuestos. Esto cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que los criterios de escogencia de los municipios propuestos respondió a una lógica de agrupación más por variables comunes que desde una perspectiva análisis espacial del territorio que apuntara a una convergencia regional.
- ✓ El instrumento presupuestal es un elemento esencial en la funcionalidad de la Estrategia y debe ir de manera coherente con la trayectoria planteada en el PATR en términos de la ejecución de los proyectos una vez estos han sido debidamente estructurados. Para ello se propone un conjunto de atributos mínimos que debe cumplir este presupuesto de forma que se pueda ajustar a las innovaciones requeridas para la ejecución de la estrategia del PDET y sus mecanismos de implementación. Estos atributos se pueden resumir de la siguiente manera: i) orientado a la obtención resultados; ii) intersectorial y multinivel; iii) flexible y ajustable con anualidades; iv) desconcentrado en la ejecución; v) distribución a nivel subregional objetiva y orientada al cierre de brechas, vi) contar con incentivos y medidas de rendición de cuentas (*accountability*).

- ✓ El PDET requiere de un modelo especial presupuestal que facilite su ejecución en los territorios para ello se proponen 3 rubros específicos de asignación presupuestal:
  - Proyectos de confianza financiados a través de presupuestos participativos: cada subregión del PDET debe contar con un presupuesto que se define y se asigna en cada instancia de participación, su ejecución se hace a través de las entidades territoriales y las organizaciones comunitarias vía convenios administrativos entre la ART y estas y no debe superar más del 30% del presupuesto de cada PDET a nivel subregional. Los recursos para estos presupuestos provienen del presupuesto de inversión de la ART y la fuente es el PGN.
  - Estructuración de los proyectos: los proyectos de mediana y alta complejidad requieren una estructuración a nivel detallada y de precisión, esta estructuración se financiará a través del Fondo para la Reconstrucción del Territorio.
  - Ejecución de proyectos: estos proyectos al momento de la ejecución se financiarán a través de los recursos sectoriales del PGN y del SGP por medio de líneas específicas y los instrumentos del portafolio.
- ✓ El instrumento presupuestal para la financiación de los PDET se alimenta de 3 fuentes específicas:
  - Presupuesto General de Nación: se asigna a través de fichas de inversión específica por sector y corresponde al 10% del presupuesto total del sector. Los recursos para los presupuestos participativos estarán asignados a la ART a través de una ficha específica. Las fichas deben hacer referencia a las líneas de intervención sectoriales propuestas y los vehículos de financiación corresponden a los instrumentos propuestos en el portafolio.
  - Renta específica de carácter transitorio: los recursos de esta renta se canalizarán a través del Fondo para Reconstrucción de Territorio, que está orientado a la identificación, estructuración y gestión de proyectos en los territorios PDET, especialmente los enmarcados en el PATR. El Fondo puede transferir recursos a entidades públicas del orden nacional o territorial y a entidades privadas para ser administrados por estas. El Fondo también podría apalancar recursos de la Cooperación Internacional o de los Entes Territoriales a través de mecanismos de cofinanciación. Adicionalmente, los contratos que celebre el Fondo se regirían por el derecho privado. Este Fondo debe ser el instrumento financiero para apalancar recursos de otros sectores.
  - Sistema General de Participaciones: los recursos del SGP deben modificarse en dos direcciones principales: (a) Incrementar participación en los recursos del SGP de municipios rurales y rurales dispersos.; (b) Utilizar recursos del SGP para financiar la implementación de los PDET vía un incremento en el monto de recursos disponibles del SGP para los municipios priorizados y para los departamentos en donde se concentran dichos municipio y un aumento de la participación de los recursos de "propósito general" con el fin de darle un mayor margen a los municipios para utilizar dichos recursos en las acciones y programas priorizados por los PATR como mecanismos de implementación de los PDET
- ✓ Es preciso que el PDET y el PATR cuenten con un sistema de seguimiento y evaluación para cada uno de los territorios PDET, el cual incluya todos los niveles gobierno y contemple indicadores de impacto, resultado y gestión. A través de estos instrumentos, respectivamente, se podrá:
  - Medir los cambios en el bienestar de la población y los territorios PDET luego de la intervención
  - cuantificar los bienes y servicios provisionados a través de la intervención del PDET
  - cuantificar los recursos, físicos, humanos y financieros utilizados al implementar un PDET en una subregión

- medir acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas para la implementación del PDET.

✓ Garantizar la participación ciudadana en el sistema de seguimiento y evaluación en los diferentes niveles de medición. En cuanto a los indicadores de impacto, éstos son construidos desde el nivel nacional pero se debe garantizar la socialización en el territorio, ilustrando qué se pretende medir y cómo se realizará dicha medición. Por otra parte, los indicadores de resultado/producto miden en gran medida las acciones consignadas en el PATR, la participación ciudadana en esta etapa es a través de las veedurías ciudadanas, las cuales serán creadas en las instancias de participación o por ejes temáticos y serán las encargadas de realizar seguimiento puntual a los proyectos priorizados.

✓ Garantizar que en el proceso de construcción de los presupuestos participativos se construyan los indicadores necesarios para realizar seguimiento a las acciones y proyectos ejecutados con el 30%.

11. BIBLIOGRAFÍA

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. (2013). "*Capacitación comunitaria en la identificación, la caracterización y el tratamiento de conflictos por la tierra y el territorio*". Bogotá D.C.

Banco Mundial. (2014). "*Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*". Washington D.C.: Banco Mundial

Bárcena, A. (2014) "*Equality and Social Inclusion*". CEPAL.

Barnes, C. (2006). "*Governments & Civil Society Organisations*". Issues in Working Together Towards Peace. Den Hag: European Center for Conflict Prevention.

Cárdenas, J. C. (1995). "*Descentralización y ambiente: Construcción de capacidad municipal para la gestión ambiental local en Colombia*". *Nómadas (Col)*, (3): Universidad Central.

CEPAL. (2015). "*La protección social de la población rural en Colombia: una propuesta desde la perspectiva de las familias y sus necesidades*". Santiago de Chile: Organización de Naciones Unidas.

Correa, H. D., & Rodríguez, I. (2005). "*Encrucijadas ambientales en América Latina"*. San José, Costarrica: Universidad para la Paz

Congreso de Colombia. (2015). "*Informe De Ponencia Para Primer Debate Al Proyecto De Acto Legislativo 04 De 2015".* República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (1973). "*Ley 29 de 1973".* Diario Oficial No. 34.007: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (1993). "*Ley 70 de 1993".* Diario Oficial No. 41.013: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (1994). "*Ley 160 de 1994".* Diario Oficial No. 41.479: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (1995). "*Ley 233 de 1995".* Diario Oficial No. 42.160: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (1998). "*Ley 489 de 1998".* Diario Oficial No. 43.464: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2000). "*Ley 588 de 2000".* Diario Oficial No. 44.071: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2001). "*Ley 708 de 2001".* Diario Oficial No. 44.632: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2002). "*Ley 791 de 2002".* Diario Oficial No. 45.046: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2003). "*Ley 850 de 2003".* Diario Oficial No. 45.376: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2007). "*Ley 1151 de 2007".* Diario Oficial No. 46.700: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2011). "*Ley 1448 de 2011".* Diario Oficial No. 48.096: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2011). "*Ley 1450 de 2011".* Diario Oficial No. 48.102: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2012). "*Ley 1561 de 2012".* Diario Oficial No. 48.488: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2012). "*Ley 1579 de 2012".* Diario Oficial No. 48.570: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2014). "*Ley 1728 de 2014".* Diario Oficial No. 49.216: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2015). "*Ley 1753 de 2015".* Diario Oficial No. 49.538: República de Colombia, Congreso Nacional.

Congreso de Colombia. (2016). "*Ley 1776 de 2016".* Diario Oficial No. 49.770: República de Colombia, Congreso Nacional.

Corte Constitucional de Colombia. (2004). "*Sentencia T-025 de 2004"*. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda

Corte Constitucional de Colombia. (2014). "*Sentencia T-488 de 2014"*. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio

De Janvry, A. & Sadoulet, E. 2007. "*Toward a territorial approach to rural development*". Electronic Journal of Agricultural and Development Economics, 4, 66-98.

DNP. (2012). "*Fortalecimiento institucional y participación ciudadana*". 04 Mayo de 2016, de Portal de Alcaldes y Gobernadores Sitio web: http://www.portalterritorial.gov.co/boletines.shtml?apc=acx;x;x;x-75203&x=75275

Departamento Nacional de Estadística. (2014). "*Formulario de unidades productoras agropecuarias y predio con actividad no agropecuaria, Tercer Censo Nacional Agropecuario"*. Recuperado el 15 de Abril de 2016, de: http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/ess_test_folder/World_Census_Agriculture/Country_info_2010/Questionnaires/Questionnaire_5/COL_SPA_QUE_2013.pdf

Departamento Nacional de Planeación. (2016). "*Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas – SUIFP*". Recuperado de: https://dnpsts.azurewebsites.net/login.aspx?ReturnUrl=%2f%3fwa%3dwsignin1.0%26wtrealm%3dhttps%253a%252f%252fsuifp.dnp.gov.co%252f%26wctx%3drm%253d0%2526id%253dpassive%2526ru%253d%25252f%26wct%3d2016-05-07T16%253a50%253a10Z&wa=wsignin1.0&wtrealm=https%3a%2

Departamento Nacional de Planeación. (2009). "*Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores*". Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2013a). "*Balance preliminar de los procesos asociativos territoriales en Colombia*". Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2013b). "*Definición legal y funcional de los esquemas asociativos*

de entidades territoriales en Colombia". Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2013c). "*Proceso de Ordenamiento Territorial*". Departamental. Bogotá D.C.

Departamento Nacional de Planeación. (2014). "*Bases para la formulación de la Política General de Ordenamiento Territorial*". Recuperado de https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ordenamiento-territorial.aspx

Departamento Nacional de Planeación. (2015). "*El campo Colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*". En "*Misión Para la Transformación del Campo".*

Departamento Nacional de Planeación. (2015). "*Indicador de Convergencia Intrarregional – ICIR, Propuesta Metodológica Indicador de Equidad Territorial*". Bogotá D.C.

Gómez Contreras, L. M. (2009). "*Conflictos territoriales y gestión pública territorial en Colombia*". Perspecitva geográfica.

Grueso, L. et al. (2008). "*Territorio y conflicto desde la perspectiva del Proceso de Comunidades Negras en Colombia*". Recuperado de: https://lasa.international.pitt.edu/members/special-projects/documents/colombia.pdf

GTZ. (2004). "*Recursos Naturales y Gobernanza : Incentivos para el Uso Sostenible Manual de asistencia"*. Recuperado de http://www.docstoc.com/docs/21606365/Recursos-Naturales-y-Gobernanza-Incentivos-para-el-Uso-Sostenible

GTZ. (2007). "*Metodología para la confirmación de mesas temáticas de concertación público privado".* San Salvador : GTZ.

Heller, P. (2012). "*Participation, Democracy and Development: Some Comparative Lessons from Brazil, India and South Africa*". Polity.

Hillón, Y.T. (2008). "*La Consulta Previa como mecanismo de resolución de conflictos socio-ambientales*". Medellín: Universidad Eafit.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2010). "*Lineamiento Técnico para Programa Especializado de atención a niños, niñas y adolescentes vinculados a las peores formas de trabajo infantil*". Bogotá D.C.

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (1994). "*Acuerdo 022 de 1994".* Diario Oficial No. 41.620: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (1995). "*Acuerdo 014 de 1995".* Diario Oficial No. 42.029: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2013). "*Acuerdo 310 de 2013".* Diario Oficial No. 48.892: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2014). "*Acuerdo 324 de 2014".* Diario Oficial No. 49.103: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2014). "*Acuerdo 349 de 2014".* Diario Oficial No. 49.416: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2015). "*Acuerdo 355 de 2015".* Diario Oficial No. 49.444: INCODER

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. (2015). "*Acuerdo 356 de 2015".* Diario Oficial No. 49.444: INCODER

Instituto Colombiano de Reforma Agraria (1996). "*Resolución 041 de 1996".* Diario Oficial No. 42.910: INCORA

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2011). "*Resolución 070 de 2011".* Diario Oficial No. 47.986: IGAC

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012). "*Resolución 1008 de 2012".* Diario Oficial No. 48.588: IGAC

Land Alliance y USAID - Programa de Tierras y Desarrollo Rural. (2016). "*Capacidades locales para el mantenimiento de la formalidad en las zonas rurales de Colombia".* Bogotá D.C.

Mesa de Negociaciones de Paz de la Habana. (2013). "*Acuerdo Política de desarrollo agrario integral".* Recuperado el 29 de 04 de 2016, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html

Mesa de Negociaciones de Paz de la Habana. (2013). "*Acuerdo de Participación Política".* Recuperado el 29 de 04 de 2016, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/participacion-politica.html

Mesa de Negociaciones de Paz de la Habana. (2014). "*Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas".* Recuperado el 29 de 04 de 2016, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/solucion-al-problema-de-las-drogas-ilicitas.html

Mesa de Negociaciones de Paz de la Habana. (2015). "*Acuerdo sobre víctimas del conflicto".* Recuperado el 29 de 04 de 2016, de http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/victimas.html

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1994). "*Decreto 2664 de 1994".* Diario Oficial No. 41.627

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (1995). "*Decreto 2164 de 1995".* Diario Oficial No. 42.140.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014). "*Decreto 2333 de 2014".* Diario Oficial No. 49.340.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). "*Decreto 1071 de 2015".* Diario Oficial No. 49.523.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). "*Decreto 1298 de 2015".* Diario Oficial No. 49.547.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2013). "*Resolución 181 de 2013".* Diario Oficial No. 48.833

Ministerio de Educación Nacional. (2010). "*Competencias Ciudadanas"*. Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235147.html

Ministerio de Educación Nacional. (s.f.). "*Mecanismos para ejercer control social: Presidencia de la República de Colombia".* Recuperado de http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-89527_archivo_doc.pdf

Dirección de Regulación de la Operación del Aseguramiento en Salud, Riesgos Laborales y Pensiones. (2015). "*Aseguramiento en riesgos laborales*". Bogotá D.C.: Ministerio de Salud y Protección Social.

Muriel, J. H. (2012). "*Borrador del Manual del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social*". Bogotá D.C: Ministerio de Trabajo.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2013). "*Documento técnico de la situación en Seguridad Alimentaria y Nutricional*". Bogotá D.C.

Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2014). "*Boletín situación alimentaria y nutricional en Colombia bajo el enfoque de determinantes sociales*". Bogotá.

Paredes-Leguizamón, G. (2013). "*Áreas protegidas en determinantes de ordenamiento territorial".*

Presidencia de la República de Colombia. (1970). "*Decreto 960 de 1970".* Diario Oficial No. 31.118: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1970). "*Decreto 2163 de 1970".* Diario Oficial No. 31.213: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1974). "*Decreto 2053 de 1974".* Diario Oficial No. 34.203: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1991). "*Decreto 2651 de 1991".* Diario Oficial No. 40.177: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1994). "*Decreto 2664 de 1994".* Diario Oficial No. 41.627: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). "*Decreto 1745 de 1995".* Diario Oficial No. 42.049: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). "*Decreto-Ley 2150 de 1995".* Diario Oficial No. 42.137: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1995). "*Decreto 2164 de 1995".* Diario Oficial No. 42.049: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (1996). "*Decreto 650 de 1995".* Diario Oficial No. 42.761: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2004). "*Decreto 3111 de 2004".* Diario Oficial No. 45.684: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2005). "*Decreto 4488 de 2005".* Diario Oficial No. 46.114: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2006). "*Decreto 3851 de 2006".* Diario Oficial No. 46.440: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2007). "*Decreto 3600 de 2007".* Diario Oficial No. *46.757*: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2009). "*Decreto 2000 de 2009".* Diario Oficial No. 47.368: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). "*Decreto 4801 de 2011".* Diario Oficial No. 48.289: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). "*Decreto 4829 de 2011".* Diario Oficial No. 48.280: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). "*Decreto-Ley 4633 de 2011".* Diario Oficial No. 48.278: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). "*Decreto-Ley 4634 de 2011".* Diario Oficial No 48.278: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2011). "*Decreto-Ley 4635 de 2011".* Diario Oficial No. 48.278: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2012). "*Decreto 019 de 2012".* Diario Oficial No. 48.308: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2012). "*Decreto 599 de 2012".* Diario Oficial No. 48.379: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). "*Decreto 1465 de 2013".* Diario Oficial No. 48.847: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2013). "*Decreto 2521 de 2013".* Diario Oficial No. 48.975 : República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). "*Decreto 1785 de 2014".* Diario Oficial No. 49.278: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2014). "*Decreto 2333 de 2014".* Diario Oficial No. 49.340: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). "*Decreto 1038 de 2015".* Diario Oficial No. 49.522: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República de Colombia. (2015). "*Decreto 2366 de 2015*". Diario Oficial No. 49.719: República de Colombia, Presidencia.

Presidencia de la República. (2015). "*Gobierno Nacional lanza estrategia para promover la participación política de las mujeres colombianas*". 06 Mayo 2016, de Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer Sitio web: http://www.equidadmujer.gov.co/prensa/2015/Paginas/1506_Gobierno-Nacional-lanza-estrategia-para-promover-la-participacion-politica-de-las-mujeres-colombianas.aspx

Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2012). "*Guía Metodológica para la formalización masiva de la propiedad Rural por Barrido Predial".* Bogotá D.C.

Procuraduría General de la Nación. (2014). "*Herramientas de Fortalecimiento Preventivo y Promoción de la Transparencia, Índice De Gobierno Abierto: Análisis De Su Aplicación*". Bogotá D.C.

Robert, M. (2015). "*Desigualdad e inclusión social en las Américas: elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro"*. En OEA, *Desigualdad e inclusión en las Américas* (págs. 35-54). Washington D.C.

Secretaría Técnica del Comité Interinstitucional Nacional de trabajo infantil. (2007). "*Estrategia nacional para prevenir y erradicar las peores formas de trabajo infantil y proteger al joven trabajador - 2008 a 2015"*. Bogotá.

UAEOS. (2016). "*Organizaciones Solidarias*". 05 Mayo 2016, de Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias Sitio web: http://www.orgsolidarias.gov.co/

UNRISD. (2011). "*Social Development in an Uncertain World".* Geneva: United Nations.

Unidad de Restitución de Tierras. (2015). "*Acuerdo 021 de 2015".* Diario Oficial No. 49.617.

USAID, Mercy Corps & Cocomasur. (2013). "*Resolviendo los conflictos territoriales y por recursos en el Chocó*".

Velásquez y González. (2010). "*La Planeación Participativa, El Sistema Nacional De Planeación Y Los Presupuestos Participativos En Colombia*". Fundación Foro Nacional por Colombia. Medellín.