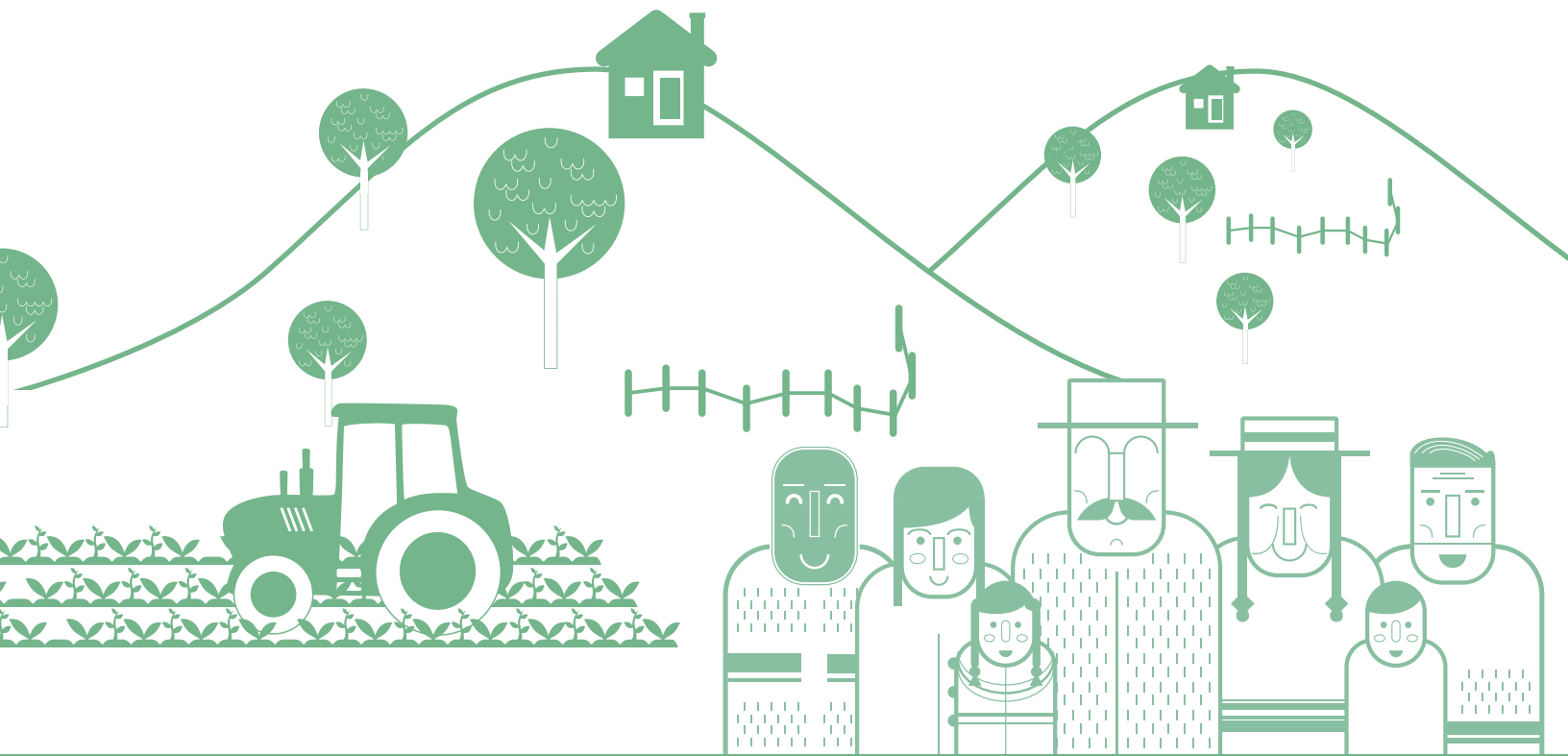


# FORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA





# FORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA



**Maria Ignacia Fernández**

*Directora Ejecutiva*

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

**Ángela María Penagos Concha**

*Directora Oficina Colombia*

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

**Jose Bernardo Toro Arango**

*Director*

Fundación Avina Colombia

---

## Investigadoras:

**Milena Umaña Maldonado**

*Investigadora Adjunta - Coordinadora del proyecto*

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Oficina Colombia

**Ana María Vargas Franco**

*Enlace territorial RIMISP*

**Mónica Machado Valencia**

*Pedagogía y Metodologías RIMISP*

---

**Sergio Andrés Solarte Cabrera**

*Diseño y Diagramación*

**Ediciones Ántropos**

*Impresión*

**Rimisp- Centro Latinoamericano  
para el Desarrollo Rural**

*Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá Colombia*

Email: [Colombia@rimisp.org](mailto:Colombia@rimisp.org)

[www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Fundación Avina**

*Cl 72 9-55 Of 1103. Bogotá Colombia*

Email: [info.bogota@avina.net](mailto:info.bogota@avina.net)

[www.avina.net](http://www.avina.net)

*Este documento es el resultado del Proyecto “Diseño e implementación de una estrategia de fortalecimiento capacidades para organizaciones y líderes comunitarios en tres municipios del Norte del Cauca” liderado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, y la Fundación Avina. La reproducción o difusión de parte o de todos los contenidos en cualquier formato está prohibida a menos que sea para usos sin fines de lucro y con la debida autorización.*

**Impreso en Bogotá, Colombia**

**Agosto 2017**



# PRÓLOGO



Esta cartilla es producto del proyecto “Diseño e implementación de una estrategia de fortalecimiento de capacidades para organizaciones y líderes comunitarios en tres (3) municipios del norte del Cauca”, realizado por la Fundación Avina y RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Los contenidos que aquí se presentan son el resultado de la experiencia que RIMISP y AVINA han acumulado en ejercicios similares, así como del trabajo adelantado con las organizaciones comunitarias en los municipios de Buenos Aires, Caldone y Suárez (Cauca), a quienes agradecemos su colaboración y tiempo. De esta combinación de experiencias y saberes, se identificaron cuáles capacidades se querían fortalecer para desarrollar procesos de planeación territorial participativos.

De esta manera, el documento presenta cuatro módulos que recogen dicha identificación:

**Módulo 1:** Estructura de Planeación del Estado Colombiano

**Módulo 2:** Reforma Rural Integral

**Módulo 3:** Planeación Estratégica Participativa

**Módulo 4:** Control Social, Monitoreo y Seguimiento

Estos módulos tienen una secuencia lógica entre sí (Figura 1) y se van desarrollando a medida que se abordan los diferentes temas propuestos.

El primer módulo se refiere a la estructura de planeación y presupuestal del Estado, haciendo un énfasis en el ciclo de planeación municipal. Luego, en el módulo dos se aborda: la Reforma Rural Integral como parte esencial del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, los cuales son instrumentos para la lograr la transformación estructural del campo que tiene como componente transversal procesos de planeación participativa.

En el módulo tres se profundizan los aspectos correspondientes a la planeación estratégica participativa, y se hace referencia a los diferentes ciclos, componentes y herramientas para la planeación estratégica participativa.

Por último, el módulo cuatro sobre control social, monitoreo y seguimiento, introduce el concepto de ciudadanía activa para brindar herramientas que permitan ejercer control a las políticas públicas y a las acciones priorizadas a partir de los ejercicios de planeación estratégica participativa.



# FORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA

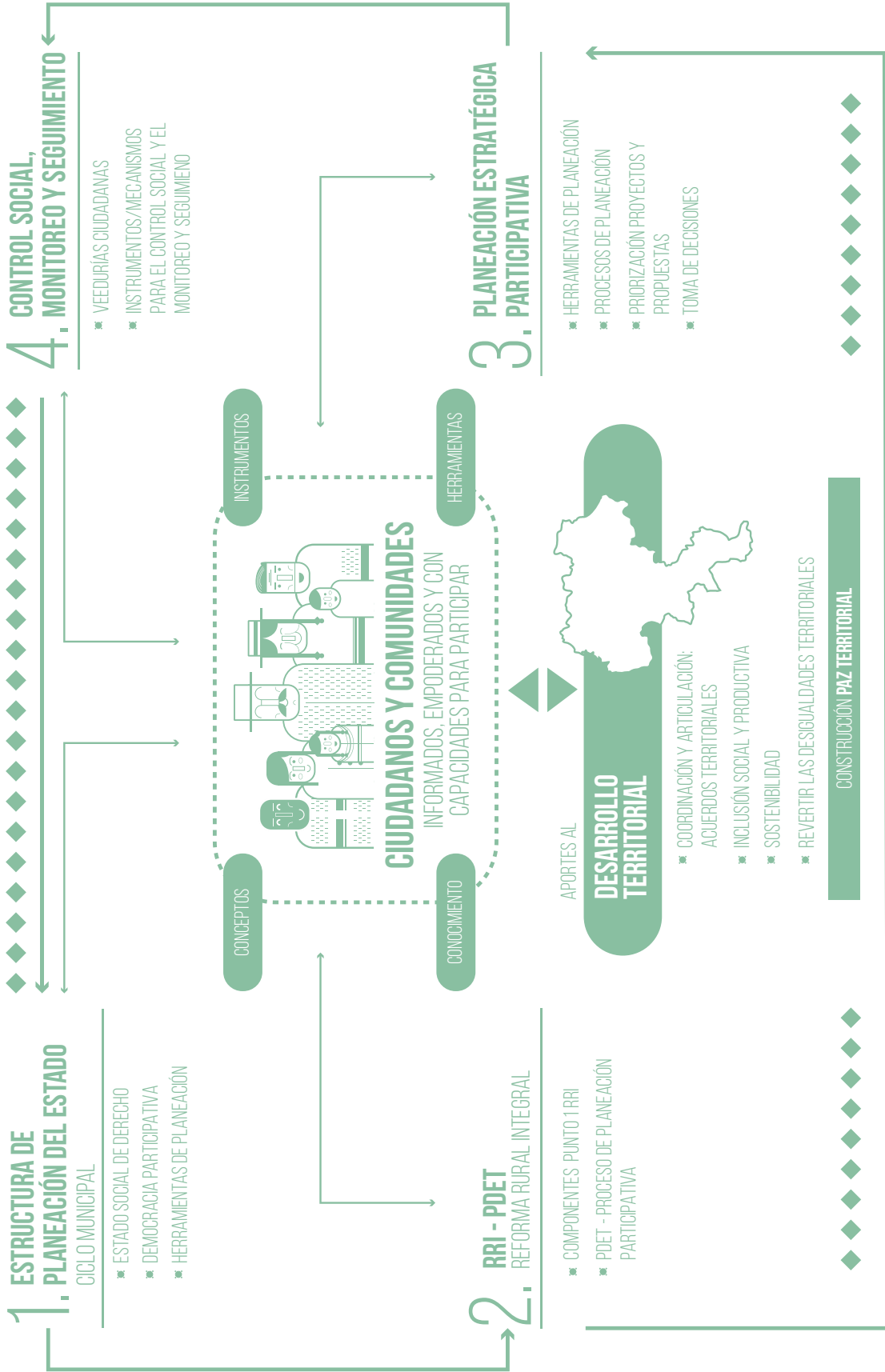


Figura No. 1





# ÍNDICE



## MÓDULO 1

*Estructura de Planeación del Estado Colombiano* ..... Pág. 11

## MÓDULO 2

*Reforma Rural Integral* ..... Pág. 33

## MÓDULO 3

*Planeación Estratégica Participativa* ..... Pág. 51

## MÓDULO 4

*Control Social, Monitoreo y Seguimiento* ..... Pág. 73

## ANEXO 1

*Ejemplo de la estructura de un proyecto* ..... Pág. 91

## BIBLIOGRAFÍA

..... Pág. 99





# MÓDULO 1

---

## **ESTRUCTURA DE PLANEACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO**

# INTRODUCCIÓN

El Estado, como cualquier organización, debe contar con mecanismos y herramientas adecuadas para implementar las acciones que están a su cargo. En este sentido, en Colombia cada uno de los niveles de Gobierno tiene diferentes competencias y responsabilidades para garantizar los derechos de la población y el bienestar de vida de los ciudadanos.

Uno de los momentos principales en la búsqueda del bienestar colectivo es la planeación a nivel nacional y a nivel territorial (departamentos, municipios, distritos y territorios indígenas). Mediante esta planeación, las diferentes administraciones diseñan políticas públicas, programas o proyectos que permiten garantizar la calidad de sus intervenciones. Al planear, se busca construir el rumbo del plan o proyecto a desarrollarse y definir las acciones y mecanismos necesarios para lograrlo.

Los procesos de planeación de las diferentes entidades territoriales y organismos del Estado y por supuesto, la ejecución de los planes diseñados, favorecen el desarrollo territorial de manera integral, sostenible y en equilibrio con el medio ambiente. La planeación, como una serie de pasos desde la situación actual hasta una situación deseable, permite incluir los intereses y necesidades de diferentes poblaciones e integrar y aprovechar las condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de cada territorio.

En este módulo se presenta de manera general la estructura de planeación del Estado colombiano, haciendo énfasis en la estructura municipal para la planeación. Esto permitirá tener un panorama general de cómo funcionan y de qué forma existen o se pueden construir espacios para la participación ciudadana en la gestión pública.

## OBJETIVOS

El objetivo principal es lograr que los integrantes de organizaciones y los líderes comunitarios comprendan la estructura y elementos principales de la planeación del Estado colombiano, con énfasis en los ciclos y herramientas de planeación del nivel municipal. De esta manera, podrán identificar las instancias de planeación en las cuales pueden ejercer la participación ciudadana y aportar, desde sus necesidades y expectativas, a la ejecución de políticas públicas.

## RETOS DE APRENDIZAJE

- Entender las nociones del Estado social de derecho y la democracia participativa.
- Comprender la estructura del sistema nacional, departamental y municipal de planeación.
- Conocer las herramientas de planeación territorial y el ciclo de planeación para la elaboración de los planes de desarrollo municipales.
- Conocer los espacios de planeación participativa existentes en las entidades territoriales.

# 1. EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA



La Constitución Política de Colombia de 1991 define a Colombia como un Estado social de derecho. ¿Qué significa esto?

En primer lugar, cuando hablamos de un Estado nos referimos a una forma de organización política y administrativa de una sociedad, con soberanía y reconocimiento a nivel internacional y que tiene un territorio en donde habita una población con elementos de identidad común. En el Estado hay un conjunto de instituciones que gobiernan y tienen la competencia de establecer las normas que orientan a la sociedad.

El primer artículo de la Constitución Política establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana y la solidaridad de las personas que la integran y en la

prevalencia de interés general”. En este artículo hay varios elementos que se explican en la Figura No. 1, cuyo significado es importante conocer, para entender el inmenso reto que para nuestro país significa la construcción de un verdadero Estado social de derecho.

## COLOMBIA UN ESTADO SOCIAL DE DERECHO QUE SE ORGANIZA COMO:

**República Unitaria.** Existe un poder político central y todo el territorio nacional debe guiarse por las normas que se determinan en la capital del país.

**Descentralizada.** Para el cumplimiento de las responsabilidades del Estado se trasladan algunas competencias y recursos a las entidades territoriales.

**Autonomía de las Entidades Territoriales.** En Colombia hay divisiones territoriales llamadas entidades territoriales: departamentos, municipios, distritos y territorios Indígenas. Estos tienen autonomía para gobernarse por autoridades propias, administrar los recursos económicos y realizar sus propios procesos de planeación, para cumplir sus competencias. Sin embargo, frente al poder central su autonomía tiene ciertos límites definidos por la Constitución y la ley.

**Democrática y Participativa.** Colombia es un Estado Democrático, es decir que el pueblo colombiano es quien da legitimidad al poder. El Estado tiene como un fin esencial garantizar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que puedan afectarlos. La democracia participativa permite la intervención de la ciudadanía en el diseño, ejecución, fiscalización y control de la gestión pública.

**Pluralista.** Colombia es una nación pluriétnica y multicultural. Nuestra constitución reconoce y protege la diversidad de culturas y etnias, creencias religiosas y opciones políticas o sexuales. Su inclusión y respeto son los pilares de la convivencia y de la dignidad humana.

**Fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad.** Los fines del Estado descansan en el respeto y garantía de los derechos humanos. El trabajo es la fuente de la organización productiva social y debe garantizarse en condiciones dignas. La solidaridad entre las personas permite la construcción del bienestar de todos, sin discriminación ni exclusión.

**Prevalencia del interés general.** Las decisiones de todas las instancias del Estado se deben basar en el interés de todos y no en intereses particulares.

---

*Figura No. 2*  
*Elementos del Estado Social de Derecho*  
**Fuente:** Constitución política de Colombia (1991)

## NO OLVIDEMOS QUE...

Un Estado está conformado por un Gobierno, una organización política y administrativa, un territorio y una población que comparte elementos de identidad como costumbres, idioma, creencias, historia, entre otros.

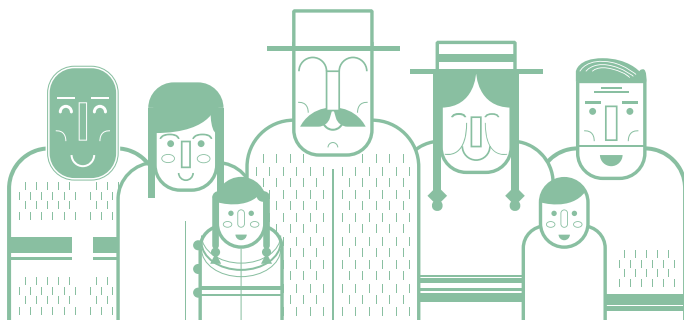
El Estado social de derecho es una *forma de organización* política y jurídica en donde lo más importante es la protección efectiva de los derechos de todos los ciudadanos y el bienestar común. Para ello, debe garantizar la igualdad de oportunidades, sin discriminación, para el acceso a los bienes fundamentales de toda la población.

## ¿QUÉ SABEMOS?

¿Cuáles son los elementos y acciones que lo hacen a usted un ciudadano?  
¿Cuáles son sus derechos y deberes como ciudadano?

# LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

## ¿QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA?



La participación ciudadana se materializa en los Estados que cuentan con una democracia participativa. Para entender este concepto, es importante que lo diferenciamos de la democracia representativa.

En la *democracia representativa*, la intervención de los ciudadanos se reduce a elegir mediante voto popular a quienes los representarán en las

diferentes instancias del Gobierno. Por su parte, la *democracia participativa* implica un mayor activismo de los ciudadanos, quienes además de elegir a sus representantes, pueden intervenir en la toma de decisiones de la gestión y administración pública.

Con la Constitución de 1991, los colombianos asumimos el reto de definir modelos que faciliten y hagan posible la organización y asociación de los ciudadanos para deliberar, manifestar sus puntos de vista sin importar si son mayoritarios e influir directamente en las gestiones del nivel nacional y de las entidades territoriales.

De acuerdo con lo anterior, podemos entender la *participación ciudadana* como la manera de acercar a la población con la práctica de la política pública. Es un mecanismo que permite promover el desarrollo local territorial, pues en las decisiones de las administraciones públicas y de los diferentes niveles de gobierno se pueden integrar los intereses y necesidades de todos.

Cuando los ciudadanos son realmente capaces de gobernar e influir en las decisiones sobre el desarrollo de sus territorios se construye la gobernanza, entendida como la capacidad de un territorio o sistema político para gobernarse a sí mismo. La gobernanza es el fin de todo proceso participativo, ya que también se entiende como “la relación de actores formales e informales, con una nueva forma de hacer las cosas, que es sostenible y sustentable, coordina y comunica entre sí los actores involucrados y permite mejorar el control y la transparencia de la gestión pública” (Jorquera, 2011).

## NO OLVIDEMOS QUE...

La participación ciudadana:

- Es un derecho que hace parte de diferentes procesos de la democracia participativa. Se materializa por medio de los espacios y mecanismos dispuestos para la deliberación pública.

- Se puede llevar cabo por vía directa, cuando los ciudadanos son los encargados de hacer efectivo su derecho; o por vía indirecta, cuando eligen a sus representantes. Ambas vías se complementan y tienden hacia fines comunes.
- Los ciudadanos tienen incidencia en la construcción de la política pública e influencia en las acciones e inversiones de los diferentes niveles de gobierno.

## ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO

### ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿Conoce cómo está organizado el Estado colombiano?
- ¿Cuáles son las Entidades Territoriales en Colombia?

El Estado colombiano se caracteriza principalmente por la división del poder en tres (3) ramas: la legislativa, la ejecutiva y la judicial. Con esto se busca equilibrar el poder público, es decir, la autoridad que tiene el Estado para dirigir y ordenar todas las acciones que le permiten cumplir sus funciones frente a los ciudadanos. También la Constitución de 1991 reconoció otras funciones de control público y electoral. Por esta razón, se crearon los órganos de control y la organización electoral, los cuales tienen autonomía para actuar en la vida pública, de manera independiente a las ramas del poder.

Adicionalmente, existen órganos autónomos de las ramas del poder y de los organismos de control, que cumplen funciones como la administración de la política monetaria, del empleo público, de los servicios de televisión, de la educación superior y del medio ambiente y los recursos naturales. Estos son: el Banco de la República, la Comisión Nacional del Servicio Civil, la Comisión Nacional de Televisión, los Entes Universitarios Autónomos y las Corporaciones Autónomas Regionales. En la Figura No. 2 se presenta una síntesis de la estructura de nuestro Estado.



# ESTRUCTURA DEL ESTADO COLOMBIANO



**Figura No. 3**

*Estructura del Estado colombiano*

*Fuente: Adaptado de Departamento Nacional de Planeación (2011)*

# LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

Como vimos anteriormente, Colombia es una república descentralizada, con divisiones territoriales denominadas entidades territoriales, que tienen autoridades y competencias propias. Estas gozan de autonomía para gestionar sus intereses y tiene derecho a:

- I. Gobernarse por autoridades propias.
- II. Ejercer las competencias que les correspondan.
- III. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- IV. Participar en las rentas nacionales. (Constitución Política, artículo 287)

Las entidades territoriales reconocidas constitucionalmente (Artículo 286) en Colombia son cuatro (4):

- **Departamentos.** Son responsables de administrar, de planificar y de promover el desarrollo en su territorio. Coordinan y ejecutan programas económicos, sociales y de obras públicas. Actúan como intermediarios entre la Nación y los municipios y debe colaborar con el desarrollo de estos últimos.
- **Distritos.** Tienen las mismas competencias que los departamentos y los municipios, excepto las funciones de intermediar entre la Nación y los municipios. Por esta razón, se dice que tienen un régimen político, administrativo y fiscal especial.
- **Municipios.** Son responsables de ordenar el desarrollo de su territorio, prestar los servicios públicos y construir las obras necesarias para el progreso local. Deben promover la participación ciudadana y garantizar la calidad de vida de sus habitantes.
- **Territorios indígenas.** Son el espacio político y administrativo de los pueblos indígenas, para diseñar e implementar sus propias formas de gobierno, según sus usos y costumbres, a través de autoridades propias.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

De acuerdo con el contenido visto anteriormente, podemos afirmar que Colombia es un Estado social de derecho en construcción. Para cumplir los fines del Estado y lo que nuestra Constitución Política establece, es fundamental el cumplimiento de las responsabilidades de todas las instancias de gobierno, pero también el aporte de todos los ciudadanos. En el siguiente cuadro, mencione tres (3) elementos que considere necesarios para hacer realidad el Estado social de derecho y cuál puede ser su aporte personal para tal fin.

¿Qué es necesario para construir un Estado social de derecho?	¿Cuál cree que puede ser su aporte en esta construcción?

## 2. ESTRUCTURA DE PLANEACIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

### ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿Para qué sirve planear?
- ¿Qué es la planeación participativa?
- ¿Cuáles son las instancias de planeación participativa de su municipio y de su comunidad?

### LA PLANEACIÓN ESTATAL



La gestión estatal es el conjunto de acciones que desarrollan las entidades públicas para guiar el funcionamiento de un territorio determinado y cumplir las funciones que le corresponden según la Constitución y la ley.

Una de las funciones más importantes es la planeación estatal, la cual consiste en el diseño de una ruta, desde una situación actual (línea de base) a una situación deseada, que permita cumplir los fines del Estado. Esta ruta está formada por planes, programas, proyectos y actividades,

que al ser ejecutados, permiten el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y el goce efectivo de sus derechos.

Para dar cumplimiento a la función de planeación estatal, Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Planeación, que está conformado por el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de Planeación. Este Sistema se instaura a partir de los artículos 339 y 340 de la Constitución Nacional, en donde se define la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo y de los Planes de Desarrollo Territoriales.

El Sistema Nacional de Planeación incluye los mecanismos de planeación a nivel municipal, departamental y nacional. La aprobación de los planes de desarrollo territoriales (distritales, municipales y departamentales) depende de los Concejos Municipales y Distritales y de las Asambleas Departamentales. A nivel nacional, el Plan Nacional de Desarrollo es revisado y aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Congreso de la República.

Las autoridades e instancias de planeación, que se describen en la Tabla No. 1, forman la institucionalidad pública básica, responsable de la planeación para el desarrollo integral.

Nivel nacional		Nivel territorial	
Autoridades de planeación	Presidente de la República. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Departamento Nacional de Planeación (DNP).	Alcaldes(as) / Gobernadores(as)	Lideran los procesos de desarrollo integral; máximos orientadores de la planeación en su jurisdicción.
		Consejos de Gobierno de las alcaldías y gobernaciones.	Apoyan a alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras en la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos de los sectores a su cargo.
		Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficina de Planeación de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables técnicamente de la integralidad y viabilidad de los planes de desarrollo municipales, distritales y departamentales.
		Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas de las alcaldías y gobernaciones.	Responsables de definir programas y proyectos que permitan cumplir metas en su respectivo sector.
Instancias de planeación	Congreso de la República Consejo Nacional de Planeación	Las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales/Distritales y las Entidades Territoriales Indígenas.	Corporaciones administrativas que representan a la sociedad civil al ser elegidos por votación popular para el mismo periodo de alcaldes, alcaldesas, gobernadores y gobernadoras, son responsables junto con éstos del desarrollo integral; les corresponde adoptar los respectivos planes y programas de desarrollo económico y social y reglamentar algunas de las funciones a cargo de las entidades territoriales.
		Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas.	Espacio que materializa la representación de todas las fuerzas vivas y grupos de interés en los municipios, distritos y departamentos, para que de manera articulada y concertada participen en la formulación, el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

**Tabla No. 1**

*Institucionalidad pública de planeación para el desarrollo integral.*

**Fuente:** *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015 (2011), pág. 64.*

## NO OLVIDEMOS QUE...

Los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas<sup>1</sup>:

- Son los espacios de participación ciudadana para la interacción social con los gobernantes, la planeación del territorio y el control social de las políticas de desarrollo.

1. Fuente: Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015 (2011), pág. 44

- Tienen una función de debate permanente y de evaluación de las propuestas de diferentes sectores, en relación con el Plan de Desarrollo Territorial.

Para el desarrollo de sus funciones es importante conocer los intereses, proyectos y programas prioritarios para la comunidad, así como aquello que quiere incluir en el plan de desarrollo de su entidad territorial.

- Junto con el Consejo Nacional de Planeación buscan garantizar la efectiva participación de la ciudadanía en la discusión de los planes de desarrollo.

## LOS PRINCIPIOS GENERALES DE LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

Las autoridades de planeación deben incorporar en los planes de desarrollo los principios de planeación territorial, que son definidos por el artículo 3º de la Ley 152 de 1994, (Ley orgánica del Plan de Desarrollo). Estos principios dirigen la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones de planeación de las autoridades nacionales y territoriales. A continuación se describen estos principios (adaptación propia, a partir del artículo mencionado):

- **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales pueden ejercer libremente sus funciones de planeación, de acuerdo con las atribuciones que les da la Constitución y la Ley orgánica del Plan de Desarrollo.
- **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se deben tener en cuenta las respectivas competencias y los siguientes criterios:
- **Concurrencia:** cuando dos o más autoridades de planeación tengan que desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, deben actuar oportuna y eficientemente y respetar las competencias de cada una.
- **Complementariedad:** en el marco de sus funciones, las autoridades deben actuar en colaboración con las otras autoridades, con el fin de que el desarrollo de estas tenga plena eficacia.
- **Subsidiariedad:** las autoridades de planeación del nivel más amplio deben apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.
- **Articulación.** El Estado en sus diferentes niveles deben planificar de manera articulada, con el fin de no duplicar esfuerzos y orientar las acciones.
- **Coordinación.** Las autoridades nacionales y territoriales de planeación deben garantizar que exista armonía y coherencia entre las actividades que realicen a su interior y en relación con las demás instancias territoriales, para la formulación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.

- **Continuidad.** Con el fin de asegurar la real ejecución de las estrategias, programas y proyectos que se incluyan en los planes de desarrollo, las respectivas autoridades de planeación deben velar para que estos planes tengan cabal culminación.
- **Consistencia.** Se debe garantizar la estabilidad financiera. Los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deben ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación financiera para toda la economía.
- **Sustentabilidad ambiental.** Se debe posibilitar un desarrollo socio-económico en armonía con el medio natural. Para definir las acciones de los planes de desarrollo, se deben considerar criterios que garanticen a las actuales y futuras generaciones, una adecuada oferta ambiental.
- **Prioridad del gasto público social.** El gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. De esta manera, se puede lograr progresivamente el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, y promover una justa distribución y acceso a los recursos y oportunidades, en condiciones de igualdad y sin discriminación.
- **Participación.** Durante la elaboración de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación deben velar porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana. Se deben convocar y vincular organizaciones y actores que representen a diferentes grupos poblacionales.
- **Eficiencia.** Para la implementación del plan de desarrollo se debe optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y técnicos necesarios. Los costos de las acciones se deben justificar en los beneficios de la población.
- **Viabilidad.** Las estrategias, programas y proyectos del plan de desarrollo deben ser posibles de realizar de acuerdo con las metas propuestas, el tiempo disponible, la capacidad de administración y ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.
- **Coherencia.** Los programas y proyectos del plan de desarrollo deben estar relacionados con las estrategias y objetivos establecidos en él.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- El objetivo fundamental de la planeación del Estado debe ser orientar una ruta para el mejoramiento progresivo de las condiciones de vida de la población y para el desarrollo de un territorio. Se parte de una situación presente y se diseñan estrategias, programas, proyectos y acciones para alcanzar una situación posible deseada.
- El punto de partida para el proceso de planeación estatal es la concertación de una visión compartida de desarrollo del territorio, con los diferentes actores y organizaciones sociales.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

a. Recuerde qué son los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas. Luego, mencione dos (2) aportes que su comunidad podría realizar para la planeación del desarrollo territorial, si participa en estas instancias.

Si su comunidad participa en los Consejos Territoriales de Planeación Municipal, Departamental, Distrital, o de las Entidades Territoriales Indígenas...	<b>¿Qué puede aportar para la planeación del desarrollo territorial?</b>

b. Cuénteles a un miembro de su familia o de su comunidad por qué es importante la planeación. Luego, entre los dos (2) elaboren una visión de desarrollo territorial y mencionen qué les gustaría incluir en el plan de desarrollo de la próxima administración municipal.

Visión compartida de desarrollo territorial, con un miembro de su familia o de su comunidad.	
--	--

## 3 EL CICLO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL Y LAS HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

### ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿Cuáles son las herramientas de planeación territorial?
- ¿Cuáles son las etapas para el diseño de un plan de desarrollo municipal?
- ¿Cuáles son las fuentes de financiación para ejecutar los planes de desarrollo?

# EL CICLO DE LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

La gestión pública tiene diferentes momentos, desde el diseño de los planes, hasta los procesos de control social y rendición de cuentas. Como parte de la gestión pública, la planeación de los municipios debe cumplir un ciclo, definido por los momentos que se describen en la figura No. 3. El instrumento de planeación municipal más importante es el plan de desarrollo.

## 1. ALISTAMIENTO E IDENTIFICACIÓN

Permite determinar los siguientes elementos para el plan:

- Situación actual o línea base.
- Recursos disponibles (financieros, físicos y humanos).
- Necesidades de la población y priorización de las mismas.
- Visión compartida del desarrollo territorial, construida por todos los actores involucrados.

A partir de la visión compartida y de las necesidades priorizadas, se diseñan los objetivos estratégicos, programas y proyectos que permitirán alcanzar esa visión. Para orientar su ejecución, es necesario también construir un plan de acción que determine los tiempos y recursos requeridos para cada acción, así como las instancias o actores responsables de ejecutarlas.

## 2. ELABORACIÓN (PLANEACIÓN)

## 3. APROBACIÓN

Una vez se han cumplido con todos los requisitos y han sido elaborados todos los documentos exigidos por la ley (como el plan financiero, el plan operativo anual de inversiones, entre otros) se procede a aprobar el plan de desarrollo mediante un acto administrativo. Se puede hacer por Acuerdo Municipal o por Decreto del Alcalde. Este último, en caso de que el Concejo Municipal no apruebe el proyecto de plan de desarrollo.

Consiste en poner en marcha lo que se planeó. Para ello, se deben asignar los recursos y personas responsables. Cuando se emprenden acciones que usan eficientemente los recursos y se logran los objetivos y metas propuestos, se contribuye con el desarrollo territorial.

## 4. EJECUCIÓN



## 5. MONITOREO Y SEGUIMIENTO Y CONTROL SOCIAL



Consiste en establecer los logros y avances en la ejecución de los planes de desarrollo (y en general, de la gestión pública). Esta información permite ajustar y reorientar las acciones necesarias de manera oportuna. Las administraciones públicas tienen la obligación de informar sobre su gestión a la ciudadanía, la cual ejerce los mecanismos de control y participación.

**Figura No. 4**

*El ciclo de la planeación municipal*

**Fuente:** *Elaboración Propia*

## LAS HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN TERRITORIAL

Como ya hemos mencionado, la herramienta de planeación territorial más importante es el plan de desarrollo. Veamos de qué se trata esta herramienta, y otras fundamentales para la orientación del desarrollo de las entidades territoriales:

- **El Plan de Desarrollo.** Es el diseño de una ruta de acción para el desarrollo de una entidad territorial determinada (departamento, municipio o distrito), a partir del diagnóstico de su contexto político, social, cultural y económico. Incluye la definición y el ordenamiento de prioridades, líneas de acción generales, estrategias, objetivos y metas, para llevar el territorio al estado futuro deseado. También, debe incluir el plan operativo anual de inversiones y los mecanismos de seguimiento y evaluación del plan. Tienen la misma vigencia del período de gobernadores y de alcaldes, es decir, tres años (3).
- **El Plan de Ordenamiento Territorial.** Es un documento técnico y normativo para ordenar el territorio de los municipios o de los distritos. Contiene los objetivos, directrices, políticas, estrategias, programas y acciones para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo. Tiene una vigencia a largo plazo que corresponde a tres (3) períodos de los alcaldes. El momento de su revisión debe coincidir con un nuevo período de las administraciones municipales o distritales.
- **El Plan de Vida.** Es un instrumento de planeación de las comunidades indígenas, que se elabora a partir de un proceso participativo. Su finalidad es construir una visión propia de desarrollo a largo plazo, que trascienda generacionalmente. Contiene información sobre los recursos y necesidades de la comunidad, sobre los cambios que se quieren lograr y sobre los proyectos para un “mejor vivir”. Su contenido varía dependiendo del contexto particular de cada comunidad u organización indígena.
- **El Plan de Etnodesarrollo.** Es el instrumento de planeación de las comunidades afro. Buscan acordar una visión de desarrollo integral de la población, a partir de la cultura propia, la autonomía de los Consejos Comunitarios o las oportunidades de los territorios colectivos. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de las comunidades, consolidar la permanencia en sus territorios y proteger la diversidad de los ecosistemas.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- La finalidad de los planes de vida y de etnodesarrollo es la formulación de propuestas para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones étnicas y para la preservación de su identidad cultural, a partir de sus cosmovisiones y características particulares.
- En los procesos de planeación municipal se deben garantizar espacios para las autoridades y representantes de los grupos étnicos, que permitan el reconocimiento de su diversidad cultural en las decisiones que afectan sus territorios.

## LAS FUENTES DE FINANCIACIÓN MUNICIPAL

Las entidades territoriales cuentan con diversas fuentes de ingresos para cumplir con sus competencias. En este sentido, cobran gran relevancia la elaboración de los planes de desarrollo y otros procesos de planeación, ya que son la manera de armonizar las acciones prioritarias con los recursos disponibles. Las fuentes de recursos de los municipios son los siguientes:

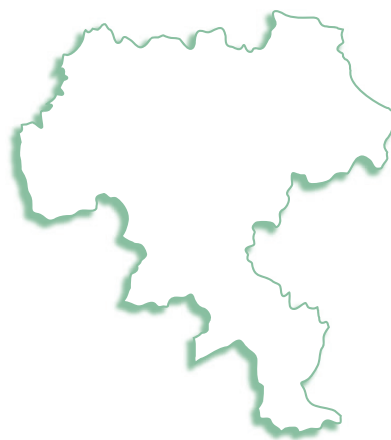
- **Transferencias del Sistema General de Participaciones.** Corresponden a recursos de la Nación que son transferidos a las entidades territoriales (departamentos, distritos, municipios y resguardos indígenas) para financiar los servicios que están a su cargo en educación, salud, saneamiento y agua potable y otras asignaciones especiales (definidas en el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 y en la Ley 1176 de 2007)
- **Regalías.** Son la contraprestación económica que reciben los municipios, y las entidades territoriales en general, por la explotación de los recursos naturales no renovables.
- **Recursos Propios.** Son los generados por las entidades territoriales de manera regular. Pueden ser tributarios, producto del recaudo de impuestos, y no tributarios, que se generan con la prestación de servicios relacionados con las funciones y competencias de los municipios (por ejemplo multas, sanciones o peajes).
- **Recursos de crédito.** Son recursos que provienen de créditos solicitados por el municipio para dotar a la entidad territorial de recursos, bienes o servicios. Estos deben destinarse a financiar proyectos prioritarios por su impacto sectorial y regional.

# LOS ENFOQUES PARA LA PLANEACIÓN TERRITORIAL

## ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿Qué Derechos Humanos conocemos?
- ¿Cuáles son las poblaciones más vulnerables de su territorio?
- ¿Qué capacidades debe tener su comunidad para poder participar?

La planeación para el desarrollo territorial debe considerar, de manera transversal, perspectivas relacionadas con los derechos de la población, su diversidad y su incidencia en las decisiones de la gestión pública. También, debe realizarse desde una aproximación integral a lo que significa el territorio. A continuación, se presentan cuatro (4) enfoques que deben orientar la planeación de las entidades territoriales:



- **Enfoque de garantía de Derechos Humanos.** En el marco del Estado social de derecho, las personas que habitan el territorio son sujetos de derechos que han sido reconocidos universalmente. El proceso de planeación integral del municipio debe colocar a las personas en el centro de las acciones que desarrollan todas las entidades del Estado. Todas las instituciones deben tener como prioridad la garantía de los derechos de los ciudadanos. Las políticas que se desarrollen deben partir del interés general y considerar las condiciones especiales de cada grupo poblacional, para que se garantice el respeto, protección y goce efectivo de sus Derechos Humanos. Desde la planeación con enfoque de derechos, prevalecen los de niños, niñas y adolescentes.
- **Enfoque diferencial e incluyente.** Existen grupos de personas que tienen necesidades de protección diferentes, sujetos de especial protección constitucional. Esto se debe a que por sus condiciones sociales, culturales, económicas, políticas, entre otras, son más vulnerables a ser afectados en el goce de sus derechos fundamentales. Las condiciones de pobreza estructural del país son uno de los factores que generan mayor vulnerabilidad. La planeación municipal debe considerar acciones diferenciales basadas en el género (mujeres y hombres), la edad, (niñez, infancia, adolescencia, adulto mayor), la etnia (indígenas, raizales, afrocolombianos, R-Rom), las condiciones de calidad de vida, la discapacidad y la opción sexual, y la condición de víctimas o de reintegrados.
- **Participación ciudadana.** Las autoridades públicas en los municipios, y en todos los territorios, tienen la obligación de generar procesos de planeación participativa para diseñar las estrategias, programas, planes y proyectos que busquen mejorar las condiciones de vida de su población. Debe haber una real posibilidad de intervención

de todas las personas que habitan la entidad territorial, así como de todos los grupos poblacionales. Las opiniones de los diferentes actores permiten priorizar problemáticas sociales y acciones para su solución, que impacten en el desarrollo territorial. Para ello es necesario que la población construya una visión de futuro de su territorio y pueda dialogar, llegar a acuerdos y resolver de manera pacífica sus conflictos.

- **Enfoque territorial.** Este enfoque implica comprender que hay dinámicas que trascienden los límites político-administrativos de los municipios o de los departamentos. En los territorios conviven multiplicidad de actores con intereses, propuestas y expectativas diferentes, y en muchas ocasiones contradictorias. Por esta razón, los gobiernos municipales deben diseñar acciones orientadas a fortalecer las capacidades de su territorio y de sus habitantes, de manera que se amplíen sus posibilidades de desarrollo. Los planes territoriales deben partir de una visión a largo plazo construida de manera participativa. Para concretar esta visión es necesaria la articulación de diferentes sectores, la inclusión de las opiniones de diversos actores, el fortalecimiento de la convivencia y la cooperación y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

a. Piense en un proyecto personal que quiera llevar a cabo y a continuación escriba cuáles serían las etapas de planeación que requeriría para desarrollarlo:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_
4. \_\_\_\_\_
5. \_\_\_\_\_
6. \_\_\_\_\_

b. Seleccione uno de los enfoques para la planeación territorial, el que considere más importante para su comunidad, y responda las siguientes preguntas:

Enfoque:	
¿Por qué es importante para su comunidad y su territorio?	
¿Por qué es importante tener en cuenta este enfoque para la planeación de su municipio?	

## PRUEBA DE CONOCIMIENTOS

### ¿QUÉ APRENDÍ EN ESTE MÓDULO?

Luego de estudiar los contenidos de este módulo, ponga a prueba sus conocimientos respondiendo las siguientes preguntas:

- a. Describa qué significa que Colombia es un Estado social de derecho.
- b. ¿Qué es la planeación estatal y por qué es importante?
- c. ¿Qué es la democracia participativa?
- d. ¿Qué instancias para la participación existen en el sistema de planeación territorial?
- e. ¿Cuáles son los momentos del ciclo de planeación de municipio?

### ¿EN DÓNDE SE ENCUENTRA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA?

El desarrollo del presente módulo busca brindar algunos conceptos y herramientas sobre los temas desarrollados. Sin embargo, si desea conocer más puede consultar los siguientes documentos:

- KIT territorial DNP, Herramienta Digital para su Plan de Desarrollo Territorial. Disponible en [www.kiterritorial.co](http://www.kiterritorial.co)
- Guías para la Gestión Pública Territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales: El plan de desarrollo 2012-2015. DNP, ESAP 2011 Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gu%C3%ADa%20Elaboraci%C3%B3n%20Planes%20de%20Desarrollo%202012-2015.pdf>
- Guías para la Gestión Pública Territorial. Los Concejos municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. DNP, ESAP 2011 Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20Concejos%20Municipales.pdf>
- Construyendo acciones para la democracia. Módulo Gerencia Pública. Escuela Superior de Administración Pública, 2013 Disponible en [http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/af\\_modulo\\_gerencia\\_publica\\_alta\\_1\\_0.pdf](http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/af_modulo_gerencia_publica_alta_1_0.pdf)
- Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2013 Disponible en <http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/7515a587f637c2c66d45f01f9c4f315c/guia-sgp.pdf>

## MARCO LEGAL

Las leyes y decretos que puede consultar para ampliar el conocimiento normativo de los temas vistos en este módulo, son los siguientes:

- Constitución Política de Colombia. Artículos 339 y 340. Sistema Nacional de Planeación.
- Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.
- Ley 338 de 1997. Planes de Ordenamiento Territorial.
- Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.
- Ley 134 de 1994. Mecanismos de participación ciudadana.
- Ley 1757 de 2015. Ley estatutaria de participación ciudadana.
- Ley 70 de 1993. Reconocimiento de comunidades negras de la Cuenca del Pacífico.
- Decreto 1088 de 1993. Creación de las asociaciones de Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas.
- Decreto 1953 de 2014. Régimen especial con el fin de poner en funcionamiento los Territorios Indígenas.







## MÓDULO 2

---

# REFORMA RURAL INTEGRAL

# INTRODUCCIÓN

El Gobierno colombiano y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) firmaron en el año 2016, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, con el cual finalizó un conflicto armado que duró más de medio siglo. El Acuerdo de Paz de La Habana se compone de un conjunto de acuerdos que buscan solucionar las causas que originaron y prolongaron el conflicto armado en el país<sup>2</sup>.

El Acuerdo se compone de seis (6) puntos<sup>3</sup>:

**Punto 1.** Reforma Rural Integral RRI. Hacia un Nuevo Campo Colombiano

**Punto 2.** Participación política: Apertura democrática para construir la Paz

**Punto 3.** Fin del Conflicto

**Punto 4.** Solución al problema de las Drogas ilícitas

**Punto 5.** Acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto: Sistema integral de verdad, justicia reparación y no repetición; Jurisdicción Especial para la Paz y Compromisos sobre Derechos Humanos

**Punto 6.** Implementación, verificación y refrendación

Teniendo en cuenta que los módulos de formación 1, 2 y 4 se concentran en los diferentes elementos de la planeación participativa, y dada la coyuntura actual frente a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), establecidos en el punto uno del Acuerdo Reforma Rural Integral (RRI), este módulo explica en qué consiste este Acuerdo y desarrolla algunos elementos de los PDET. Al finalizar el módulo, se enuncian los enlaces y fuentes de información sobre el contenido total del Acuerdo.

Tanto los PDET como la RRI tienen el objetivo de lograr la transformación estructural del campo colombiano. Esto significa que todos sus habitantes, y en especial la población rural, gocen de bienestar y vivan en mejores condiciones. Tal propósito se buscará a partir de la universalización de la política agraria y mediante la integralidad de las intervenciones y la focalización de la población y los territorios más vulnerables y necesitados.

Los PDET se han planteado como ejercicios de planeación participativa, contruidos desde las comunidades. Por esta razón, su diseño e implementación exigen de estas una serie de capacidades para que este proceso sea más efectivo.

Los objetivos del PDET se expresan a través de una senda de transformación que asegure (Rimisp 2016):

- El bienestar y el buen vivir de las poblaciones de las zonas rurales, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y 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.

---

2. La mención a la RRI y los PDET no compromete las decisiones que tomen las instituciones encargadas de la implementación del Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

3.. La mención a los PDET en esta publicación se hace en el marco de este proyecto y basados en la experiencia de RIMISP en este tema.

- 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 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 un propósito común que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.

El logro de estos objetivos será posible a partir de la participación en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos que se definan desde los PDET.

## OBJETIVOS

Este módulo tiene como objetivo dar a conocer a los participantes los componentes generales de la Reforma Rural Integral y aquellas acciones que beneficiarán a los territorios rurales más afectados por el conflicto.

Igualmente tiene el propósito de socializar a los representantes de las comunidades en donde se implementarán los PDET, los objetivos y componentes de estos programas, pero especialmente sensibilizarlos frente a las discusiones que se darán para su construcción, de tal forma que puedan participar efectivamente en la definición de los proyectos y acciones que mejorarán la calidad de vida de sus comunidades.

## RETOS DE APRENDIZAJE

- Comprender los puntos más significativos de la Reforma Rural Integral, de acuerdo al contexto territorial y poblacional en el cual se desarrolla la capacitación.
- Conocer los propósitos de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como herramientas de planeación territorial, para mejorar las condiciones de vida en los territorios rurales más afectados por el conflicto armado.
- Entender los pilares que componen los PDET y el tipo de acciones a desarrollar en cada uno de estos.
- Tener una aproximación a las discusiones que se pueden dar en los espacios de planeación participativa de los PDET.

# 1. REFORMA RURAL INTEGRAL

## ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿A qué hace referencia una Reforma Rural Integral?
- ¿Qué aspectos se deberían tener en cuenta para que sea una reforma realmente integral?
- ¿Por qué se concentra en las áreas rurales?

El punto 1 del Acuerdo Final de La Habana, llamado Reforma Rural Integral, establece las bases para transformar el campo y crear condiciones de bienestar para la población rural. De esta forma se busca revertir los efectos del conflicto y las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el país, y crear las condiciones de bienestar y buen vivir de la población rural para consolidar una paz estable y duradera<sup>4</sup>.

Entre los objetivos de la RRI se encuentran<sup>5</sup>:

- La erradicación de la pobreza rural extrema
- La disminución de la pobreza en el campo
- La promoción de la igualdad
- El cierre de la brecha entre el campo y la ciudad
- La reactivación del campo
- El desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria

## CON LA RRI SE BUSCA QUE LOS HABITANTES DEL CAMPO:



Para que esto sea posible es necesario poner en marcha acciones integrales y con carácter territorial. De este modo, para la implementación de la RRI se han contemplado las siguientes estrategias:

4. Fuente: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/inicio.aspx>

5. Contenidos adaptados de (Rimisp, 2016)

# I. ACCESO Y USO DE LA TIERRA

Esta estrategia incluye la **creación de un fondo de tierras** donde se administrarán las tierras provenientes de baldíos o tierras ilegalmente adquiridas, para ser distribuidas entre los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y las comunidades más afectadas por el conflicto<sup>6</sup>.

El **acceso integral a la tierra** acompañado de los activos necesarios para poder vivir de esta tierra, tales como riego, asistencia técnica y acceso a créditos adecuados a las circunstancias de los pequeños y medianos productores.

Otro aspecto de gran importancia en Colombia es la **formalización de la propiedad**, debido a los altos índices de informalidad en la propiedad de la tierra. Esto quiere decir que los papeles y documentos que certifican la propiedad sobre un lote o casa no existen o no se encuentran debidamente tramitados. Lo anterior no permite que se demuestre la posesión de un bien, así de buena fe. Por este motivo es muy importante realizar los trámites legales y administrativos correspondientes para que las personas puedan demostrar que son poseedoras de un predio y evitar de esta manera el despojo de su tierra. Para lograrlo se propone un **plan masivo de formalización de la propiedad** para aquellos que tienen tierra pero no escrituras.

Como parte de los mecanismos para la reparación de las víctimas, se continuará llevando a cabo los procesos de **restitución de tierras**, buscan restituir las tierras a las víctimas del despojo y el desplazamiento armado.

Los mecanismos de acceso, formalización y restitución de tierras deben contar con la información necesaria para poder adelantar estos procesos, de manera que beneficie a los productores y campesinos más necesitados y vulnerables en materia jurídica de tierras. Es necesario realizar un catastro rural multipropósito que permita regularizar con transparencia la propiedad de la tierra al contar con información veraz y actualizada de los predios rurales y urbanos. Un **catastro rural multipropósito** se refiere a un instrumento para:

*“(i) facilitar el desarrollo agrario integral, estimular la desconcentración de la propiedad rural, y regularizar con transparencia la propiedad; (ii) para precisar el aprovechamiento actual de cada predio, con el fin de actualizar el valor del suelo e inducir a través del impuesto predial un uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra; y (iii) para vincular la realidad de la tenencia de la tierra con el registro de los inmuebles, de tal forma que los derechos de propiedad sean efectivamente protegidos y reflejen la tenencia legítima de quien ocupa la tierra y la aprovecha” (3859 de 2016).*

La información que recoja este catastro multipropósito servirá de insumo para avanzar en los procesos de formalización y restitución para resolver los conflictos de uso y tenencia de la tierra y para asegurar los derechos de propiedad a través de la **Jurisdicción Agraria**.

6. Fuente: [http://www.escuelasdeconversacion.com/files/documentos/introduccion/ACUERDO\\_DE\\_BOLSILLO.pdf](http://www.escuelasdeconversacion.com/files/documentos/introduccion/ACUERDO_DE_BOLSILLO.pdf)

De igual forma, se avanzará en el esfuerzo por definir la **vocación del suelo**, trabajo que viene adelantando la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Esto implica la definición de los lineamientos generales de uso del suelo, teniendo en cuenta su vocación y las visiones territoriales que se construyan.

Esta información permitirá establecer los límites para el cierre de la frontera agraria y protección ambiental. Igualmente, se plantea apoyar los planes de desarrollo de las zonas de reserva campesinas ya creadas.

## II. PLANES NACIONALES RURALES

Como parte de las acciones para la Reforma Rural Integral, el Gobierno nacional pondrá en marcha una serie de planes nacionales, con el fin de proporcionar servicios y bienes públicos, abarcando de esta manera diferentes aspectos relacionados con el desarrollo de las áreas rurales. Estos planes se explican brevemente a continuación<sup>7</sup>:

- **Vías terciarias:** tiene como finalidad lograr la integración regional y facilitar a los habitantes rurales al acceso a servicios sociales y a los mercados.
- **Distritos de riego:** para impulsar la producción y la economía campesina, garantizando el acceso democrático al agua.
- **Electrificación y conectividad:** busca ampliar la cobertura eléctrica y de conectividad a internet.
- **Salud:** busca fortalecer la cobertura y la calidad de la red pública de salud en zonas rurales.
- **Educación:** su propósito es garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación en todos sus niveles y erradicar el analfabetismo en zonas rurales.
- **Vivienda y agua potable:** busca garantizar el acceso a acueductos veredales y al mejoramiento de las condiciones de las viviendas en el campo.
- **Economía solidaria y cooperativa:** se quiere estimular formas asociativas que acerquen al productor a los mercados. Para esto se creará un plan nacional de comercialización.
- Asistencia técnica, tecnológica y en investigación para la economía campesina.
- **Capital financiero:** busca facilitar el acceso a créditos, capital semilla y seguros de cosecha.
- **Formalización laboral y seguridad social:** busca mejorar las condiciones laborales de los trabajadores del campo y garantizar su afiliación a mecanismos de protección social.
- **Seguridad alimentaria y nutricional:** busca erradicar el hambre y garantizar la alimentación sana en el campo.

---

7. Documento de trabajo , RIMISP (2016)

## 2. PAZ TERRITORIAL Y ENFOQUE TERRITORIAL

Revisemos rápidamente los conceptos de Paz y Enfoque territorial alrededor de los cuales se construyó el Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y en torno a los que giran los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial que veremos más adelante.

### PAZ TERRITORIAL<sup>8</sup>

La Paz territorial es el principal objetivo del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Sin embargo, esto implica que, más allá de lo acordado, a nivel territorial ocurran cambios que se vuelvan realidad a partir de acciones y hechos concretos la Paz territorial a la que se quiere llegar con la firma del Acuerdo.

Como primera medida, era necesario finalizar el conflicto armado con la guerrilla de las FARC. Esto se logró con su desarme y el actual proceso de reincorporación de sus ex combatientes a la vida civil. La finalización del conflicto armado, de gran importancia para comenzar, implica a su vez el comienzo de la construcción de la Paz a nivel territorial. De esta forma, el proceso de construcción de la Paz territorial comienza y no termina con la firma del Acuerdo (OACP, 2014). El cambio de una condición de pre-acuerdo de paz a una de post-acuerdo es que en la segunda no es posible que el proyecto de unos se imponga sobre los de los demás por el ejercicio de la fuerza (Berdegué, 2017).

El carácter territorial de la Paz se refiere a aquellos aspectos sociales, espacios compartidos, historia social y política en común de un lugar determinado donde se espera que llegue la Paz. De esta manera, su construcción debe hacerse desde el territorio teniendo en cuenta que estos no son iguales entre sí, se relacionan con otros territorios y a su interior se encuentran y sobreponen distintas maneras de apropiarse de un mismo espacio, lo cual en algunos casos genera conflictos. A pesar de la existencia de los conflictos, el reto en este nuevo contexto es aprender a manejarlos de manera no violenta. De esta manera, este proceso de construcción de Paz territorial implica:

- ✓ Transformar la manera en que se gestionan los conflictos en los territorios
- ✓ La capacidad de cambiar, construir y determinar las condiciones estructurales de nuestro territorio
- ✓ Garantizar los derechos de las víctimas y de toda la población en general
- ✓ Complementar el enfoque de derechos con el enfoque territorial (OACP, 2013)
- ✓ Eliminar la forma violenta de solucionar los conflictos
- ✓ Organizar los recursos financieros y no financieros para revertir las condiciones de desigualdad

8. Contenidos adaptados a partir del documento de trabajo del Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, en el marco de la Maestría en Interculturalidad, Desarrollo y Paz Territorial, 2016.

# PERO, ¿QUÉ ES UN TERRITORIO?

Por **territorio** se entiende un espacio socialmente construido, en el cual sus habitantes se identifican y realizan la mayor parte de su vida social, económica y política. Corresponde a un espacio geográfico, en algunos casos delimitado política y administrativamente, donde se encuentran y entrelazan un conjunto de relaciones sociales, una historia común, la identidad y diversidad cultural y étnica, las instituciones y una estructura ecológica y productiva similar (Rimisp, 2016)

Comprender de que se trata un territorio nos ayuda a entender de que se trata el enfoque territorial y la paz territorial, pues las dos (2) están asociadas, como su nombre lo dice, a este espacio socialmente construido, es decir que se construye a partir de la identidad y relaciones de quienes lo habitan.

## ENFOQUE TERRITORIAL

El enfoque territorial es una manera de abordar el territorio. Permite comprender la relación entre los diferentes sucesos y actores que lo conforman ya que trata de integrarlos a todos para entender mejor los factores que determinan el desarrollo territorial. A partir de este enfoque, se entiende que en los territorios conviven multiplicidad de actores con diferentes intereses, propuestas y expectativas, que en algunas ocasiones resultan contradictorias. Además, existen dinámicas, relaciones y también problemáticas, así como conflictos que superan los límites de las veredas o municipios por lo que deben ser abordadas de manera territorial. Rimisp, (2016)

Es por este motivo que se promueven en la coyuntura del Post Acuerdo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) sin embargo, se recomienda que los planes de desarrollo y los diferentes ejercicios de planeación e intervención en los territorios tengan en cuenta este enfoque territorial para la definición de sus políticas y proyectos. Esto permite la articulación de diferentes sectores, la inclusión de las opiniones de diversos actores, el fortalecimiento de la convivencia y la cooperación y el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece el territorio y sus pobladores.

## ¿QUÉ SABEMOS?

¿Por qué es importante tener en cuenta el enfoque territorial para la planeación de su municipio?

¿Qué puede aportar su comunidad al desarrollo territorial del municipio?

¿Qué actores tienen intereses en el territorio?

¿Alrededor de qué intereses es posible que estos actores se coordinen o articulen?

¿Qué tipo de conflictos generan la confluencia de los diferentes intereses de los actores?

¿Cuáles de estos conflictos podrían mitigarse o resolverse a partir de una mejor articulación y coordinación de los actores?



Se debe tener en cuenta que existen muchas concepciones sobre el desarrollo y cada población y territorio debe definir cuál es la suya a partir de procesos de participación y consenso.

La construcción de planes y proyectos con enfoque territorial permite que las inversiones sean más eficientes al contar con el involucramiento de los principales actores y sectores del territorio. Para esto es necesaria la participación activa de las comunidades en su definición y seguimiento, lo cual permite tener en cuenta las particularidades y condiciones específicas de los territorios desde la perspectiva de sus habitantes. Esto a su vez contribuye a evitar posibles conflictos generados por las mismas intervenciones.

El **desarrollo territorial** tiene como objetivo transformar las estructuras productivas y también institucionales locales de manera que sean más equitativas y permitan reducir las desigualdades de los territorios y entre estos. Para que esto sea posible es necesario lograr un verdadero ejercicio de la ciudadanía sobre sus instrumentos de planeación y desarrollo, así como contar con una mayor conectividad y capacidad de gestión de las diferentes relaciones entre los territorios y de estos con sus municipios y de sus municipios con la región (Rimisp, 2016).

## 3. PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL (PDET)

### ¿QUÉ SABEMOS?

¿Qué son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)?

¿Por qué los PDET son una herramienta fundamental en la implementación de la RRI?

¿Por qué se concentra en las áreas rurales?

Los PDET se encuentran contemplados dentro del Acuerdo 1 de Reforma Rural Integral y fueron reglamentados mediante el Decreto 893 de 2017. De acuerdo con el artículo 1 de este decreto, los PDET son instrumentos de planeación y gestión que permiten implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y acciones contempladas en la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final.

La finalidad de los PDET (artículo 2) es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural y una relación equitativa entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, “asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de las [pueblos, comunidades y grupos étnicos], el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación”. (Decreto 893, 2017)

Un PDET constituye 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 definidos en el Punto 1 del Acuerdo de La Habana. La construcción de esta estrategia debe partir de una visión compartida del territorio y sus líneas de acción y metas se deben basar en la superación de las condiciones que ameritan una intervención integral.

Se materializa con un acuerdo estratégico 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 para su ejecución.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Su diseño e implementación serán coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), en articulación con todas las entidades de gobierno nacionales y territoriales que tengan competencias, según lo establecido en la RRI y serán revisados en cinco (5) años.

### ¿QUÉ ES?

Estrategia 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.

Ejercer sus derechos como ciudadanos

Mayor Equidad

Mayor Democracia

### HABITANTES RURALES PUEDAN

Ejercer sus derechos como ciudadanos

Gozar de bienestar y buen vivir

Desarrollar la economía campesina y familiar



Proteger la riqueza multicultural del territorio

Proteger la riqueza pluriétnica del territorio

Desarrollar e integrar su región

**Figura No. 5**  
Definición y alcance de los PDET  
Fuente: Rimisp (2016)

## ¿EN DÓNDE SE DESARROLLARÁN LOS PDET?

Aunque el punto 1.2.2. del Acuerdo Final establece que la transformación estructural del campo debe abarcar todas las zonas rurales del país, se convino priorizar las zonas más urgidas, de acuerdo con los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

A partir de estos criterios, para la implementación de los PDET se han priorizado 170 municipios que se agrupan en 16 subregiones. En cada una de estas subregiones<sup>9</sup> se formulará e implementará un PDET.

## ¿QUÉ SON LOS PLANES DE ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN REGIONAL (PATR)?

Son instrumentos de planeación que se derivan de los PDET y constituyen la herramienta para concretar las acciones de la RRI. Cada PDET debe contener un PATR, en cuya ejecución se involucra a todos los niveles del ordenamiento territorial con sus actores y recursos. Se revisarán y actualizarán cada cinco (5) años, de manera participativa en el territorio.

De acuerdo con el artículo 4 del Decreto 893 de 2017, los PATR deben contener los siguientes puntos como mínimo:

- I. Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa.
- II. Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio.
- III. Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación.
- IV. Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.
- V. El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios.
- VI. El enfoque reparador del PDET.
- VII. El enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales.
- VIII. Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación.
- IX. Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación.
- X. Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información.

9. Para mayor información sobre las subregiones, se puede consultar el artículo 3 del Decreto 893 de 2017.

## ¿CUÁLES SON LOS NIVELES DE PLANEACIÓN PARA LA FORMULACIÓN DE LOS PDET?

Con el fin de garantizar un proceso amplio de participación ciudadana que integre las perspectivas y actores de todos los niveles territoriales, la construcción de los PDET y de los PATR contempla tres (3) niveles de planeación: el comunitario o veredal, el municipal y el subregional. Esta estructura de planeación también garantizará el acompañamiento de los órganos de control en el proceso de toma de decisiones por parte de las autoridades competentes.

**El primer nivel, comunitario o veredal,** incluirá la participación de las veredas de los municipios priorizados. Estas veredas, a su vez, se congregarán en núcleos veredales que integrarán grupos de veredas con similitudes geográficas, culturales, sociales o económicas. Los diferentes actores comunitarios de los núcleos veredales deberán construir una visión compartida del territorio, que será la base para elaborar el Pacto Comunitario para la Transformación Territorial.

**En el segundo nivel,** el municipal, la planeación se llevará a cabo con representantes comunitarios de todos los núcleos veredales, con actores estatales municipales y locales y con instancias privadas presentes en el territorio, que puedan aportar al desarrollo territorial. A partir de la visión compartida del territorio y del Pacto Comunitario, cada uno de los municipios formulará un Pacto Municipal para la Transformación Territorial.

**En el tercer nivel,** el subregional, se agruparán en 16 subregiones. Cada subregión formulará un PDET, con su respectivo Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR). En este proceso deberán participar los representantes comunitarios y actores estatales de los municipios, las instancias privadas con presencia en la subregión y los actores comunitarios y estatales de los departamentos en donde se encuentran los municipios priorizados. En este punto, vale señalar que en algunas de las subregiones se han integrado municipios de más de un departamento. Rimisp (2016)

## ¿CÓMO SE ARTICULAN LOS PDET Y LOS PATR A LA PLANEACIÓN TERRITORIAL?

Como vimos en el Módulo 1, las entidades del Estado en todos sus niveles territoriales cuentan con diferentes herramientas de planeación; para trazar las rutas, acciones y presupuestos que permitan el desarrollo territorial. Los PDET constituyen un nuevo instrumento en este sentido, que deberá coordinarse con los ya existentes.

En consecuencia con lo anterior, los PDET y sus respectivos PATR deben articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo de las entidades territoriales (departamentales, distritales y municipales) y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio.

Si la subregión en donde se implementará el PDET y el PATR incluye territorios y zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, estos deberán armonizarse también con los planes de vida, planes de salvaguarda, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y ordenamiento territorial o sus equivalentes.

A su vez, los Planes Nacionales de Desarrollo y planes de desarrollo de las entidades territoriales de las próximas administraciones de gobierno deberán integrar las prioridades y metas de los PDET y los PATR, en los municipios y subregiones priorizadas.

La armonización de los PDET y los PATR con otros instrumentos de planeación deberá hacerse desde los principios generales de la planeación territorial y los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que se estudiaron en el Módulo 1, y lo establecido en la normas orgánicas de planeación de la reglamentación colombiana. Todos los niveles (local, regional y nacional) deberán establecer los mecanismo de seguimiento y evaluación al cumplimiento, por parte de las instancias responsables, de las acciones y metas establecidas.

## ¿CUÁL ES EL PAPEL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PDET?

Los PDET tienen, ante todo, una vocación participativa y para su diseño y ejecución deben concurrir las comunidades, junto con las autoridades de las entidades territoriales y del Gobierno nacional, en procesos de planeación participativa. La visión compartida de los diferentes actores que habitan o tienen intereses en el territorio será el punto de partida para la definición de proyectos, metas y acciones que permitan la superación de la pobreza y el desarrollo territorial.

En la formulación y ejecución de los PDET se deberá garantizar una participación ciudadana “efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, de acuerdo con sus particularidades y en todos los niveles territoriales, en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR<sup>10</sup>.”

Esta participación se hará efectiva mediante los representantes comunitarios, elegidos democráticamente, que harán parte de las mesas y espacios de planeación y deliberación para la construcción de los PDET y PATR. También, mediante mecanismos de control social, veedurías ciudadanas, rendición de cuentas, entre otros, que contribuyen a la garantía de transparencia y cumplimiento de las diferentes entidades gubernamentales, con competencias y responsabilidades en el proceso. Estos mecanismos se desarrollarán en el Módulo 4.

---

10. Artículo 5 del Decreto 893 de 2017

Adicionalmente, el Gobierno nacional debe poner en marcha acciones para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, seguimiento, veeduría y control social; en un marco de respeto étnico y cultural y desde el enfoque de género<sup>11</sup>.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- Los PDET cuya realización esté proyectada en territorios de comunidades indígenas y afrocolombianas, deberán contemplar un mecanismo especial de consulta para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial.
- El Decreto 893 de 2017 (artículo 12) establece que el “mecanismo especial de consulta se entenderá como la garantía de participación efectiva de los pueblos y comunidades étnicas en el diseño, la formulación, la ejecución y el seguimiento de los PDET y los PATR. Dicho mecanismo respetará su cosmovisión y sistemas propios de gobierno”.

## ¿CUÁLES SON LOS PILARES PARA EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LOS PDET Y PATR?<sup>12</sup>

El diseño y ejecución de los PDET y los PATR se orientará mediante 8 pilares que han sido definidos por la Agencia de Renovación del Territorio. Estos se derivan de lo establecido en el Acuerdo Final, especialmente de los puntos que se refieren a los PDET, como instrumento de planificación y gestión de la RRI. También, integran el cumplimiento de los derechos fundamentales de la población y los componentes de la gestión pública indispensables para el desarrollo territorial. A continuación se describen estos 8 pilares.

### **Pilar 1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural OSPR y Uso del Suelo**

Se refiere las acciones necesarias para reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural y ejecutar la política de acceso a tierras. El OSPR tiene cuatro líneas de intervención: la formalización, el acceso, la administración y la restitución de tierras.

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) es la entidad encargada de reconocer, extinguir y/o asignar derechos sobre la tierra y para realizar el Plan Nacional de Formalización, en donde estarán incluidos los planes de ordenamiento social de la propiedad rural priorizados en los PDET.

---

11. Ibid, artículo 11

12. Fuente de este apartado: RIMISP, 2017. Guía para la articulación de los niveles de planeación de los PDET y la formulación de los PATR, incluyendo las temáticas relevantes para la superación de la pobreza rural en este proceso. Documento de trabajo

**Pilar 2. Infraestructura y Adecuación de Tierras**

Integra la infraestructura necesaria para que la economía agrícola sea productiva y sostenible. Incluye la infraestructura de riego, drenaje y control de inundaciones y de comercialización, como centros de acopio. También incluye la garantía y mejora de la conexión de las zonas rurales, a través de infraestructura vial, eléctrica y de conectividad.

**Pilar 3: Salud**

Este pilar integra tanto el acceso como la calidad de los servicios de salud en zonas rurales del país. Se refiere a las acciones necesarias para garantizar el bienestar físico y mental de los pobladores del campo.

**Pilar 4: Educación Rural y Primera Infancia**

Comprende las acciones para garantizar la calidad, acceso, disponibilidad y adaptabilidad de la educación en sus diferentes niveles: primera infancia, preescolar, básica, media y superior. También incluye la superación del analfabetismo en el sector rural y procesos de formación para el trabajo y el desarrollo humano, que brinden oportunidades productivas a los pobladores del campo.

**Pilar 5: Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural**

Este pilar se orienta a superar las privaciones en habitabilidad, mediante la garantía del acceso a vivienda y el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de los pobladores rurales.

También, incluye la ampliación de la cobertura en acueducto y alcantarillado, para garantizar el acceso de la población rural a agua potable bajo condiciones de calidad y suficiencia.

**Pilar 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria**

Este pilar integra acciones para activar el desarrollo económico, mediante el impulso a actividades productivas con alto potencial en los territorios. La diversificación de las actividades productivas y el fortalecimiento de la comercialización son puntos clave para el desarrollo rural productivo.

**Pilar 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación**

Este pilar está orientado a garantizar el derecho a la alimentación adecuada. Este se refiere a tener acceso, en todo momento, a alimentos adecuados, inocuos y nutritivos con pertinencia cultural, de manera que puedan ser utilizados apropiadamente para satisfacer las necesidades nutricionales colectivas o individuales, mantener una vida sana y lograr un desarrollo integral. Este derecho comprende los atributos de uso, adecuación, disponibilidad, accesibilidad y estabilidad y se caracteriza por que tiene un desarrollo progresivo.

**Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz**

Este pilar se concentra en las acciones para consolidar en los territorios la Paz Territorial, a partir del afianzamiento de procesos de reconciliación, convivencia y construcción de paz. Esto implica priorizar y llevar a cabo las acciones necesarias para que no se repita el conflicto armado en el país, se repare a las víctimas y los conflictos se solucionen de manera no violenta.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

a. Luego de conocer qué son los PDET y cuáles serán los pilares para su construcción, seleccione tres (3) pilares que considere más críticos en su territorio y en frente escriba tres (3) problemáticas más urgentes, que usted propondría incluir en el PDET de su subregión

Pilares más críticos en su territorio	Problemáticas más urgentes de cada pilar
Pilar 1	
Pilar 2	
Pilar 3	

## PRUEBA DE CONOCIMIENTOS

### ¿QUÉ APRENDÍ EN ESTE MÓDULO?

Luego de estudiar los contenidos de este módulo, ponga a prueba sus conocimientos respondiendo las siguientes preguntas:

- ¿De qué se trata la Reforma Rural Integral?
- Señale los diferentes planes sectoriales que propone la Reforma Rural Integral
- ¿Por qué es importante tener en cuenta el enfoque territorial?
- ¿Qué logramos con la Paz territorial?
- ¿Cómo puede aportar su comunidad en la construcción de los PDET?
- Mencione los pilares que componen los PDET

### ¿EN DÓNDE SE ENCUENTRA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA?

El desarrollo del presente módulo busca brindar algunos conceptos y herramientas sobre los temas desarrollados. Sin embargo, si desea conocer más puede consultar los siguientes documentos y enlaces:

- Agencia de Renovación del Territorio. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. PDET. [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/Conpes](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/Conpes), 2016. Gobierno de Colombia. Documento Conpes 3859. Política para la adopción e implementación de un catastro



- multipropósito rural-urbano. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%20C3%B3micos/3859.pdf>
- OACP. Punto 1. Reforma Rural Integral. Recuperado el 16 de septiembre de 2017. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Documents/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/politica-de-desarrollo-agrario-integral.html>
- OACP, 2016. Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/Paginas/inicio.aspx>
- Presidencia de la República, OACP, 2016. Acuerdo de bolsillo. Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Disponible en [http://www.escuelasde-conversacion.com/files/documentos/introduccion/ACUERDO\\_DE\\_BOLSILLO.pdf](http://www.escuelasde-conversacion.com/files/documentos/introduccion/ACUERDO_DE_BOLSILLO.pdf)

## MARCO LEGAL

Para ampliar el conocimiento normativo de los temas vistos en este módulo puede consultar el Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

En el siguiente link, puede conocer los decretos y decretos ley impulsados por el Gobierno Nacional para la implementación de los acuerdos: <http://especiales.presidencia.gov.co/Documents/20170608-decretos-para-la-paz/decretos-paz.html>



## MÓDULO 3

---

# PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

# INTRODUCCIÓN

La planeación estratégica participativa es una de las metodologías que progresivamente han tomado mayor importancia en los procesos territoriales que buscan el desarrollo de las comunidades, en términos económicos, culturales, políticos y sociales, para el mejoramiento de las condiciones de su calidad de vida y la garantía de sus derechos fundamentales.

Las obligaciones adquiridas por el Estado colombiano mediante el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera ratifican su responsabilidad en la construcción de condiciones de equidad para la inclusión de poblaciones históricamente marginadas y vulneradas. En este contexto, las administraciones gubernamentales deben promover la participación ciudadana en la toma de decisiones y generación de alternativas para el desarrollo de los territorios. Los escenarios de planeación territorial constituyen espacios para que los actores locales fortalezcan la democracia participativa.

Así mismo, los procesos de planificación que consideran los contextos territoriales, así como las necesidades de las poblaciones, en articulación con las potencialidades del territorio, permiten avanzar de manera progresiva en el desarrollo territorial integral.

La planeación estratégica participativa también favorece que los actores locales fortalezcan sus capacidades para la participación y para liderar las transformaciones que requieren sus comunidades. Cuando todos estos actores son involucrados en los procesos de planeación logran concertar una visión compartida y estratégica de sus territorios, que integra diferentes intereses, sectores y perspectivas. También, se favorece la interacción entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía, en un marco de colaboración, representatividad democrática, transparencia y voluntad política.

Lo anterior evidencia una necesidad creciente de desarrollar capacidades en las organizaciones y en los líderes comunitarios para intervenir en los ciclos de planeación estratégica territoriales. Estos ciclos incluyen el conocimiento y análisis de los contextos, la propuesta de alternativas de solución a las problemáticas, la toma de decisiones sobre la gestión de los recursos y priorización de programas y proyectos, y el seguimiento y veeduría de la correcta ejecución de los recursos e implementación de las acciones.

En el presente módulo se exponen los elementos principales de la planeación estratégica participativa, mediante la exposición de conceptos claves y de actividades prácticas para la apropiación de los mismos, además de reflexiones que permitirán al lector comprender por qué él mismo, es un actor determinante para el desarrollo de su territorio.

## OBJETIVOS

El objetivo principal es brindar a los integrantes de organizaciones y a los líderes comunitarios conocimientos sobre los elementos más relevantes de la planeación estratégica participativa y desarrollar capacidades que les permitan participar y liderar procesos de planeación estratégica de programas y proyectos, que contribuyan a solucionar las problemáticas de sus territorios y mejorar la calidad de vida de sus comunidades.

# RETOS DE APRENDIZAJE

- Comprender el concepto y el ciclo de la planeación estratégica participativa, mediante elementos teóricos y prácticos.
- Generar habilidades para la elaboración de diagnósticos participativos que integren una comprensión integral de los territorios y sus problemáticas.
- Conocer herramientas de análisis y estrategias para la priorización de problemáticas territoriales y de programas y proyectos para su solución.
- Aprender los elementos necesarios para la ejecución de un proyecto.

## 1. LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

### ¿QUÉ SABEMOS?

¿Por qué cree que la planeación es importante para llevar a cabo cualquier proyecto que emprendemos?

¿Ha participado alguna vez en la planeación de un proyecto de su municipio, comunidad o familia? ¿Por qué cree que fue importante su participación?

La planeación es un proceso ordenado que permite definir los pasos para alcanzar una meta específica. Para ello, se parte de la situación presente y se toman decisiones sobre las acciones a desarrollar, dependiendo de los recursos disponibles y de los factores que pueden incidir en el logro de los objetivos propuestos.

La planeación estratégica es la herramienta de gestión que permite definir un escenario futuro y consiste en el diseño del proceso que debe seguirse para lograr los cambios deseados en un contexto territorial o comunidad específica. En dicho proceso se establecen los objetivos más prioritarios y las acciones para alcanzarlos. Se parte de un diagnóstico de la situación actual para definir las prioridades de intervención y las acciones a implementar, que permitirán obtener el escenario futuro proyectado.

Se denomina participativa porque se busca integrar en el proceso a todos los actores y sectores de los contextos territoriales, con el ánimo de concertar planes que incorporen los diferentes conocimientos, intereses, necesidades y perspectivas. De esta manera, la comunidad puede intervenir en las decisiones que se toman respecto a la inversión de recursos y desarrollo de proyectos en sus territorios. Esto favorece que se construya una visión común de territorio, con la cual se comprometen todos los actores. Todos podrán participar en la generación y búsqueda de soluciones

a las problemáticas y en el desarrollo de acciones concretas sostenibles en el tiempo, para llevar a la práctica las ideas de solución.

Los procesos de planeación estratégica participativa contribuyen a fortalecer la interacción entre las entidades gubernamentales y la ciudadanía, en un marco de colaboración, representatividad democrática, transparencia y voluntad política. La concreción de estos procesos de planeación aumenta la credibilidad en el Estado y motiva a más ciudadanos a contribuir en los procesos de desarrollo de sus territorios. También, se privilegia el diálogo y la conciliación como mecanismos para la toma de decisiones y la resolución de conflictos, incidiendo de manera positiva en la reconstrucción de confianza entre las comunidades afectadas por el conflicto armado.

## LA SITUACIÓN ACTUAL Y FUTURA DEL TERRITORIO

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que la planeación estratégica participativa se basa en dos elementos básicos: una mirada de largo plazo y la participación comprometida de los actores.

Las preguntas que deben responderse inicialmente son: ¿de dónde partimos?, ¿cuál es la situación actual que se quiere transformar? Luego, se construye una visión a futuro con todos los actores, para responder a la pregunta ¿a dónde queremos llegar? La respuesta a esta última surge de un deseo y sueño colectivo.

Sin embargo, como los recursos con los que contamos son limitados frente a las problemáticas que se puedan identificar, es muy importante limitar el alcance del programa, proyecto o actividad que vamos a desarrollar para que sea posible. Es ahí cuando nos preguntamos ¿a dónde podemos llegar?, ¿cuál es la situación que realmente podemos alcanzar con los recursos económicos, físicos, humanos y con el tiempo que tenemos disponible?



**Figura No. 6**

*Preguntas orientadoras de la planeación estratégica participativa*

Mediante un diagnóstico y la priorización de las problemáticas se identificará la situación actual. Con la cual será posible determinar las necesidades de la población y las potencialidades y capacidades con las que se cuenta de cada territorio. Al contrastar la visión compartida del territorio con la situación actual se podrá definir la situación posible y diseñar los programas, proyectos y actividades que se realizarán para alcanzarla.

La brecha entre lo que es deseable (respuesta requerida, acciones y recursos) y lo que es posible (respuesta efectiva ofrecida por las entidades responsables) es lo que se pretende ir cerrando en la medida en que se cumplan los objetivos a largo, mediano y corto plazo de los diferentes programas que se definan.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- La planeación estratégica participativa debe responder a las necesidades sentidas y compartidas por las comunidades de un territorio. Estas son heterogéneas y presentan diferencias y contradicciones, que pueden ser resueltas a través de procesos participativos amplios e incluyentes, que incorporen los intereses de los grupos que históricamente han tenido menor capacidad de incidir en las decisiones de su territorio.
- La Ley 1757 de 2015, ley estatutaria de participación ciudadana, busca promover, proteger y garantizar el derecho a la participación y establece los mecanismos mediante los cuales los ciudadanos pueden incidir de manera directa en asuntos que les afectan. Establece el control ciudadano como un deber y un derecho de participación que permite hacer seguimiento y evaluación de la gestión de las autoridades públicas.

## 2. EL CICLO DE LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA PARTICIPATIVA

La planeación estratégica participativa se desarrolla a través de una serie de pasos o momentos que permitirán llegar a una situación futura deseada. Se pueden diseñar programas, proyectos o actividades para alcanzar esa situación, aprovechando todos los recursos con los que cuenta el territorio y sus actores.

Antes de conocer esos pasos, es importante que entendamos la diferencia entre programas, proyectos y actividades, ya que cada uno de estos tiene un marco de acción y un alcance diferente.

Un programa es una estrategia o mecanismo mediante el cual las entidades del Estado intervienen para concretar las políticas públicas, en planes de acción que permitan cumplir con los objetivos de bienestar común. Un programa, está formado por un conjunto de proyectos, que al ser ejecutados de manera integral, permiten cumplir los objetivos del programa.

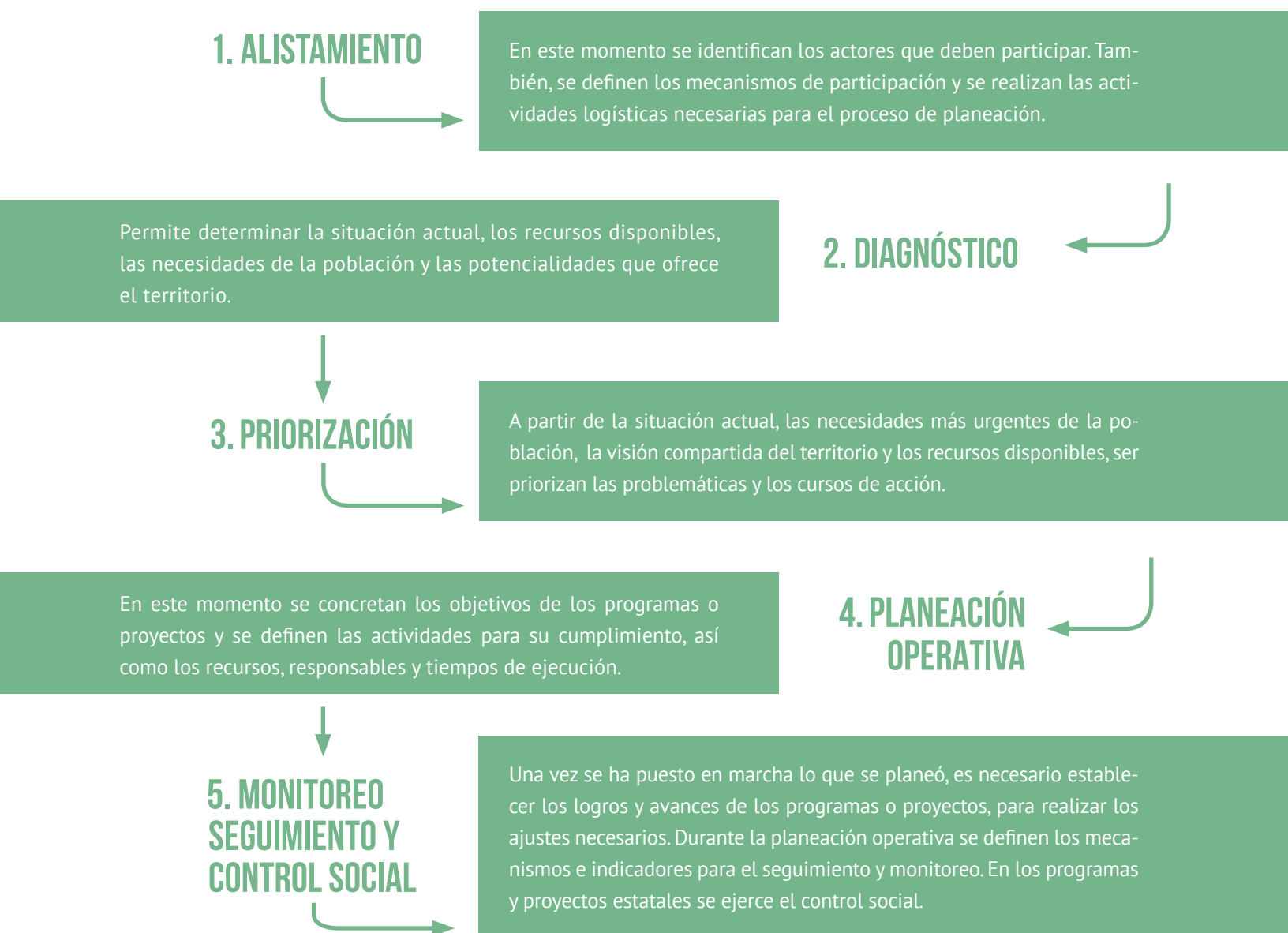
Los proyectos constituyen el nivel operativo de un proceso de planificación, en donde se concretan las acciones para la solución de las problemáticas identificadas. Un proyecto busca objetivos concretos y se compone de las actividades, los tiempos y actores involucrados para alcanzarlos.

Los proyectos de inversión pública son las unidades operativas de la planeación para el desarrollo territorial. En estos se invierten los recursos públicos (humanos, físicos, financieros, entre otros) para resolver las problemáticas de la población y cumplir los fines del Estado social de derecho.

Los proyectos se componen de una serie de actividades ordenadas y limitadas en el tiempo, en las cuales se ejecutan los recursos disponibles. Estas actividades son un paso a paso de lo que deben hacer los diferentes actores para implementar un proyecto.

En el caso de los PDET, estos son programas que materializan la política pública de la Reforma Rural Integral en una serie de proyectos que buscan el desarrollo territorial.<sup>1</sup>

A continuación, en la Figura No. 7 se presentan los momentos de la planeación estratégica participativa.



**Figura No. 7**

*Ciclo de planeación estratégica participativa*

**Fuente:** *Elaboración Propia*



## NO OLVIDEMOS QUE...

- El fortalecimiento de las capacidades para liderar procesos de planeación estratégica participativa permite a las comunidades incidir sobre las decisiones que toman las administraciones territoriales, sobre la gestión y distribución de los recursos y priorización de programas y proyectos.

## 2.1 EL ALISTAMIENTO ¿QUIÉNES DEBEN PARTICIPAR?

### ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿En qué mecanismos de participación e instancias de participación existentes se podría basar la construcción de los PDET?
- ¿Cómo se puede garantizar la participación de todos los grupos poblacionales en la construcción de los PDET?

Las organizaciones y líderes comunitarios pueden llevar a cabo procesos de manera autónoma, para el desarrollo de proyectos en su comunidad. También pueden hacer parte de otros espacios convocados por actores externos (organizaciones gubernamentales, de la sociedad civil, de cooperación internacional, entre otros), para la planeación de programas o proyectos que afectarán a las comunidades y sus territorios.

El alistamiento permite identificar las condiciones previas para el proceso de planeación estratégica participativa y realizar todos los arreglos logísticos y estratégicos para garantizar la participación. Las entidades estatales, las comunidades o los grupos responsables de los procesos de planeación deben llevar a cabo:

- a. El reconocimiento de los actores involucrados que deben participar en el proceso.
- b. La definición de mecanismos para convocar a los actores de interés.
- c. De ser necesario, la definición de los procesos democráticos que permitirán elegir a los representantes de las comunidades que participarán en el proceso.
- d. La identificación de los requerimientos administrativos y logísticos que garanticen condiciones como salones de reunión, transporte y materiales para las reuniones.
- e. La convocatoria a los actores de interés.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- Para el diseño e implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial se deberá garantizar la participación de todos los actores del territorio y grupos poblacionales. Para ello, se establecerá un mecanismo de participación representativa, en donde los diferentes territorios deberán elegir representantes para los espacios de planeación y deliberación.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

Suponga que un funcionario del Gobierno solicita su colaboración para diseñar la estrategia de participación de un programa con enfoque territorial. A continuación, responda las siguientes preguntas que le haría esta persona:

¿Cuáles son los actores que en su territorio deben participar en este proceso?	
Describa brevemente qué estrategia utilizaría para elegir a los representantes de las diferentes comunidades de su territorio.	

## 2.2 EL DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO. ¿DÓNDE ESTAMOS?

### ¿QUÉ SABEMOS?

- ¿Cuáles son las problemáticas y potencialidades que caracterizan su territorio y a las comunidades que lo habitan?
- ¿Cuáles son las condiciones que usted soñaría para su territorio y para las personas que viven en él?
- ¿Qué características quisiera que su territorio tuviera en diez (10) años?

El diagnóstico consiste en el reconocimiento y sistematización de la información sobre las necesidades y problemáticas de un territorio y de las comunidades que habitan en él. También se identifican los intereses de diferentes actores, los recursos disponibles y las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de los territorios.

Cuando se utilizan metodologías participativas para la elaboración de los diagnósticos, se logra una comprensión integral del contexto territorial. Esto, gracias al intercambio de experiencias, saberes y vivencias de diferentes actores.

## LA CARTOGRAFÍA SOCIAL

Una de las metodologías para realizar un diagnóstico participativo es la cartografía social la cual consiste en la elaboración grupal de mapas que reproducen gráficamente el territorio. En estos mapas se dibujan las características geográficas, las actividades sociales, los actores, sus interacciones y las problemáticas que los afectan.

La cartografía social permite la construcción conjunta de conocimiento. Los participantes que la elaboran pueden interactuar y compartir experiencias, saberes, percepciones e información para lograr una imagen colectiva del territorio.

Los elementos del diagnóstico que pueden representarse e identificarse mediante esta herramienta son los siguientes:

- Características geográficas, políticas y administrativas del territorio.
- Caracterización del contexto local: condiciones sociales, culturales, demográficas y económicas de la población.
- Actores del territorio y sus relaciones y conflictos.
- Problemáticas, demandas y derechos vulnerados de la población (vivienda, saneamiento básico, alimentación, trabajo, educación, salud, entre otros).
- Potencialidades del territorio y de la población.
- Oferta institucional: programas y proyectos que desarrollan diferentes actores en el territorio (entidades del gobierno, no gubernamentales, de cooperación internacional, privadas, etc.)

## LA MATRIZ DOFA

Es una herramienta de diagnóstico que permite identificar los factores positivos y negativos que afectan los territorios y a sus comunidades, a través de cuatro (4) componentes de los que se deriva su nombre: Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas. Es un instrumento muy valioso que permite enfocarse en soluciones viables y prácticas para las problemáticas identificadas y priorizadas. Veamos lo que significa cada uno de los componentes de esta matriz:

- **Fortalezas:** se refieren a las experiencias, conocimientos, proyectos, recursos (financieros, humanos y tecnológicos) con los que cuentan los territorios y sus comunidades y que son herramientas fundamentales para el diseño de estrategias que permitan transformar sus condiciones en el futuro.
- **Oportunidades:** son las posibilidades externas a las comunidades, que ofrece el territorio y que pueden ser aprovechadas por las comunidades para el diseño de nuevas estrategias y proyectos para el desarrollo territorial.

- **Debilidades:** son las carencias o aspectos débiles de las comunidades que limitan u obstaculizan sus posibilidades de desarrollo humano y territorial.
- **Amenazas:** se refieren a situaciones externas que amenazan el desarrollo territorial y que podrían impedir el aprovechamiento de las oportunidades o disminuir las fortalezas con las que cuentan las comunidades.

A continuación, en la sección de “Ejercicio para el aprendizaje”, se presentan los pasos para realizar una cartografía social y la matriz DOFA.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- Una de las mayores riquezas de los procesos de planeación estratégica participativa es el aprovechamiento de la experiencia organizativa previa y de los saberes y experiencias de los actores que participan, pues esto permite obtener una mirada integral de las problemáticas del territorio, así como de sus oportunidades.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

a. A continuación llevaremos a cabo los pasos para la elaboración de una cartografía social<sup>13</sup>. Si es posible, desarrolle este ejercicio con personas de su comunidad, con algunos miembros de su familia o vecinos. Si no es posible, al terminar el mapa, compártalo con alguna de estas personas y pídale que complete lo que cree que hace falta.

PASO	ACTIVIDAD
1	En un pliego de cartulina o papel dibuje el mapa de su municipio, identificando sus características geográficas (límites, relieve, sistemas hídricos y fuentes de agua).
2	Identifique en el mapa las poblaciones que habitan su municipio (indígenas, afrocolombianos, campesinos, población desplazada por el conflicto, etc.). Con la ayuda de algunas convenciones, trate de plasmar en el dibujo las características de esas poblaciones.
3	Con la ayuda de colores, marcadores o papeles de colores identifique: <ul style="list-style-type: none"> <li>● Los servicios públicos como energía, acueducto, telefonía e internet.</li> <li>● Infraestructura de saneamiento como alcantarillado, pozos sépticos o recolección y disposición de basuras.</li> <li>● Vías de comunicación, carreteras, caminos, transporte aéreo o acuático.</li> <li>● Centros educativos, de atención en salud, culturales, deportivos y otros lugares históricos o importantes que resaltar.</li> <li>● Las actividades productivas.</li> <li>● Las relaciones entre los actores y sus conflictos.</li> <li>● Las problemáticas de la población.</li> </ul>
4	Identifique las principales problemáticas asociadas a las temáticas señaladas en el punto 3 de este ejercicio.

13. Adaptado de RIMISP (2016)

b. Con la información de su cartografía social, y de acuerdo con la definición de cada uno de los componentes de la matriz DOFA, complete la siguiente matriz. Puede dibujar la matriz en una pieza de papel más grande, para que tenga mayor espacio para escribir sus conclusiones.

	ANÁLISIS INTERNO	ANÁLISIS EXTERNO
Aspectos negativos	DEBILIDADES	AMENAZAS
Aspectos Positivos	FORTALEZAS	OPORTUNIDADES

*Fuente: Armijo (2009)*

## 2.3 PRIORIZACIÓN DE PROBLEMÁTICAS Y ACCIONES. ¿HASTA DÓNDE QUEREMOS Y PODEMOS LLEGAR?

### ¿QUÉ SABEMOS?

¿Cuáles son las problemáticas que deben ser solucionadas de manera más urgente en su territorio?

¿Qué criterios considera importantes para la priorización de problemas y acciones a nivel territorial?

¿Considera usted que la priorización de problemas y acciones debe tener un enfoque territorial? ¿Por qué?

Este momento consiste en seleccionar, a partir de diferentes criterios, aquellos problemas más prioritarios para la comunidad y cuya solución permitiría a su vez solucionar problemas relacionados.

Identificar los problemas puede no ser una tarea tan fácil, ya que pueden existir diferentes puntos de vista, algunos contradictorios. Para facilitar el proceso, se puede realizar una lluvia de ideas, en donde cada persona expone el problema que cree más importante.

Después de haber reunido, organizado y analizado la información se pueden precisar las prioridades de atención. Es importante que su definición parta de un consenso entre los actores que participan en la planeación estratégica.

Teniendo en cuenta que los recursos (humanos, físicos, financieros, entre otros) para solucionar las problemáticas son limitados, también es necesario priorizar las acciones que se requiere realizar con mayor urgencia. Para esta priorización se utilizan criterios que evalúan la importancia de la problemática a solucionar o el impacto a nivel territorial. Las acciones priorizadas se concretan en programas y proyectos que se diseñan posteriormente en la planeación operativa.

## LAS PROBLEMÁTICAS SOCIALES

En la sección de “Ejercicio para el aprendizaje” veremos algunos criterios y herramientas para la priorización de problemáticas y de acciones. Para comprender mejor estos criterios, es necesario conocer a qué nos referimos con problemáticas sociales y cómo se miden.

Las problemáticas sociales son aquellas situaciones que afectan la calidad de vida y el pleno ejercicio de los derechos de los habitantes de un territorio; tales como la deficiencia en los servicios básicos, falta de infraestructura educativa o de salud, inseguridad y violencia, desempleo, carencia de condiciones para la comercialización de productos agrícolas, entre otros.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- Los procesos de negociación y de concertación de prioridades para el diseño de programas y proyectos requieren sobreponer las visiones compartidas del territorio sobre los intereses y necesidades particulares. Alcanzar un mayor desarrollo territorial, con estrategias sostenibles, aporta al mejoramiento de las condiciones de vida de todas las poblaciones que habitan el territorio.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

A continuación realizaremos un ejercicio de priorización de problemáticas y de acciones. Si es posible, desarrolle este ejercicio con personas de su comunidad, con algunos miembros de su familia o vecinos. Así se podrá generar un espacio de discusión y construcción colectiva.

Recordemos los ocho (8) pilares que contienen los PDET:

- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.
- Infraestructura y adecuación de tierras.
- Salud.
- Educación.
- Desarrollo social: Vivienda y agua potable.
- Reactivación económica y producción agropecuaria.
- Garantía progresiva del derecho a la alimentación.
- Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

a. Matriz para la priorización de problemáticas sociales

Puede dibujar la siguiente matriz en una pieza de papel más grande, para que tenga mayor espacio para escribir sus conclusiones.

- De los ocho (8) pilares señalados, seleccione uno.
- A partir del ejercicio de cartografía social y de la matriz DOFA, realice un listado de las problemáticas relacionadas con el pilar elegido, que considera más apremiantes para el territorio.
- En caso de que haga el ejercicio con otras personas, realicen una lluvia de ideas de las problemáticas más importantes para cada uno, y lleguen a un consenso.
- Escriba el listado de problemáticas en la columna indicada. Cada problemática se debe definir en sentido negativo y no como la falta de algo, porque se limitará el análisis de las causas y las alternativas de solución. Por ejemplo, el “bajo peso en la población infantil” es la forma correcta. Si el problema se redactara como “falta de alimentos para los niños”, se podría limitar la identificación de otras causas que estén generando el bajo peso.
- En frente, escriba los efectos de cada problemática. Los efectos, son aquellas situaciones que se derivan de un problema y que permanecen si no se llevan a cabo acciones para solucionarlo. Por ejemplo, si el problema es el “deficiente acceso a agua potable”, el efecto puede ser una afectación en la salud de los niños.

A continuación, revise los criterios de priorización que tendremos en cuenta en esta ocasión. En el número 7 puede adicionar otro criterio que para usted o su grupo sea importante. Puede agregar otros, si así lo desea.

1. ¿Tiene alta afectación en la garantía de los derechos de la población?
2. ¿Afecta a la población más pobre y/o vulnerable?
3. ¿Afecta a la mayoría de la población del territorio?
4. ¿Es un obstáculo para el desarrollo territorial?
5. ¿Existen acciones o recursos previos para enfrentarla?
6. ¿Este problema es a la vez causa de otros problemas apremiantes?
7. \_\_\_\_\_

- Si la respuesta al criterio es Sí, califique la problemática con un 1, debajo del número del criterio correspondiente.
- Si la respuesta al criterio es No o No aplica, califique la problemática con un 0, debajo del número del criterio correspondiente.
- Cuando haya calificado todos los criterios para todas las problemática, realice la suma. La problemática con mayor puntuación será el más importante.

#### Matriz para la priorización de problemáticas sociales

PROBLEMÁTICA	EFECTOS	CRITERIOS PRIORIZACIÓN PROBLEMAS							SUMA
		1	2	3	4	5	6	7	

#### b. Matriz para la priorización de acciones

- Puede dibujar la siguiente matriz en una pieza de papel más grande para que tenga mayor espacio para escribir sus conclusiones.
- Escriba en la parte superior la problemática priorizada como más importante.



- En la primera columna escriba las posibles causas de esta problemática. Las causas son las situaciones que generan o dan origen a la problemática. En el ejemplo anterior, las causas del “deficiente acceso a agua potable” pueden ser el mal estado del acueducto o la mala calidad del agua que abastece el acueducto. Es muy importante identificar la mayor cantidad de causas de la problemática, ya que cada causa puede definir una acción a realizar.
- Para cada causa escriba una acción en la siguiente columna. Las acciones son intervenciones que permiten solucionar o mitigar la problemática y nos ayudarán a definir los objetivos de los programas o proyectos. En el ejemplo anterior, para la causa “mal estado del acueducto”, la acción sería “realizar el mantenimiento y reparaciones necesarias al sistema de acueducto”.

A continuación, revise los criterios de priorización que tendremos en cuenta en esta ocasión para calificar las acciones. En el número nueve (9) puede adicionar otro criterio que para usted o su grupo sea importante. Puede agregar otros, si así lo desea.

1. ¿Atiende las principales necesidades de la población?
2. ¿Beneficia a la mayoría de la población (Cobertura)?
3. ¿Beneficia a la población más pobre y/o vulnerable?
4. ¿Es una acción con impacto territorial?
5. ¿Es una alternativa de solución a más de un problema?
6. ¿Es una acción enmarcada en algún pilar del PDET?
7. ¿Tiene costos financiados, con posibilidades de conseguir más recursos?
8. ¿Es posible su sostenibilidad en el tiempo?
9. \_\_\_\_\_

- Si la respuesta al criterio es Sí, califique la acción con un uno (1), debajo del número del criterio correspondiente.
- Si la respuesta al criterio es No o No aplica, califique la acción con un cero (0), debajo del número del criterio correspondiente.
- Cuando haya calificado todos los criterios para todas las acciones, realice la suma. La acción con mayor puntuación será la que se debe realizar de manera prioritaria.

### Matriz para la priorización de acciones

Problema priorizado \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_  
 \_\_\_\_\_

		CRITERIOS PRIORIZACIÓN PROBLEMAS									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	SUMA

## 2.4 PLANEACIÓN OPERATIVA. ¿CÓMO SE LLEGARÁ A LA SITUACIÓN DESEADA?

### ¿QUÉ SABEMOS?

¿Cómo cree que usted y su comunidad podrían participar en la búsqueda e implementación de soluciones para las problemáticas de su territorio?  
 ¿Con qué recursos, proyectos o iniciativas cuenta su comunidad para transformar las situaciones problemáticas y mejorar la calidad de vida de las personas?

Una vez identificadas las acciones que permitirán resolver o mitigar las problemáticas priorizadas, se debe concretar un curso de acción para realizarlas. Las acciones complementarias pueden agruparse para definir un programa o proyecto.

Este es el momento de la planeación operativa. Podemos dividirlo a su vez, en dos (2) partes: la elaboración de la matriz de planeación estratégica y la elaboración de la matriz de plan operativo.

# LA MATRIZ DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En esta se definen las metas que se desean alcanzar, una vez se haya ejecutado el programa o proyecto planeado. A continuación, en la Tabla No. 2 se presentan los componentes de la matriz estratégica y su definición:

<p><b>Finalidad</b></p>	<p>Se refiere a la política pública a la cual contribuye el programa o proyecto, una vez se haya implementado por algún tiempo.</p> <p>Describe la situación favorable que se espera alcanzar a nivel macro, desde la visión compartida del territorio.</p> <p>Un ejemplo de finalidad es: “Se ha implementado la política de Reforma Rural Integral en los municipios del Norte del Cauca, que permite el desarrollo territorial y el bienestar colectivo de la población”</p>
<p><b>Objetivo</b></p>	<p>Responde a la pregunta ¿para qué?</p> <p>El objetivo establece los efectos específicos que se alcanzarán en relación con las problemáticas que se desean solucionar, una vez se hayan ejecutado los programas o proyectos. Describen un cambio observable y medible.</p> <p>Un ejemplo de objetivo puede ser “Se ha aumentado el ingreso de las familias de los municipios del Norte del Cauca”</p>
<p><b>Resultados</b></p>	<p>Responde a la pregunta ¿qué vamos a lograr?</p> <p>Para el cumplimiento del objetivo se deben definir unos resultados o productos que se alcanzarán con la ejecución de los programas o proyectos. Se refieren a todos los bienes o servicios que se pueden producir y que serán entregados al finalizar la ejecución.</p> <p>Un ejemplo de resultados para el objetivo anterior es:</p> <p>Resultado 1: La población de los municipios del Norte del Cauca cuenta con alternativas sostenibles de generación de ingresos.</p> <p>Resultado 2: Los territorios del Norte del Cauca cuentan con vías en buen estado para la comercialización de sus productos.</p>

<b>Actividades</b>	<p>Responden a la pregunta ¿cómo?</p> <p>Para cada uno de los resultados esperados es necesario diseñar la secuencia de actividades que permitirán obtenerlo.</p> <p>Se deben ubicar de manera cronológica y agrupar para cada resultado. También, es importante definir las mediante acciones concretas (diseñar, elaborar, formular) y no mediante intencionalidades (propender, incentivar, fortalecer, propiciar)</p> <p>Un ejemplo de actividades para el resultado 1 es:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.1. Establecer el perfil ocupacional y laboral de la población.</li> <li>1.2. Identificar las oportunidades de actividades productivas que ofrece el territorio.</li> <li>1.3. Formular proyectos para el desarrollo de actividades productivas.</li> <li>1.4. Implementar los proyectos de actividades productivas.</li> </ol>
--------------------	--

**Tabla No. 2**  
*Matriz de planeación estratégica*

## LA MATRIZ DE PLAN OPERATIVO

En la matriz de planeación estratégica se definen actividades generales, pero estas no son suficientes para ejecutar los programas o proyectos. La matriz de plan operativo establece un nivel de detalle mayor para cada actividad:

- Las sub-actividades: cada uno de los pasos operativos para realizar la actividad general.
- Los responsables: se define el actor o actores que se harán responsables de cada sub-actividad.
- Los recursos: se definen los recursos humanos, físicos y/o financieros requeridos para cada sub-actividad.
- La fecha prevista para la ejecución de cada sub-actividad.

En la sección “Ejercicio para el aprendizaje” se presenta un ejemplo de matriz de plan operativo. El momento de “Seguimiento, monitoreo y control social” se desarrollará en el siguiente módulo.

## NO OLVIDEMOS QUE...

- La participación activa de las comunidades en los procesos de planeación favorece la identificación de nuevas oportunidades de desarrollo y el compromiso de las personas para generar y llevar a cabo alternativas de solución. De esta manera la ejecución de los programas, proyectos y actividades planeadas puede tener mayor alcance y resultados más exitosos.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

Para finalizar, realizaremos un ejemplo de matriz de planeación estratégica y matriz de objetivos. Antes de comenzar, revise muy bien las definiciones y ejemplos del numeral 2.4. “Planeación operativa”. Si es posible, desarrolle este ejercicio con personas de su comunidad, con algunos miembros de su familia o vecinos. Puede dibujar las matrices en una pieza de papel más grande, para que tenga mayor espacio para escribir.

Revise nuevamente las acciones priorizadas en la sección “Ejercicio para el aprendizaje” del numeral 2.3. Suponga que usted es el encargado de diseñar un proyecto para solucionar las problemáticas que eligió anteriormente. Agrupe las acciones relacionadas y complementarias y defina un proyecto.

a. Complete, con el apoyo de su grupo, la matriz estratégica del proyecto:

### Ejemplo de matriz de planeación estratégica

<b>FINALIDAD</b> <b>¿CÓMO CONTRIBUYE</b> <b>AL DESARROLLO</b> <b>TERRITORIAL?</b>	
<b>OBJETIVO</b> <b>¿PARA QUÉ LO</b> <b>HACEMOS?</b>	
<b>PRODUCTOS/ RESULTADOS</b> <b>¿QUÉ QUEREMOS</b> <b>LOGRAR?</b>	PRODUCTO 1
	PRODUCTO 2
	PRODUCTO 3
<b>ACTIVIDADES</b> <b>¿CÓMO LO HACEMOS?</b>	PARA EL PRODUCTO 1
	PARA EL PRODUCTO 2
	PARA EL PRODUCTO 3

Ahora, retome las actividades de la matriz anterior y realice la planeación operativa, que le permitirá ejecutar su proyecto.

## PRUEBA DE CONOCIMIENTOS

### ¿QUÉ APRENDÍ EN ESTE MÓDULO?

Luego de estudiar los contenidos de este módulo, ponga a prueba sus conocimientos respondiendo las siguientes preguntas:

- a. Describa qué es la planeación estratégica participativa y por qué favorece el desarrollo territorial.
- b. ¿Cuáles son los momentos del ciclo de planeación estratégica participativa? Describa brevemente en qué consiste cada uno.
- c. ¿Qué elementos debe contener un diagnóstico territorial?
- d. Mencione tres (3) criterios que se pueden considerar para priorizar las problemáticas de un territorio y tres (3) para priorizar las acciones de intervención.
- e. ¿Cuáles son los componentes de la matriz de planeación estratégica? Defina brevemente cada componente.
- f. ¿Qué elementos se definen en la matriz de plan operativo?

### ¿EN DÓNDE SE ENCUENTRA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA?

El desarrollo de este módulo busca brindar algunos conceptos y herramientas sobre los temas desarrollados. Sin embargo, si desea conocer más puede consultar los siguientes documentos:

- Armijo, M. (2009). Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público, versión preliminar. ILPES/CEPAL. Disponible en [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual\\_planificacion\\_estrategica.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/38453/manual_planificacion_estrategica.pdf)
- Chapela, F. (2005). Planeación comunitaria del territorio en la Unión Zapoteca-Chinanteca, resumen ejecutivo. Estudios Rurales y Asesoría Campesina AC Mexico. Disponible en [http://www.era-mx.org/Estudios\\_y\\_proyectos/casos/CasoUZACHI.pdf](http://www.era-mx.org/Estudios_y_proyectos/casos/CasoUZACHI.pdf)
- Morlás, C. y Granja, G. (2014). Modelo de planificación estratégica comunitaria. RES NON VERBA. Disponible en <http://biblio.universidadecotec.edu.ec/revista/edicionespecial/MODELO%20DE%20PLANIFICACION%20CI%20C3%93N.pdf>
- USAID, (2002). Planeación estratégica participativa, herramienta para estimular procesos de participación ciudadana en el ámbito municipal. Disponible en [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnada144.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnada144.pdf)







## MÓDULO 4

---

# **CONTROL SOCIAL, MONITOREO Y SEGUIMIENTO**

# INTRODUCCIÓN

El rol de la ciudadanía en los procesos de gestión pública ha sufrido una transformación importante, pasando de una ciudadanía pasiva y dependiente de la acción del Estado a una ciudadanía con actores sociales que intervienen y vigilan los asuntos públicos para contribuir en la construcción de la sociedad en la que viven. En esta nueva realidad, la participación en los asuntos públicos no se hace exclusivamente a partir de los representantes electos o los partidos políticos, sino mediante la participación directa de la ciudadanía<sup>14</sup>.

De esta forma, una ciudadanía activa significa la superación de una mirada estrictamente legal y relacionada solamente con derechos de un ciudadano y la exigencia de su cumplimiento. Ahora, los individuos tienen una triple condición: 1) son sujeto de derechos económicos, sociales y culturales; 2) se identifican y hacen parte de una comunidad política; y 3) son responsables con la comunidad a la que pertenecen, es decir, participan y se involucran en los asuntos públicos<sup>15</sup>.

El actual marco legal que orienta la participación ciudadana (Ley 1757 de 2015) sitúa al ciudadano como un actor político sujeto de derechos, pero también, de acuerdo a esta ley, como un “individuo que participa en la escena pública para hacer efectivos estos derechos mediante la discusión, el debate y la intervención a través de los diferentes mecanismos previstos en la Ley”.

Las nuevas disposiciones legales redefinen las formas de relación entre los gobernantes y la ciudadanía. Con esta redefinición potencian el significado de la participación y de los espacios de encuentro; fortalecen y crean herramientas para involucrar a la ciudadanía en la formulación de las políticas y en su seguimiento; y ubican la rendición de cuentas y el control social como componentes fundamentales de la participación ciudadana en la gestión pública.

En tal sentido, quienes decidan hacer control social a la gestión pública, bien sea a través del seguimiento a las políticas, a los planes de desarrollo, a los planes de ordenamiento territorial y demás instrumentos de planeación de las políticas, deberán comprender que estas son políticas están diseñadas para atender los derechos sociales y las demandas ciudadanas; y por lo tanto, los gobiernos deberían abrir espacios de participación como por ejemplo, para la rendición de cuentas. La ciudadanía, a su vez, debe usar las instancias existentes para ejercer el control social en el seguimiento a la política pública

En este módulo, se presenta un desarrollo conceptual del control social como herramienta de participación de la ciudadanía en el ejercicio democrático en Colombia, con un énfasis especial en las veedurías ciudadanas. Así mismo, se introduce el manejo de indicadores como un insumo para ejercer control social y como herramienta para la fase de monitoreo y seguimiento del ciclo de planeación participativa. Estos contenidos tienen una secuencia lógica con lo abordado en los módulos anteriores, acerca de la estructura de planeación del Estado colombiano, la Reforma Rural Integral y el ciclo de planeación participativa estratégica.

---

14. Adaptado de: Corporación Transparencia por Colombia y Foro Nacional por Colombia. Módulo 2 para el seguimiento y la evaluación a los planes de desarrollo: Enfoque conceptual.

15. *Ibíd.*

## OBJETIVOS

En este módulo se proveen los insumos conceptuales y prácticos para que los participantes cuenten con herramientas para la participación ciudadana en cuanto a:

- Mecanismos para el control social como la veeduría ciudadana.
- Indicadores para el monitoreo y seguimiento de proyectos.

## RETOS DE APRENDIZAJE

- Comprender el concepto de control social a la gestión pública.
- Conocer y tener a disposición la normatividad que posibilita el ejercicio del control social, con énfasis en la veeduría ciudadana.
- Aprender, mediante elementos conceptuales y prácticos, los aspectos básicos que definen un indicador.
- Conocer los diferentes tipos de indicadores que existen y su utilidad en el marco del control social, el monitoreo y seguimiento a la gestión pública.
- Abordar conceptualmente y con insumos prácticos qué significa el “monitoreo, seguimiento y control social”, como última fase del Ciclo de Planeación Estratégica Participativa.

# 1. EL CONTROL SOCIAL EN LA GESTIÓN PÚBLICA Y LA VEEDURÍA CIUDADANA

## ¿QUÉ SABEMOS?

¿Quiénes pueden hacer control social?

¿A qué se le hace control social?

En su municipio, ¿cuáles son las instancias para ejercer control social?

¿Ha participado en algún proceso de veeduría ciudadana en su municipio? ¿Cree que fue importante su participación? ¿Por qué?

El control a la gestión pública se adelanta con el fin de verificar que las acciones del Estado defienden el interés público. Ese control puede ser institucional o social, depende de quién lo haga: entidades del Estado o miembros de la sociedad civil<sup>16</sup>.

16. Foro Nacional por Colombia, Alcaldía de Usaquén, 2014. Veeduría y control social de la gestión pública. Escuela de Participación y Gestión Social, 2014. <https://es.slideshare.net/VISIONLOCALUSAQUEN/veedura-y-control-social>

## ¿QUÉ ES EL CONTROL SOCIAL?

El control social de la gestión pública es una forma de participación ciudadana, recoge el conjunto de prácticas participativas por medio de las cuales individuos u organizaciones ejercen vigilancia sobre el desempeño de los actores públicos y, en general, sobre el desarrollo de la gestión pública (en todo su ciclo) y sus resultados, con el fin de identificar fallas y proponer medidas que permitan resolverlas y mejorar los resultados de la gestión<sup>17</sup>.

Corresponde al mismo tiempo, al derecho y deber que tiene todo ciudadano o grupo de ciudadanos para prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar las acciones, obras y resultados de la gestión pública, y la prestación de los servicios públicos suministrados por el Estado y los particulares, garantizando la gestión al servicio de la comunidad.

En el marco del Estado social de derecho, se propicia una búsqueda de participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado y una nueva manera de ejecutar los recursos públicos. De esta forma, el nuevo Estado demanda un nuevo ciudadano y una nueva comunidad, que cuente con espacios de concertación y debate colectivo y público que propendan por una adecuada y transparente gestión pública, donde la labor del funcionario público se entienda como servicio al ciudadano y a la comunidad<sup>18</sup>.

## NO OLVIDEMOS QUE...

Los objetivos del control social de la gestión pública (art. 64 de la Ley 1757 de 2015) son:

- Fortalecer la cultura de lo público en el ciudadano.
- Contribuir a mejorar la gestión pública desde el punto de vista de su eficiencia, su eficacia y su transparencia.
- Prevenir los riesgos y los hechos de corrupción en la gestión pública, en particular los relacionados con el manejo de los recursos públicos.
- Fortalecer la participación ciudadana para que contribuya aal manejo transparente y eficiente de los asuntos públicos por parte de las autoridades.
- Apoyar y complementar la labor de los organismos de control en la realización de sus funciones legales y constitucionales.

---

17. *Ibíd.*

18. Cámara de Comercio de Bogotá. Cartilla ii "Preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías". Página 4.

## ¿CUÁL ES EL ALCANCE DEL CONTROL SOCIAL?

Quienes desarrollen el control social podrán (Ley 1757 de 2015, artículo 62):

- Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor.
- Presentar observaciones de la labor desarrollada a la entidad correspondiente.
- Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes.
- Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998.
- Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997.
- Presentar Acciones de Tutela en los términos del Decreto 2591 de 1991.
- Participar en Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas de la entidad correspondiente, ya sea en forma presencial o virtual (a través de herramientas o canales tecnológicos).
- Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.
- Propender por el cumplimiento de los principios constitucionales que rigen la función pública.
- Promover el liderazgo y la participación, con miras a democratizar la gestión pública.
- Poner en evidencia las fallas en la gestión pública por parte de agentes estatales y no estatales, y formular propuestas para mejorarla.
- Contribuir a la garantía y al restablecimiento de los derechos sociales, económicos y culturales.

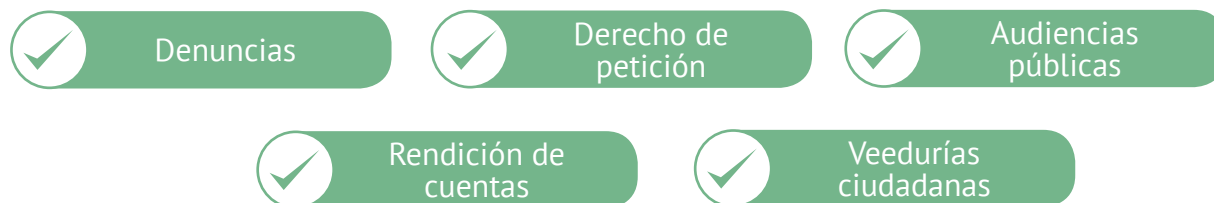
## ¿QUIÉNES PUEDEN EJERCER EL CONTROL SOCIAL?

El control social puede ser ejercido por la ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, como por ejemplo, las veedurías ciudadanas. (Ley 1757 de 2015, art. 61).

Todos los ciudadanos en forma colectiva o a través de organizaciones civiles como organizaciones comunitarias, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común, no gubernamentales, sin ánimo de lucro y constituidas con arreglo a la ley podrán constituir veedurías ciudadanas (Ley 850 de 2003, art. 2).

# MECANISMOS PARA EL CONTROL SOCIAL

En Colombia existen diversos mecanismos para ejercer el control social a la gestión pública:



En este módulo se enfatiza en los mecanismos de rendición de cuentas y la veeduría ciudadana, por el carácter sistemático que tienen en el ciclo de la planeación.

La Ley 1757/2015 constituyó un importante avance en el fortalecimiento de prácticas participativas de control social como la rendición de cuentas. Esta, según el artículo 48, es entendida como el proceso conformado por un conjunto de normas, procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y resultados mediante los cuales las entidades de la administración pública del nivel nacional y territorial y los servidores públicos informan, explican y dan a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, la sociedad civil, otras entidades públicas y a los organismos de control, a partir de la promoción del diálogo.

La rendición de cuentas comprende acciones de petición de información y de solicitud de explicaciones, así como la evaluación de la gestión. Entonces, tanto el acto de “pedir cuentas” como el de “rendirlas” se conciben en la ley como dos (2) caras de una misma moneda, asociadas a la transparencia en la gestión pública. Este accionar ocurre en un espacio de interlocución entre gobernantes y ciudadanía que potencia el significado de la participación, genera transparencia y confianza entre servidores públicos y ciudadanos, garantiza el ejercicio del control social a la administración, y sirve además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción.

## VEEDURÍA CIUDADANA

La veeduría ciudadana es un mecanismo democrático de representación reglamentado en Colombia a través de la Ley 850 de 2003, y en los artículos 67 y 68 de la ley 1757 de 2015. Este mecanismo le permite a las personas y a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia respecto de la gestión de las entidades públicas, así como de la gestión de las entidades privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

La veeduría se ejerce sobre:

- El manejo de los recursos públicos empleados en los planes, programas y proyectos de la administración.
- El desempeño de los funcionarios públicos en la gestión de los servicios de la administración.
- El logro de objetivos propuestos por la Administración, en términos de eficiencia, eficacia y celeridad.

## ALGUNAS DE LAS FUNCIONES DE UNA VEEDURÍA SON<sup>19</sup>:

- Vigilar los procesos de planeación, para que conforme a la Constitución y la Ley se otorgue participación a la comunidad.
- Vigilar que en la asignación de los presupuestos, se prevean prioritariamente la solución de necesidades básicas insatisfechas según criterios de celeridad, equidad, y eficacia.
- Vigilar que el proceso de contratación se realice de acuerdo con los criterios legales.
- Vigilar y fiscalizar la ejecución y calidad técnica de las obras, programas e inversiones en el correspondiente nivel territorial.
- Recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y organizaciones en relación con las obras o programas que son objeto de veeduría.
- Solicitar a interventores, supervisores, contratistas, ejecutores, autoridades contratantes y demás autoridades concernientes, los informes, presupuestos, fichas técnicas y demás documentos que permitan conocer el cumplimiento de los respectivos programas, contratos o proyectos.
- Comunicar a la ciudadanía, mediante asambleas generales o en reuniones, los avances de los procesos de control o vigilancia que se estén desarrollando.
- Remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia, en relación con los asuntos que son objeto de veeduría.
- Denunciar ante las autoridades competentes los hechos o actuaciones irregulares de los funcionarios públicos.

<b>Derechos y deberes de las veedurías ciudadanas<sup>20</sup></b>	
<b>Derechos</b>	<b>Deberes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer las políticas, proyectos, programas, contratos, recursos presupuestales asignados, metas físicas y financieras, procedimientos técnicos y administrativos y los cronogramas de ejecución previstos para los mismos desde el momento de su iniciación.</li> <li>• Solicitar al funcionario de la entidad pública o privada responsable del programa, contrato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recibir informes, observaciones, y sugerencias que presenten los particulares, las comunidades organizadas, las organizaciones civiles y las autoridades, en relación con las obras, programas y actividades objeto de veeduría.</li> <li>• Comunicar a la ciudadanía, a través de informes presentados en asambleas generales o reuniones similares de los habitantes y de las organizaciones de la comunidad, los avances en los procesos</li> </ul>

19. Fuente: Ley 850 de 2003

20. Ibid.

<p>o proyecto, la adopción de los mecanismos correctivos y sancionatorios del caso, cuando en su ejecución no cumpla con las especificaciones correspondientes o se causen graves perjuicios a la comunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Obtener de los supervisores, interventores, contratistas y de las entidades contratantes, la información que permita conocer los criterios que sustentan la toma de decisiones relativas a la gestión fiscal y administrativa.</li> <li>• Los demás que reconozca la Constitución y la ley.</li> </ul>	<p>de control y vigilancia que estén realizando.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir su propio reglamento de funcionamiento y los mecanismos de regulación del comportamiento de sus miembros.</li> <li>• Acatar el régimen de prohibiciones e impedimentos señalados por esta ley.</li> <li>• Inscribirse en el registro de las personerías municipales y distritales o Cámaras de Comercio.</li> <li>• Realizar audiencias públicas para rendir informes de control preventivo y posterior ejercido por la veeduría y solicitar información de las entidades oficiales o privadas que ejecuten recursos del Estado o presten un servicio público.</li> <li>• Informar a las autoridades sobre los mecanismos de financiación y el origen de los recursos con que cuenta para realizar dicha vigilancia.</li> <li>• Las demás que señalen la Constitución y la ley.</li> </ul>
--	--

*Tabla No. 3*

## ¿CÓMO SE CONSTITUYE UNA VEEDURÍA CIUDADANA?

(LEY 850 DE 2003, ART. 3)

Las veedurías, como cualquier colectividad, deben organizarse y para su constitución solamente necesitan seguir el siguiente procedimiento:

- Elegir de una forma democrática a las personas que actuarán como veedores.
- Elaborar un documento o acta de constitución en la cual conste el nombre de los integrantes, documento de identidad, el objeto de la vigilancia, el nivel territorial, la duración y el lugar de residencia.
- La inscripción de este documento se realizará ante las personerías municipales o distritales o ante las Cámaras de Comercio, quienes deberán llevar registro público de las veedurías ins-



critas en su jurisdicción. En el caso de las comunidades indígenas esta función será asumida por sus propias autoridades.

Para recordar: es importante tener en cuenta que para elaborar el acta o documento es necesario hacer una reunión con amplia representación de los ciudadanos interesados y las organizaciones civiles del barrio, la localidad o el sector para designar los veedores ciudadanos.

## NO OLVIDEMOS QUE...

Pueden ejercerse varios mecanismos de control social al tiempo. Esto es así porque existen mecanismos jurídicos para solicitar información pública (derecho de petición, audiencias públicas) y mecanismos jurídicos para intervenir ante los riesgos de la gestión pública (acción popular, acción de tutela, acción de cumplimiento).

Por ejemplo: una veeduría ciudadana constituida puede a la vez apoyarse en otros mecanismos para llegar toda la información que requiere para cumplir con su ejercicio de veeduría a un contrato.

**Nota:** es importante entender la utilidad precisa de cada instrumento, para ejercer un control social eficiente, eficaz y efectivo y no desgastarlo innecesariamente en el bloqueo de programas, planes y proyectos de utilidad pública.

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

Suponga que usted hace parte de una veeduría ciudadana y está interesado en ejercer control social a un contrato. Mencione los principales aspectos que cree que debe tener en cuenta para realizar la revisión del mismo. Si es posible, desarrolle este ejercicio con personas de su comunidad, con algunos miembros de su familia o vecinos.

---

---

---

---

---

## GUÍA

Estos son los aspectos principales que usted debería tener en cuenta para ejercer el control social sobre un contrato. Revíselos y compárelos con su respuesta.

- Las partes del contrato
- El objeto
- El valor
- La procedencia de los recursos para la ejecución del contrato
- El lugar de ejecución del contrato

- La fecha de inicio y finalización
- Quién ejecuta el contrato
- Qué tipo de servicio es el que se ofrece

## 2. INDICADORES, MONITOREO Y SEGUIMIENTO

Del apartado anterior aprendimos que con el control social se ejerce vigilancia sobre el desarrollo de la gestión pública -en todo su ciclo- y sobre sus resultados, y que se hace con la finalidad de identificar fallas y proponer medidas que permitan resolverlas y mejorar los resultados de la gestión<sup>21</sup>.

Entonces, ¿cómo hacer control social a la gestión de lo público sin herramientas para el seguimiento o monitoreo? Por este motivo, resulta imprescindible contar con ellas, preferiblemente a través de un plan de monitoreo, es decir, con una ruta clara que oriente estas acciones y permita ejercer una ciudadanía activa y propositiva.

Ahora bien, el seguimiento es un proceso constante en el cual hay que recopilar información relevante sobre el avance y el cumplimiento de los objetivos o metas incluidos en los planes, programas o proyectos previstos en el desarrollo de las políticas públicas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Implica a su vez, identificar los logros y debilidades (DOFA) en la etapa de ejecución del proyecto, para tomar las acciones correctivas necesarias. La información que se recopila en este proceso es fundamental para la evaluación<sup>22</sup>.

Si previamente no hay un proceso de planificación y su consecuente desarrollo de indicadores, no es posible realizar el seguimiento. Sólo así se puede comparar lo ejecutado con lo planificado y se puede proponer los ajustes necesarios que encaminan a alcanzar los propósitos deseados.

Se necesita contar con anterioridad con indicadores para llevar a cabo cualquier proyecto de control social que implique monitoreo o seguimiento.

### ¿QUÉ SABEMOS?

¿Quiénes pueden hacer control social?

¿A qué se le hace control social?

En su municipio, ¿cuáles son las instancias para ejercer control social?

¿Ha participado en algún proceso de veeduría ciudadana en su municipio? ¿Cree que fue importante su participación? ¿Por qué?

21. *Ibíd.*

22. La fase de evaluación no será tomada en cuenta por su complejidad técnica, no obstante, todos los pasos anteriores abonan el camino para una evaluación de políticas, programas, planes y proyectos.

## ¿EN QUÉ CONSISTE EL MONITOREO O SEGUIMIENTO?

El seguimiento o monitoreo, según la planificación del desarrollo, es un ejercicio permanente y se realiza para identificar de manera sistemática la calidad del desempeño de un proceso (política, programa, plan, proyecto), con el fin de introducir los ajustes o cambios pertinentes y oportunos para el logro de los objetivos, resultados e impactos propuestos.

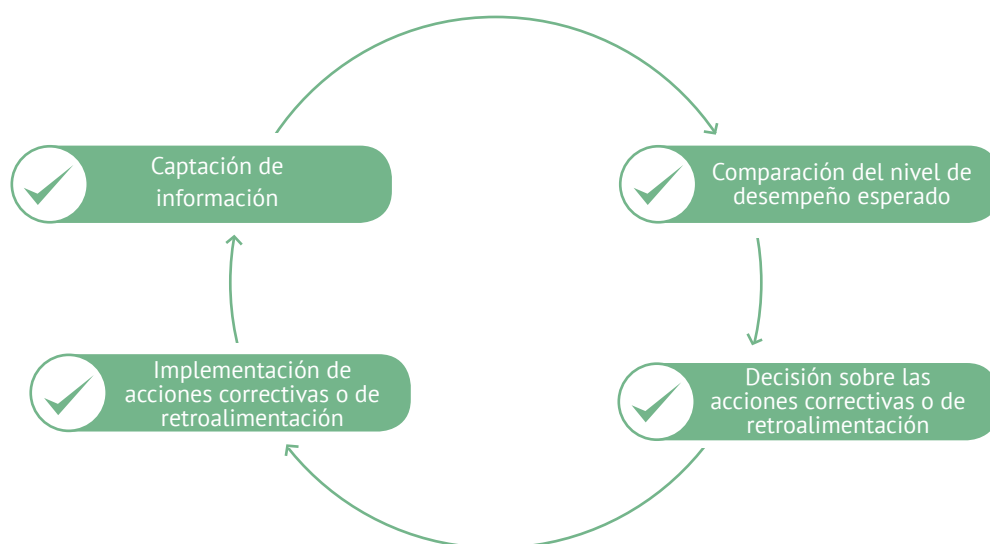
De esta manera, el monitoreo tiene como propósito (Crespo, 2009):

- Proporcionar indicadores, a corto plazo, sobre el progreso o retraso en el logro de los objetivos y en la consecución de resultados.
- Tomar decisiones sobre medidas que permitan corregir los problemas que se presenten durante la ejecución del proyecto.
- Posibilitar el fortalecimiento de los resultados positivos logrados en la ejecución del proyecto.
- Determinar si el proyecto concebido es o no pertinente.
- Contribuir a fomentar el espíritu de responsabilidad y el aprendizaje que se deriva del desarrollo del proyecto.
- Contribuir a reforzar las acciones para el seguimiento y evaluación de las instituciones participantes.

De esta manera, el monitoreo es un ejercicio constante durante la ejecución del proyecto, por lo cual es necesario planificarlo desde su inicio y no al finalizar.

## ...ENTONCES, ¿CÓMO SE VISUALIZA EL SEGUIMIENTO?

¡Como una rueda en movimiento! No es estático. El proceso de monitoreo es cíclico, rota continuamente en torno a diferentes énfasis funcionales, que cambian según lo que se quiera monitorear. De manera que el seguimiento a la gestión pública, como ejercicio de control social, implica involucrarse en el proceso y el compromiso constante de las partes (ejecutores de la política, programa, plan, proyecto y ciudadanía).



**Figura No. 8**

Ciclo de Monitoreo

*Fuente: OEI (Sin fecha) Monitoreo e Indicadores*

## ¿QUÉ ELEMENTOS COMPONEN UN PLAN DE MONITOREO?

Un plan de monitoreo está compuesto por una secuencia de acciones necesarias para la medición y el análisis del desempeño de una política, plan o proyecto. Dichas acciones incluyen el desarrollo de un plan, un conjunto de indicadores y un conjunto de metas.

- ✓ **Plan:** es la hoja de ruta que articula las actividades, los resultados, los objetivos y los efectos buscados, entre otros.
- ✓ **Indicadores:** es un dato o un conjunto de datos que sirve para medir cada objetivo, resultado o producto. Es decir, que cada objetivo, resultado o producto pueden ser medidos por una serie de indicadores con sus valores respectivos (unidades de medida), los responsables y las fuentes para la recopilación de los datos sobre el desempeño.
- ✓ **Metas:** son datos o conjuntos de datos que permiten identificar el comportamiento de los indicadores durante un determinado período de tiempo a definir (trimestral, semestral, anual, etc.). Los indicadores pueden medirse o cotejarse con referencia a:
  - El pasado, o los valores que fueron medidos inicialmente y que constituyen la Línea de Base (es el estado o diagnóstico cualitativo y/o cuantitativo inicial) o bien a futuro, con respecto a las metas definidas para el ciclo de tiempo definido.

# ¿QUÉ MÁS DEBO SABER ACERCA DEL MONITOREO?

Que debe construirse en torno a tres (3) conceptos claves, ligados a la noción de gestión pública: eficiencia, eficacia y efectividad (FNC, 2013).



**Figura No. 9** Conceptos claves del Monitoreo y seguimiento

*Fuente:* (FNC, 2013)

## ESTO QUIERE DECIR QUE CUANDO SE HACE MONITOREO SE DEBE REVISAR...

- Si se empleó la menor cantidad de recursos para cumplir las metas. Si las actividades del proyecto se ejecutaron al menor costo y en el menor tiempo posible. Esto se llama eficiencia.
- Si se logró el cumplimiento de las metas y los objetivos del proyecto. Esto es la eficacia. Para ser eficaz es necesario ordenar y priorizar las tareas que permitan alcanzar más rápido y mejor las metas propuestas.
- Si con el desarrollo de la política, programa, plan y/o proyecto se logró el impacto deseado, fue efectivo. Esto es la efectividad. El impacto deseado se refiere a los cambios y efectos positivos en beneficios de la población.

Entonces, un sistema de seguimiento bien diseñado dará respuesta a las siguientes preguntas<sup>23</sup>:

- **QUÉ** información es relevante para los promotores (indicadores).
- **CÓMO** debería ser recolectada y analizada (métodos).
- **QUIÉN** se involucrará en cada fase (responsabilidad).

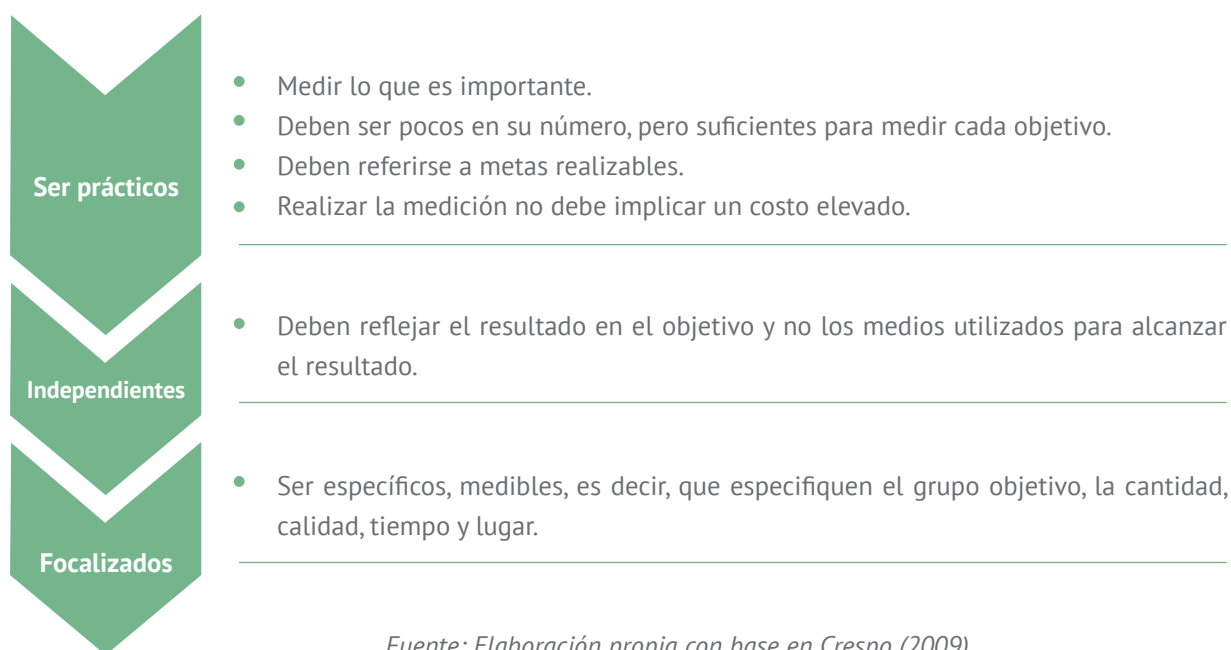
<sup>23</sup> Crespo A, (2009)

# ¿QUÉ DEBEMOS SABER PARA EMPEZAR A HABLAR DE INDICADORES?

## A. LAS FUNCIONES QUE CUMPLEN

1. Constituyen la base del seguimiento y evaluación del proyecto. Es por ello que los indicadores deben ser suficientes en diferentes momentos y no sólo al final del proyecto.
2. Especifican de manera precisa el resultado de cada objetivo a nivel de resultado (producto), de objetivo y de finalidad.

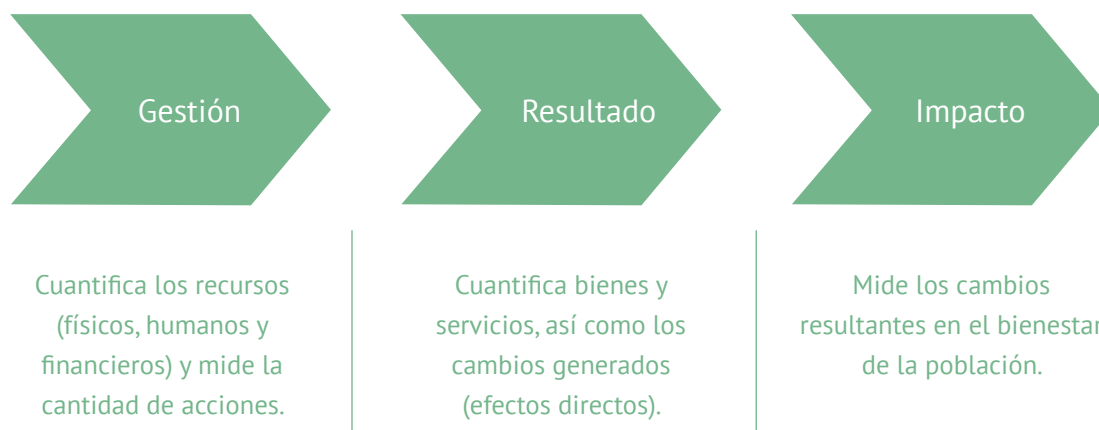
## B. LOS REQUISITOS DE UN BUEN INDICADOR



*Fuente: Elaboración propia con base en Crespo (2009)*

## C. LA TIPOLOGÍA DE LOS INDICADORES

Según la meta a la que se quiera hacer seguimiento estos se clasifican en tres (3) tipos:



*Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2009)*

Existe sinnúmero de clasificaciones pero las presentadas en este módulo son las de uso generalizado.

## D. INDICADORES EN LA MATRIZ DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

En el módulo 3 aprendimos los elementos que contiene la matriz de planeación estratégica. Esta nos dará el curso de acción para desarrollar el proyecto y lograr las transformaciones deseadas. A continuación, se indica el uso de los indicadores en cada uno de esos componentes.

FINALIDAD	USO DEL INDICADOR
¿Cómo contribuye al desarrollo territorial?	Permite saber si se ha logrado o no el impacto esperado.
<b>OBJETIVO</b> ¿Para qué lo hacemos?	Permiten saber hasta qué grado se ha logrado el objetivo del plan/ programa/proyecto y si se ha resuelto el problema principal.
<b>PRODUCTOS/ RESULTADOS</b> ¿Qué queremos lograr?	Permite si se alcanza o no el resultado/producto. Los indicadores se redactan como descripciones breves de los resultados que se quieren lograr, especificando cantidad, calidad y tiempo.
<b>ACTIVIDADES</b> ¿Cómo lo hacemos?	Permite saber si se lograron las actividades para obtener los resultados/productos. También pueden medir el uso del presupuesto asignado.

**Tabla No.4 Finalidad y uso de un indicador**

*Fuente: Adaptación propia de Crespo, 2009.*

## EJERCICIO PARA EL APRENDIZAJE

Recordemos que en el módulo 3, usted identificó, mediante las técnicas de la **cartografía social** y de la matriz **DOFA**, los principales problemas de su territorio posteriormente, escogió problemas principales con sus **efectos** (consecuencias) y priorizó un **problema central**. Para este problema se enumeraron las principales causas, luego las acciones que podían realizarse para resolver las causas. Finalmente, se empleó la técnica de priorización con criterios para identificar el orden de importancia de las acciones. Este avance tan importante, que fue trabajado en grupo, se encontró el proyecto a desarrollar para llevar a cabo la acción priorizada y contribuir a resolver el problema priorizado también.

El siguiente paso fue construir la matriz de planeación estratégica para el proyecto identificado con cada uno de sus elementos: finalidad, objetivo general, resultados/productos y actividades.

A continuación, asigne al menos un indicador a cada elemento de la “matriz de planeación estratégica” que diligenció en la última sección de “Ejercicio para el aprendizaje” del módulo 3. No olvide que entre más indicadores tenga podrá realizar un mejor seguimiento o monitoreo.

Si es posible, desarrolle este ejercicio con personas de su comunidad, con algunos miembros de su familia o vecinos. Puede dibujar la matriz en una pieza de papel más grande, para que tenga mayor espacio para escribir. Puede revisar el ejemplo del anexo 1 para conocer cómo se formulan los indicadores.

Recuerde que la formulación de los indicadores para cada elemento, le permiten validar si la finalidad, el objetivo general, los resultados/productos y actividades quedaron bien formulados es decir, descritos de tal manera que pueda hacerse seguimiento y con ellos garantizar la eficiencia, efectividad y eficacia del proyecto.

## PRUEBA DE CONOCIMIENTOS

### ¿QUÉ APRENDÍ EN ESTE MÓDULO?

Luego de estudiar los contenidos de este módulo, ponga a prueba sus conocimientos respondiendo las siguientes preguntas:

- a. Mencione los mecanismos que están dispuestos por Ley para ejercer control social en Colombia.
- b. ¿Los ciudadanos pueden ejercer control social a la gestión pública sin necesidad de conformarse como veeduría ciudadana?
- c. ¿Cuáles son los elementos básicos que debe contener un plan de monitoreo y seguimiento?
- d. ¿Qué es y para qué sirve el monitoreo?
- e. ¿Por qué necesitamos un indicador?



# ¿EN DÓNDE SE ENCUENTRA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA?

Este módulo busca brindar algunos conceptos y herramientas sobre los temas desarrollados. Sin embargo, si desea conocer más puede consultar los siguientes documentos:

- Cámara de Comercio de Bogotá. Cartilla No. II “Preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías”. Disponible en <http://studylib.es/doc/5647293/descargar---c%C3%A1mara-de-comercio-de-bogotá>
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia. Bogotá D.C., Colombia Disponible en <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2016/09/doc-20170405-wa0014.pdf>
- Foro Nacional por Colombia, Alcaldía de Usaquén, 2014. Veeduría y control social de la gestión pública. Escuela de Participación y Gestión Social, 2014 Disponible en: <https://es.slideshare.net/VISIONLOCALUSAQUEN/veedura-y-control-social>
- Corporación Transparencia por Colombia y Foro Nacional por Colombia. Módulo 2 para el seguimiento y la evaluación a los planes de desarrollo: Enfoque conceptual Disponible en [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/92F3BEDE4C20CF8205257DE20075A259/\\$FILE/Modulo\\_2\\_Enfoque\\_conceptual.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92F3BEDE4C20CF8205257DE20075A259/$FILE/Modulo_2_Enfoque_conceptual.pdf)

## MARCO LEGAL

Las leyes y decretos que puede consultar para ampliar el conocimiento normativo de los temas vistos en este módulo son los siguientes:

- Ley 1757 de 2015 de Colombia. Ley estatutaria de participación ciudadana.
- Ley 850 de 2003 de Colombia. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.
- Ley 80 de 1993 de Colombia. Por medio de la cual se rige la contratación estatal.
- Ley 1712 de 2014 de Colombia. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.
- Conpes 3654 de 2010 del Manual Único de Rendición de Cuentas
- Departamento Administrativo de la Función Pública. Manual Único de Rendición de Cuentas. Agosto, 2014. Disponible en: [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450051661\\_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450051661_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf)



## ANEXO 1

---

# **EJEMPLO DE LA ESTRUCTURA DE UN PROYECTO**

Para facilitar la comprensión del uso de las herramientas propuestas para realizar la planeación estratégica, a continuación se presenta un ejemplo sobre su diligenciamiento, desde la priorización de la problemática, hasta la construcción de los indicadores.

Para realizar el ejemplo, vamos a elegir el pilar de “Reactivación económica y producción agropecuaria”. Este pilar integra acciones para activar el desarrollo económico, mediante el impulso a actividades productivas con alto potencial en los territorios. La diversificación de las actividades productivas y el fortalecimiento de la comercialización son puntos clave para el desarrollo rural productivo.

Antes de revisar el siguiente ejemplo, le recomendamos repasar los contenidos del módulo 3 “Planeación Estratégica Participativa” y la segunda parte del módulo 4 “Indicadores, monitoreo y seguimiento”.

#### a. Matriz para la priorización de problemáticas sociales

Para realizar un listado de las problemáticas relacionadas con el pilar elegido, es muy útil revisar los resultados de la cartografía social y de la matriz DOFA. Estas nos indicarán cuáles son las problemáticas más urgentes del territorio.

Recordemos que los efectos, son aquellas situaciones que se derivan de un problema, sus consecuencias, y que permanecen si no se llevan a cabo acciones para solucionarlo.

Los criterios de priorización que tendremos en cuenta en esta ocasión se presentan a continuación. A cada problema le aplicamos los criterios, si la respuesta es Sí, calificamos con 1 debajo del criterio correspondiente, si es no, o no aplica, calificamos con 0.

1. ¿Tiene alta afectación en la garantía de los derechos de la población?
2. ¿Afecta a la población más pobre y/o vulnerable?
3. ¿Afecta a la mayoría de la población del territorio?
4. ¿Es un obstáculo para el desarrollo territorial?
5. ¿Existen acciones o recursos previos para enfrentarla?
6. ¿Este PROBLEMA es a la vez CAUSA de otros problemas apremiantes?
7. \_\_\_\_\_

PROBLEMÁTICA	EFECTOS	CRITERIOS PRIORIZACIÓN PROBLEMAS						SUMA
		1	2	3	4	5	6	
1. La mayoría de las familias rurales del municipio no cuentan con ingresos estables y suficientes.	1. Necesidades básicas insatisfechas y pobreza de las familias.	1	1	1	1	1	1	6
2. No existen líneas de crédito suficientes para los productores rurales del municipio.	2. Las familias rurales no pueden desarrollar sus procesos productivos por falta de recursos.	1	1	1	1	0	1	5
3. Los productores agropecuarios rurales no cuentan con canales para comercializar su producción.	3. Los productores rurales reciben pocos e inestables ingresos por sus productos.	1	1	1	1	0	1	5
4. La mayoría de las familias del municipio derivan su sustento de la producción de un único producto.	4. Sobreproducción del producto y reducción de su precio de compra	1	1	1	1	0	0	4

Veamos que en ejemplo anterior la problemática que obtuvo mayor puntaje fue la primera. Sin embargo, las demás debemos considerarlas dentro de la elaboración del proyecto, ya que están relacionadas con la primera, muestran una importante afectación a la población más pobre y vulnerable y afectan el desarrollo territorial.

#### b. Matriz para la priorización de acciones

En esta matriz vamos a hacer un análisis de las causas y posibles acciones frente a la problemática que obtuvo la mayor puntuación. Recordemos que las causas son las situaciones que generan o dan origen a la problemática. Las acciones son intervenciones que permiten solucionar o mitigar la problemática y nos ayudarán a definir los objetivos de los programas o proyectos.

Los criterios de priorización que tendremos en cuenta en esta ocasión se presentan a continuación. A cada acción le aplicamos los criterios, si la respuesta es Sí, calificamos con 1 debajo del criterio correspondiente, si es no, o no aplica, calificamos con 0

1. ¿Atiende las principales necesidades de la población?
2. ¿Beneficia a la mayoría de la población (Cobertura)?
3. ¿Beneficia a la población más pobre y/o vulnerable?
4. ¿Es una acción con impacto territorial?
5. ¿Es una alternativa de solución a más de un problema?

6. ¿Es una acción enmarcada en algún pilar del PDET?
7. ¿Tiene costos financiados, con posibilidades de conseguir más recursos?
8. ¿Es posible su sostenibilidad en el tiempo?
9. \_\_\_\_\_

Problema priorizado: Las mayoría de las familias rurales del municipio no cuentan con ingresos estables y suficientes.

CAUSAS	ACCIONES	CRITERIOS PRIORIZACIÓN DE ACCIONES								
		1	2	3	4	5	6	7	8	SUMA
1. No existen programas suficientes de subsidios a las familias para complementar sus ingresos.	Crear programas del gobierno nacional que entregue subsidios económicos a las familias más pobres.	1	0	1	0	1	1	0	0	4
2. No existen suficientes fuentes de empleo para todos los habitantes rurales del municipio.	Identificar y generar nuevas fuentes de empleo en el municipio.	1	1	1	1	1	1	0	1	7
3. No existen suficientes programas de formación para el trabajo y el desarrollo humano.	Gestionar procesos de capacitación en actividades productivas requeridas en el municipio.	1	1	1	1	1	1	0	0	6
4. Los productores rurales no cuentan con canales para comercializar sus productos.	Realizar acuerdos entre diferentes entidades del gobierno para crear y fortalecer los canales de comercialización para los productos agropecuarios del municipio.	1	1	1	1	1	1	0	1	7

Veamos que en el ejemplo anterior, las acciones 2 y 4 obtuvieron la mayor puntuación. Estas podemos considerarlas para la elaboración de nuestro proyecto. También, podemos articular la acción 3, dado que está relacionada con las anteriores y también obtuvo una alta puntuación.

### c. Matriz de planeación estratégica

Para el diseño de esta matriz, tendremos en cuenta las acciones definidas en el punto anterior. El proyecto que desarrollaremos buscará resolver la problemática que se identificó con mayor prioridad. La finalidad, estará dirigida a contribuir con el desarrollo del pilar elegido: "Reactivación económica y producción agropecuaria".

<p><b>FINALIDAD</b> ¿Cómo contribuye al desarrollo territorial?</p>	<p>Contribuir a la reactivación económica y producción agropecuaria del municipio.</p>
<p><b>OBJETIVO</b> ¿Para qué lo hacemos?</p>	<p>Generar ingresos económicos estables y suficientes para las familias del sector rural del municipio.</p>
<p><b>PRODUCTOS/ RESULTADOS</b> ¿Qué queremos lograr?</p>	<p>PRODUCTO 1 Diagnóstico del perfil productivo y ocupacional del municipio</p>
	<p>PRODUCTO 2 Cadenas productivas para los 4 principales productos agropecuarios del municipio</p>
	<p>PRODUCTO 3 Nuevas fuentes de empleo en actividades productivas necesarias en el municipio.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b> ¿Cómo lo hacemos?</p>	<p>PARA EL PRODUCTO 1</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar un documento sobre el perfil de producción agropecuaria del municipio, las necesidades de infraestructura y servicios para la producción agrícola y las necesidades de adecuación de tierras.</li> <li>• Elaborar un documento sobre el perfil profesional y ocupacional de los habitantes del municipio y de los servicios requeridos, que puedan generar fuentes de empleo.</li> </ul>
	<p>PARA EL PRODUCTO 2</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar la infraestructura para la producción agrícola, con énfasis en los 4 productos con mayor potencial en el territorio.</li> <li>• Crear procesos de asistencia técnica para los productores rurales, para la producción, transformación y comercialización..</li> <li>• Crear nuevas líneas de crédito para la producción agropecuaria.</li> <li>• Crear centros de acopio en diferentes puntos del municipio.</li> </ul>
	<p>PARA EL PRODUCTO 3</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollar procesos de formación para el trabajo en las áreas con mayor potencial del municipio.</li> <li>• Crear líneas de crédito para el emprendimiento de negocios.</li> <li>• Brindar acompañamiento técnico para la creación de nuevos negocios.</li> </ul>

**d. Indicadores en la matriz de planeación estratégica**

A continuación, vamos a ver algunos ejemplos de indicadores para cada uno de los componentes de la matriz de planeación estratégica de nuestro proyecto. Estos permitirán hacer seguimiento al cumplimiento de las acciones planificadas.

<p><b>FINALIDAD</b> ¿Cómo contribuye al desarrollo territorial?</p>	<p>Se ha desarrollado un proyecto que ha permitido aumentar la producción agropecuaria del municipio en un 50% y ha generado fuentes de ingreso para el 50% de la población anteriormente desempleada.</p>
<p><b>OBJETIVO</b> ¿Para qué lo hacemos?</p>	<p>El 100% de las familias del sector rural del municipio cuentan con una fuente de ingresos estable y suficiente para suplir sus necesidades básicas.</p>
<p><b>PRODUCTOS/ RESULTADOS</b> ¿Qué queremos lograr?</p>	<p><b>PRODUCTO 1</b> Se cuenta con un diagnóstico del perfil productivo y ocupacional del municipio</p>
	<p><b>PRODUCTO 2</b> Se han consolidado cadenas productivas para los 4 principales productos agropecuarios del municipio</p>
	<p><b>PRODUCTO 3</b> Se han diversificado las fuentes de ingreso a partir de actividades productivas necesarias en el municipio, para el 50% de la población anteriormente desempleada.</p>
<p><b>ACTIVIDADES</b> ¿Cómo lo hacemos?</p>	<p><b>PARA EL PRODUCTO 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 documento que contiene el perfil de producción agropecuaria del municipio, las necesidades de infraestructura y servicios para la producción agrícola y las necesidades de adecuación de tierras.</li> <li>• 1 documento que contiene el perfil profesional y ocupacional de los habitantes del municipio y de los servicios requeridos, que puedan generar fuentes de empleo.</li> </ul>
	<p><b>PARA EL PRODUCTO 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ha mejorado el 80% de las vías terciarias del municipio.</li> <li>• Se ha creado un sistema de riego y drenaje en el municipio.</li> <li>• 1 programa de asistencia técnica que cubre al 100% de los productores rurales, para la producción, transformación y comercialización.</li> <li>• 1 nueva línea de crédito blando al que tienen acceso el 100% de los productores rurales del municipio.</li> <li>• 4 centros de acopio en puntos estratégicos del municipio.</li> </ul>



	<p style="text-align: center;">PARA EL PRODUCTO 3</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar procesos de formación para el trabajo en las áreas con mayor potencial del municipio.</li><li>• Crear líneas de crédito para el emprendimiento de negocios.</li><li>• Brindar acompañamiento técnico para la creación de nuevos negocios.</li></ul>
--	---



---

# **BIBLIOGRAFÍA**

Armijo, M. (2009). Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. ILPES/CEPAL.

Bogotá, C. d. (s.f.). Cartilla No. II “Preguntas más frecuentes sobre control social y veedurías”. Bogotá D.C., Colombia: Dirección de Veedurías, Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social de la Cámara de Comercio de Bogotá. Bogotá: Dirección de Veedurías.

Chapela Mendoza, F. (2006). PLANEACION COMUNITARIA DEL TERRITORIO EN LA UNION ZAPOTECA – CHINANTECA. México: Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

Colombia, C. N.-R. (2010). Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos-CONPES 3654. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Colombia, C. N.-R. (2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. CONPES 3859. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación-DNP.

Colombia, E. C. (28 de octubre de 1993). LEY 80. Obtenido de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85593\\_archivo\\_pdf4.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85593_archivo_pdf4.pdf)

Colombia, E. C. (29 de julio de 1997). LEY 393. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=338>

Colombia, E. C. (05 de agosto de 1998). LEY 472. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=188>

Colombia, L. C.-R. (19 de noviembre de 1991). DECRETO NUMERO 2591. Obtenido de <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DECRETO%202591.php>

Colombia, L. C.-R. (18 de mayo de 2017). DECRETO NUMERO 893. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Corporación Transparencia por Colombia, & Foro Nacional por Colombia. (s.f.). Módulo 2 para el seguimiento y la evaluación a los planes de desarrollo: Enfoque conceptual. Colombia: Transparencia para la Paz y el Desarrollo.

Crespo A, M. A. (2009). Guía de diseño de proyectos sociales comunitarios bajo el enfoque del marco lógico. Caracas.

Departamento Nacional de Planeación. (2009). Guía Metodológica para la Formulación de Indicadores. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación-DNP, E. S.-E. (2011). Guía para la Gestión Pública Territorial. Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales 201-2015. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación. DNP. (19 de septiembre de 2017). Kit Territorial. Obtenido de <http://kitterritorial.co/>

ESAP. (2013). Construyendo acciones para la democracia. Módulo Gerencia Pública. Bogotá D.C, Colombia: Escuela Superior de Administración Pública. Obtenido de [http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/af\\_modulo\\_gerencia\\_publica\\_alta\\_1\\_0.pdf](http://participacion.mininterior.gov.co/sites/default/files/af_modulo_gerencia_publica_alta_1_0.pdf)

Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, I. N.-N.-D. (2011). Los Concejos Municipales: actores claves en la gestión del desarrollo de los municipios. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Foro Nacional por Colombia, & Corporación Transparencia por Colombia. (2013). Módulo 2 para el seguimiento y la evaluación a los planes de desarrollo: Enfoque conceptual. Obtenido de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/92F3BEDE4C20CF8205257DE20075A259/\\$FILE/Modulo\\_2\\_Enfoque\\_conceptual.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/92F3BEDE4C20CF8205257DE20075A259/$FILE/Modulo_2_Enfoque_conceptual.pdf)

Foro Nacional por Colombia. (2014). Veeduría y control social de la gestión pública. Escuela de Participación y Gestión Social. Obtenido de <https://es.slideshare.net/VISIONLOCALUSAQUEN/veedura-y-control-social>

García Muñoz, C. M. (s.f.). La experiencia del presupuesto participativo en Risaralda: un modelo de coordinación gubernamental entre el nivel intermedio y el nivel local y un instrumento de activación democrática. Obtenido de <http://siare.clad.org/fulltext/0060737.pdf>

Instituto de Estudios Interculturales, 2016. Documento de trabajo sobre Paz Territorial en el Marco de la Maestría en Interculturalidad, Desarrollo y Paz territorial desarrollada conjuntamente con RIMISP. 2016

Jorquera Beas, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. Santiago de Chile: Rimisp.

MinHacienda. (2013). Guía para la ejecución, monitoreo, seguimiento y control a los recursos del Sistema General de Participaciones. Bogotá, Colombia: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Morlás Molina, C. A., & Granja Cañizares, G. (2014). MODELO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA COMUNITARIA.

Nación, P. G. (2003). Documento Orientador de la Ley 850. Obtenido de [https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DocLey850\\_web.pdf](https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/DocLey850_web.pdf)

OACP, 2014. Sergio Jaramillo. Alto Comisionado para la Paz. La Paz territorial. Conferencia dictada en la Universidad de Harvard el 13 de marzo de 2014.

Planeación-DNP, D. N. (2009). Guía metodológica para la formulación de indicadores. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Pública, D. A. (agosto de 2014). Manual Único de Rendición de Cuentas. Obtenido de [http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductim/1450051661\\_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf](http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductim/1450051661_3ad287e3bc4ef4dde655d44cec6168c8.pdf)

Quiñones Serrano, E. Y., Fernández Ochoa, M., & Guevara Sierra, V. (2016). ABC de la Ley 1757 de 2015. Estatuto de la participación democrática en Colombia. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano.

República de Colombia, G. N. (06 de julio de 2015). Ley Estatutaria 1757. Obtenido de [http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY\\_1757\\_6\\_DE\\_JULIO\\_2015.pdf](http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf)

República, E. C. (06 de marzo de 2014). LEY 1712. Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=56882>

Rimisp (2016) Propuesta de lineamientos operativos para los programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. Documento de trabajo. Obtenido de:  
[http://www.rimisp.org/wpcontent/files\\_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwjw\\_PErLXWAhUrr1QKHYZnAN8QFggEMAA&-client=internaludsce&](http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1482796603LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf&sa=U&ved=0ahUKEwjw_PErLXWAhUrr1QKHYZnAN8QFggEMAA&-client=internaludsce&)

Rimisp (2017). Guía para la articulación de los niveles de planeación de los PDET y la formulación de los PATR, incluyendo las temáticas relevantes para la superación de la pobreza rural en este proceso. Documento de trabajo en el marco de la donación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA

Rimisp, Schejtman y Berdegué,(2004). Desarrollo Territorial Rural,

USAID. (2002). Una herramienta para estimular procesos de participación ciudadana en el ámbito municipal. Obtenido de [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnada144.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnada144.pdf)

Valle, O., & Rivera, O. (2008). Monitoreo e indicadores. Texto de apoyo al proceso de construcción de un Sistema Regional de Indicadores sobre Atención y Educación Inicial. Guatemala: Instituto para el Desarrollo y la Innovación Educativa.





# FORMACIÓN PARA LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA



**Rimisp- Centro Latinoamericano  
para el Desarrollo Rural**

*Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá Colombia*

Email: [Colombia@rimisp.org](mailto:Colombia@rimisp.org)

[www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)

**Fundación Avina**

*Cl 72 9-55 Of 1103. Bogotá Colombia*

Email: [info.bogota@avina.net](mailto:info.bogota@avina.net)

[www.avina.net](http://www.avina.net)