

CONVERGENCIA ALTERNATIVA SOCIAL Y SOLIDARIA POR LA PAZ Y EL DESARROLLO DE COLOMBIA

METODOLOGÍA ALTERNATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL, SOCIAL Y SOLIDARIO - PDTESS

Documento Final¹

Bogotá, D.C., Julio de 2017

1. Presentación

La presente propuesta surge a partir de diferentes acontecimientos que se vienen presentando en el país, asociados en primer lugar, con los acuerdos de paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, suscritos a finales de 2016, los cuales son el resultado de un proceso iniciado en 2012.

En segundo lugar, como parte de la reflexión sobre los conflictos del territorio que implican los nuevos cambios asociados al postconflicto y los que históricamente estuvieron ligados al conflicto social y armado, es necesario examinar y comprender la generación de nuevas territorialidades, escenarios y gobernabilidades que se construyeron en los territorios. Pero además, los temas del postacuerdo para un país que siempre ha vivido en guerra generan riesgos e incertidumbres de diversa índole en relación con la recomposición y renovación de dichos territorios.

Lo anterior, se cruza con los conceptos y las prácticas tradicionales de desarrollo territorial que han impulsado las entidades del estado, las cuales se han enfocado en los conceptos de desarrollo sectorial, desconociendo la integralidad del territorio y de los problemas que se presentan allí que dificultan y obstaculizan el desarrollo integral de los territorios.

Otros factores que explican la presente propuesta están asociados a la necesidad de reevaluar y reenfocar el proceso de descentralización, desconcentración y delegación por el que ha transitado el país en los últimos 30 años. Los hitos que han marcado el proceso de descentralización se pueden resumir en que en 1983 se pensaba que se podía fortalecer la autonomía en la medida que el recaudo de los recursos propios de los municipios se incrementaran; en 1986, cuando se transfieren competencias y recursos; y en 1993, cuando crecen las transferencias, pero disminuye la autonomía en su asignación y hay más condicionalidad para determinar el destino de sus recursos y sus modos de gestión. Por lo anterior, los gobiernos territoriales se convierten en administradores de recursos y dejan de lado su importante papel de ser constructores de desarrollo. Desde entonces importa más ejecutar los recursos de acuerdo a los porcentajes y cupos que

¹ Elaborado por Irvin Alfredo Herrera Sastre y Raúl Castro Murillo, investigadores CID – UNAL. Bogotá, Julio de 2017.

definen las leyes, y no acordes a la solución de las problemáticas y vocaciones de sus territorios.

Los conceptos de desarrollos desiguales y disparidades regionales que fueron bases conceptuales en los años setentas para proponer esquemas de organización territorial, no tuvieron los resultados esperados y las prácticas de desarrollo territorial tuvieron sesgos urbanos o rurales, lo cual no permitió concretar el desarrollo regional a partir de ejercicios integrales que consideraran las alianzas entre territorios y una concepción del desarrollo que estuviera más allá del reducido espacio local urbano o rural.

Si bien el ordenamiento del territorio y el uso del suelo son aspectos cruciales del desarrollo territorial, también lo es el tema de la gobernabilidad para el desarrollo, el desarrollo social y humano, el desarrollo institucional, el desarrollo sustentable y el desarrollo económico. Sobre estas dimensiones, es necesario repensar y reorientar con una imagen objetivo y o visión estratégica, el desarrollo territorial integrado, con base en los nuevos retos que implica el postacuerdo como los que se deriven con las demás fuerzas insurgentes.

2. Metodología para la construcción de los Programas de Desarrollo Territorial con enfoque Diferencial, Social y Solidario - PDTEDES

La propuesta metodológica se compone de cuatro momentos intercambiables, no lineales, según el contexto situacional analizado, esto quiere decir que el ejercicio comprende cuatro momentos de análisis que pueden ser alternadas, complementadas o subsidiadas unas con otras y abordados de manera sinérgica. Dichos momentos son: Momento 1, contexto: habitar el territorio; Momento 2, Transformación deseada del Territorio; Momento 3, Concreción posible y deseada del Territorio: y, Momento 4, Puesta en Marcha y Monitoreo y Evaluación del Plan.

Estos momentos, a su vez, están conformados por una serie de acciones y actividades que permiten el logro de los productos de cada momento.

Primer Momento:

Contexto: Habitar el Territorio

El objetivo de este momento es apoyar conceptual y metodológicamente a los actores del territorio para que resignifiquen su conocimiento empírico y lo transformen en conocimiento técnico y político argumentado de su territorio, acerca de su vocación y de las potencialidades de desarrollo para el buen vivir de la población.

En este momento se abordará el diseño global del proceso y la ruta de trabajo; la financiación deseada y posible; la conformación y formación de multiplicadores y equipos de trabajo; el análisis de actores; la Recopilación de Información Básica según nivel Territorial (PDT, POT/EOT, Contratos Plan, Contratos Paz, Programas Ambientes para la

Paz, POMCA, Caracterización, entre otros); análisis de la información básica; y, la elaboración colectiva de las rutas de trabajo.

Segundo Momento:

Transformación Deseada del Territorio

El objetivo de este momento es guiar la construcción colectiva de una imagen de futuro, que sirva como primer acercamiento al escenario de futuro deseado, así como de punto de referencia para el análisis de la problemática territorial actual.

En este momento se identificarán las fuerzas motrices, las tendencias, contratendencias, desafíos, hipótesis de futuro, construcción de diferentes escenarios, y concluirá en una primera aproximación a la imagen objetivo y la visión compartida y consensuada del territorio en relación con el carácter de desarrollo territorial deseado.

Tercer Momento:

Concreción posible y consensuada del Territorio

El construir los sueños, sólo es el primer paso, este acto debe ser complementado con el análisis de los obstáculos (actuales y potenciales) que deben ser enfrentados, con la formulación de la estrategia para llegar a ellos, pero también con el diseño de una trayectoria que busque la construcción de la viabilidad técnica, política, financiera, jurídica, necesaria para materializarla. (Matus, Guía de Análisis Teórico, 1993)

El objetivo de este momento consiste en la construcción del plan estratégico y su viabilidad de implementación, sobre la base del análisis de las potencialidades del territorio, ventajas comparativas y capacidades, debilidades, apoyos y oposición de los diferentes actores involucrados en su materialización.

El centro de las acciones realizadas estarán orientadas a la formulación del conjunto de políticas, Planes, programas, proyectos, operaciones, acciones o subacciones, necesarias para que el conjunto de los actores, así como la red macroinstitucional que compone el territorio, enfrenten la problemática identificada, a la vez que construyen escenarios de transición situacional, hacia el logro de la imagen objetivo diseñada.

Estará guiado por la identificación y procesamiento del Macroproblema territorial, con sus respectivas evidencias (indicadores de resultados), sus consecuencias, así como las principales causas, que, desde los diferentes ámbitos del juego social, generan los cuellos de botella para un desarrollo integral del territorio y un buen vivir para sus comunidades.

Cuarto Momento:

Puesta en Marcha y Monitoreo y Evaluación del Plan

Este módulo está directamente relacionado con el ámbito de la ejecución, monitoreo y evaluación de la estrategia de desarrollo territorial diseñada. El enfoque de planeación en el cual se apoya esta propuesta, concibe estas tres tareas como un proceso en permanente movimiento, por ello no pueden ser pensadas como actividades separadas.

Los indicadores de eficiencia operacional y eficacia de gestión deben ser herramientas de primera mano en el diseño de sistemas de monitoreo, así como la realización permanente de agendas de evaluación y redireccionamiento estratégico. (García, 2008) (Matus, Sistema Altadir de Monitoreo, 1994).

En el documento anexo (Matriz detallada de la metodología de construcción de los Programas de Desarrollo Territorial con Enfoque Diferencial, Social y Solidario – PDTEDSS), se presenta la descripción detallada de los cuatro momentos de la planeación territorial y las acciones y actividades que los componen en una relación sistémica.

Anexo: MATRIZ DETALLADA DE LA METODOLOGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL, SOCIAL Y SOLIDARIO – PDTESS

PRIMER MOMENTO, Contexto: Habitar el Territorio

PASOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	HERRAMIENTAS	RESPONSABLES	APOYOS
PASO 1 Diseño global del proceso y ruta de trabajo(pre-alistamiento-alistamiento)	<ol style="list-style-type: none"> Definición de territorios de intervención Construcción agenda de contactos Definición de aspectos logísticos Elaboración Plan de Trabajo 	<ol style="list-style-type: none"> Territorios definidos Contactos identificados e informados Aspectos logísticos definidos y gestionados Plan de Trabajo definido 	Manejo de matrices Marco Lógico Ruta de camino crítico. Apreciación situacional participativo	Equipo líder	- Actores municipales(campesinos, productores, comercializados, gremios,etc) -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 2 Financiación requerida y posible del proceso	<ol style="list-style-type: none"> Diseño del presupuesto requerido Análisis y gestión del presupuesto Definición de financiación posible del proceso Ejecución del presupuesto 	<ol style="list-style-type: none"> Presupuesto requerido y posible del proceso. Presupuesto gestionado y negociado Presupuesto ejecutado 	Matrices y formatos presupuestales	Equipo Líder	Planeación municipal; Secretaria de agricultura y ambiente municipal.
PASO 3 Conformación y Formación de facilitadores, capacitadores, multiplicadores y equipos de trabajo territoriales	<ol style="list-style-type: none"> Selección de facilitadores, capacitadores, multiplicadores y equipos de trabajo territoriales Diseño y multiplicación de material didáctico y pedagógico Realización de agendas de capacitación. Talleres 	<ol style="list-style-type: none"> Facilitadores-Multiplicadores y equipos de trabajo seleccionados Material diseñado y multiplicado Agendas de capacitación diseñadas y ejecutadas. Talleres implementados. 	Metodología PDETSS Metaplan. Diagnostico Rural Participativo (técnicas-herramientas)	Equipo líder	Equipo multiplicador
PASO 4 Análisis de Actores del Territorio	<ol style="list-style-type: none"> Identificación de actores Recursos disponibles 	<ol style="list-style-type: none"> Actores identificados Recursos identificados(biofísicos, apoyos institucionales, vías, escuelas, equipamiento, etc) 	Mapeo preliminar de actores y recursos disponibles	Equipo líder	Equipo multiplicador

PASO 5 Recopilación de información básica según nivel territorial (PDT, POT/EOT, POMCA, Contratos Plan, contratos Paz, PAM, Caracterización)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación y Recopilación de información básica (primaria o directa y secundaria) 2. Procesamiento y sistematización de la información 3. Elaboración de resúmenes por tópico 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información básica identificada y recopilada 2. Información procesada y sistematizada 3. Resúmenes por tópico elaborados 	Gestión de la información	Equipo líder	Equipo multiplicador
PASO 6 Análisis de información básica y caracterización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Clasificación y categorización de la información 2. Análisis de la información 3. Divulgación de la información 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Información clasificada y categorizada y caracterizada 2. Información analizada 3. Información divulgada 	Gestión de la información	Equipo líder	Equipo multiplicador

MATRIZ DETALLADA DE LA METODOLOGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL, SOCIAL Y SOLIDARIO – PDTESS

SEGUNDO MOMENTO, Transformación Deseada del Territorio

PASOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	HERRAMIENTAS	RESPONSABLES	APOYOS
PASO 1 Identificación de las fuerzas motrices, tendencias y contratendencias que marcan futuro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de agendas de Inducción a los conceptos básicos 2. Identificación de las fuerzas motrices, tendencias y contratendencias que marcan futuro 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuerzas Motrices, Tendencias y contratendencias, identificadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de construcción de tendencias y contratendencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador • Grupo Territorial de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 2 Identificación de los valores y principios que deberán regir la elaboración de los escenarios de futuro a ser confeccionados	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los valores y principios que deberán regir la elaboración de los escenarios de futuro a ser confeccionados 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valores, Principios, declarados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Panel Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador • Grupo Territorial de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 3 Identificación de los grandes desafíos y	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación de los grandes desafíos y situaciones problema. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Grandes desafíos y situaciones problemas identificados 	<ul style="list-style-type: none"> • Panel Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones

situaciones problemas				<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación 	nacionales y departamentales
PASO 4 Construcción de hipótesis de mediano y largo plazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de agendas de Inducción a los conceptos básicos 2. Elaboración de hipótesis de mediano y largo plazo 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hipótesis exploratorios de largo y medio plazo, construidos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas de prospectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador • Grupo Territorial de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 5 Construcción Imagen Objetivo del Territorio (con base en vocación y aptitud territorial)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de agendas de Inducción a los conceptos básicos 2. Construcción de la Imagen Objetivo del territorio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Imagen objetivo 2038, declarada 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas de prospectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador • Grupo Territorial de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 6 Declaración de la Visión del Territorio (capacidades de actores y potencialidades territoriales)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realización de agendas de Inducción a los conceptos básicos 2. Construcción de la Visión del territorio 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Visión 2038, declarada 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas de prospectiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo líder • Equipo multiplicador • Grupo Territorial de planificación 	<ul style="list-style-type: none"> -Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales

MATRIZ DETALLADA DE LA METODOLOGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL, SOCIAL Y SOLIDARIO – PDTDSS

TERCER MOMENTO, Concreción posible y consensuada del Territorio

PASOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	HERRAMIENTAS	RESPONSABLES	APOYOS
PASO 1 Identificación del Macroproblema territorial.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Revisión de la información secundaria sobre el territorio; 2. Debate sobre la problemática territorial a ser enfocada; 3. Selección Preliminar del nombre del MacroProblema territorial; 4. Construcción del VDP (Vector Descriptor del Problema) o Evidencias 5. Identificación de los temas estructurantes para el debate sobre el problema territorial declarado; 6. Construcción del flujograma situacional (Causas, evidencias, consecuencias); 7. Definición de los nudos críticos del problema identificado; 8. Construcción del Árbol del problema; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Modelo explicativo de la situación actual del territorio, construido. 2. Evidencias, Consecuencias y Nudos Críticos de la problemática, identificados. 3. Información requerida, identificada, clasificada y analizada de acuerdo a las evidencias priorizadas 4. Flujograma situacional construido; 5. Nudos críticos identificados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Flujograma situacional • Árbol del Problema • Matrices de detalle de las evidencias del problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicador 	-Actores municipales - Instituciones nacionales y departamentales
PASO 2 Identificación de Focos de atención	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definición de los focos de Atención del Plan Desarrollo Territorial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Focos de atención para abordar las problemáticas de desarrollo territorial, identificados; 	<ul style="list-style-type: none"> • Flujograma situacional • Árbol del Problema • Matrices de detalle de las evidencias del problema. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicador 	-Actores municipales - Instituciones nacionales y departamentales

<p>PASO 3 Construcción de escenarios e identificación de escenario apuesta</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de escenarios 2. Identificación de escenario apuesta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Escenarios construidos 2. Escenario apuesta definido 	<ul style="list-style-type: none"> • Prospectiva • Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicador 	<p>-Actores municipales - Instituciones nacionales y departamentales</p>
<p>PASO 4 Construcción del Plan Estratégico Territorial Social y Solidario y del Plan de Acción</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ajuste de la declaración y precisión de los focos de atención definidos; 2. Construcción de la cadena de resultados deseados en el largo, medio y corto plazo para cada foco de atención y para el problema territorial procesado; 3. Construcción del conjunto de estrategias, acciones y subacciones que componen el Plan Estratégico Territorial; 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Focos de atención de Plan de Desarrollo Territorial 2. Cadenas de Resultados de largo medio y corto plazo 3. Conjunto de estrategias, acciones y subacciones definidas 	<ul style="list-style-type: none"> • Matriz de construcción del Plan Estratégico. • Matriz de actores • Cadenas de resultados • Cadenas de valor 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicadores 	<p>-Actores municipales: - Instituciones nacionales y departamentales</p>
<p>PASO 5 Construcción Matriz Macroeinstitucional</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Taller elaboración matriz macroinstitucional. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Matriz macroinstitucional construida; 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices macroinstitucionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicador 	<p>-Actores municipales - Instituciones nacionales y departamentales</p>
<p>PASO 6 Presupuesto y estrategia de financiación del Plan</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración del presupuesto 2. Esquema de financiación 3. Gestión de financiación 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto del plan elaborado; 2. Estrategia de financiación del Plan definida 	<ul style="list-style-type: none"> • Matrices de presupuesto • Matrices de financiación 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación • Grupo líder • Grupo multiplicador 	<p>-Actores municipales - Instituciones nacionales y departamentales</p>

MATRIZ DETALLADA DE LA METODOLOGIA DE CONSTRUCCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO TERRITORIAL CON ENFOQUE DIFERENCIAL, SOCIAL Y SOLIDARIO – PDTDSS

CUARTO MOMENTO, Puesta en Marcha y Monitoreo y Evaluación del Plan

PASOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	HERRAMIENTAS	RESPONSABLES	APOYOS
PASO 1 Implantación del Plan Estratégico de Desarrollo Territorial Social y Solidario	<ol style="list-style-type: none"> Ajuste del mapa de actores de los diferentes niveles territoriales, públicos y privados. Análisis estratégico de los diferentes actores en relación a las estrategias, acciones y subacciones Construcción de diferentes opciones de trayectorias estratégicas, de acuerdo a los resultados obtenidos 	<ol style="list-style-type: none"> Mapa de actores ajustado Opciones de trayectorias estratégicas construidas y analizadas Estrategias definidas por cada acción en relación con los actores definidos 	<ul style="list-style-type: none"> Matriz de actores Matriz de recursos estratégicos Matriz de motivación de actores Ruta del camino crítico 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo líder Grupo multiplicadores Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales: -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 2 Construcción Sistema de Monitoreo y Evaluación(M&E)	<ol style="list-style-type: none"> Construcción del sistema de M&E 	<ol style="list-style-type: none"> Sistema de M&E construido 	<ul style="list-style-type: none"> Panel Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo líder Grupo multiplicadores Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 3 Validación de indicadores y Cuadro de Mando	<ol style="list-style-type: none"> Taller de validación de indicadores y cuadro de mando 	<ol style="list-style-type: none"> Indicadores y cuadro de mando validado 	<ul style="list-style-type: none"> Panel Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo líder Grupo multiplicadores Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 4 Validación de Instrumentos	<ol style="list-style-type: none"> Taller de validación de instrumentos 	<ol style="list-style-type: none"> Instrumentos validados 	<ul style="list-style-type: none"> Panel Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> Grupo líder Grupo multiplicadores 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y

				<ul style="list-style-type: none"> • Grupo Territorial de planificación 	departamentales
PASO 5 Aplicación de instrumentos y generación de informes	1. Aplicación de instrumentos 2. Elaboración de informes	1. Instrumentos aplicados 2. Informes elaborados	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo líder • Grupo multiplicadores • Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 6 Análisis de informes y decisiones de corrección	1. Análisis de informes 2. Decisiones de corrección	1. Informes analizados 2. Correcciones definidas	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo líder • Grupo multiplicadores • Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 7 Aplicación de Evaluación	1. Aplicación de evaluación 2. Informe de evaluación	1. Evaluación realizada 2. Informe de evaluación elaborado	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo líder • Grupo multiplicadores • Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales -Instituciones nacionales y departamentales
PASO 8 Lecciones aprendidas	1. Elaboración lecciones aprendidas	1. Lecciones aprendidas elaboradas	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio de expertos 	<ul style="list-style-type: none"> • Grupo líder • Grupo multiplicadores • Grupo Territorial de planificación 	-Actores municipales: -Instituciones nacionales y departamentales