

# Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de **construcción de paz**



# Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de **construcción de paz**





## Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz

Publicado por:  
**Departamento Nacional de Planeación**  
Calle 26 N° 13-19, Edificio Fonade  
Bogotá, D.C., Colombia

**Oficina del Alto Comisionado para la Paz**  
Edificio Administrativo  
Calle 7 N° 6-54  
Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador (57 1) 562 9300

**Despacho del Ministro Consejero para el Post-Conflicto,  
Derechos Humanos y Seguridad**  
Casa de Nariño  
Carrera 8 N° 7-26  
Bogotá D.C., Colombia  
Conmutador (57 1) 562 9300

Publicación apoyada por  
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Domicilios de la empresa en Bonn y Eschborn, Alemania

**Programa de Apoyo a la Construcción de la Paz en Colombia (ProPaz)**  
Componente de Construcción de Paz con enfoque Territorial /  
COMO-BERGHOF  
Calle 26 N° 13-19, piso 27, Edificio Fonade  
Bogotá, D.C., Colombia  
T + (57 1) 381 5000 Ext 2705  
E: andres.home@como-berghof.de

**Versión:**  
Marzo de 2016.  
Bogotá, D.C., Colombia

**Corrección de estilo:**  
Patricia Mora Jaime

**Diseño editorial y portada:**  
Mónica Cárdenas Vera

“El contenido de la presente publicación es responsabilidad de sus autores y no compromete a las instituciones cooperantes. La GIZ no se hace responsable.”



# Contenido

<b>Presentación</b> .....	<b>4</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>I. Una oportunidad para la construcción de paz</b> .....	<b>6</b>
A) La paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación” .....	<b>6</b>
B) “Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera” - Diálogo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.....	<b>8</b>
<b>II. Los planes de desarrollo territorial como instrumento para la construcción de paz</b> .....	<b>13</b>
A) La formulación participativa de los PDT .....	<b>13</b>
B) La identificación y transformación de conflictos territoriales a través de los PDT .....	<b>16</b>
C) Ejes temáticos para la construcción de paz .....	<b>16</b>
<b>III. Rutas para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial como instrumento de construcción de paz</b> .....	<b>20</b>
A) Diagnóstico .....	<b>20</b>
B) Parte Estratégica .....	<b>30</b>
C) Plan de Inversiones .....	<b>32</b>
<b>IV. Insumos adicionales para la formulación de planes de desarrollo territorial como instrumento de construcción de paz</b> .....	<b>35</b>
<b>Fuentes consultadas</b> .....	<b>38</b>
<b>Anexo</b> .....	<b>40</b>

## Presentación

El presente documento de lineamientos metodológicos se realizó en el marco de la *Estrategia de incidencia para la incorporación de la Construcción de Paz en los Planes de Desarrollo Territorial (PDT)*, liderada por la mesa técnica interinstitucional compuesta por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad; y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Esta estrategia tiene como objetivo generar herramientas e instrumentos que puedan ser adoptados a las particularidades del territorio, para que los entes territoriales incluyan de manera transversal temas y tareas claves concernientes a la paz en sus PDT y en otros instrumentos de planificación. De igual forma, pretende posicionar la paz como un propósito de toda la población nacional.

4

Estos lineamientos se desarrollaron con el apoyo técnico y metodológico del Programa ProPaz de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (GIZ)<sup>1</sup>. Asimismo, se elaboraron, a partir de revisión de bibliografía especializada, talleres participativos con personas dedicadas a la construcción de paz y a la planeación del desarrollo a nivel nacional y regional, y gracias a la retroalimentación y diálogo con funcionarios públicos y asesores de cooperación internacional con experiencia en zonas altamente afectadas por el conflicto armado.

Vale la pena señalar que si bien este documento genera orientaciones de política pública para la construcción de paz, guarda respeto e interés por el reconocimiento de las prioridades y el favorecimiento de capacidades para la construcción de paz, desarrolladas a nivel municipal, departamental y regional.

---

<sup>1</sup> El componente de “Construcción de Paz con enfoque Territorial” del Programa ProPaz es ejecutado por el Consorcio COMO-BERGHOF

# Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz

## Introducción

En la antesala de un acuerdo para la terminación del conflicto armado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), se empiezan a vislumbrar importantes oportunidades para lograr la finalización del conflicto armado y la transformación de las condiciones que han permitido su escalamiento y larga duración, especialmente, en las zonas rurales con menores niveles de desarrollo e institucionalidad.

Esta coyuntura favorable ha coincidido con la elección popular de nuevos mandatarios municipales y departamentales, y con la oportunidad de orientar la planeación del desarrollo territorial hacia la construcción de paz. En este sentido, los Planes de Desarrollo Territorial (PDT) se convierten en un importante instrumento para lograr zonas libres de violencia, con valiosas oportunidades para el diálogo, la concertación, el goce efectivo de derechos y el desarrollo social y económico incluyente.

En este contexto, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP); el Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto, los Derechos Humanos y la Seguridad; y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), han elaborado lineamientos prácticos para difundir y promover la construcción de paz en el territorio, a través de los Planes de Desarrollo Territorial 2016-2019. Estos lineamientos se articulan y complementan con las orientaciones y metodologías para la formulación de los PDT elaboradas por el DNP, contenidas en el KiTerritorial.

El documento está dirigido a todas las personas que participan en la formulación de los PDT. Su contenido está dividido en cuatro capítulos. El primero ofrece información general sobre la paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, y sobre los elementos principales de lo acordado hasta ahora, bajo el “Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”, entre el Gobierno y las FARC-EP. El segundo propone elementos temáticos y de gestión para la elaboración de planes de desarrollo para la construcción de paz. El tercero aporta ejemplos e insumos prácticos, según la ruta sugerida en el KiTerritorial. Y, finalmente, el cuarto capítulo hace referencia a materiales o insumos que resultan útiles para la formulación de planes de desarrollo para la construcción de paz.

# I. Una oportunidad para la construcción de paz

Colombia cuenta en la actualidad con grandes oportunidades para construir un país en paz: un Plan Nacional de Desarrollo que le apuesta a la paz por los próximos años y los diálogos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, que buscan la terminación del conflicto armado para dar paso a una fase de construcción de paz entre todos los colombianos.

Estas oportunidades serán relevantes a nivel departamental y municipal si su implementación se basa en un enfoque territorial que, con el liderazgo de las autoridades locales y el apoyo de la sociedad, genere acciones participativas e incluyentes, acordes con las necesidades, experiencias y capacidades de los territorios, en articulación con el Gobierno Nacional y alianzas con organismos de cooperación internacional, empresas y organizaciones privadas, universidades y sociedad civil organizada.

## **A) La paz en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018** **“Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación”**

El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, como instrumento de planeación que orienta las políticas sectoriales y transversales, sus metas y líneas de inversión para el cuatrienio, propone los siguientes lineamientos, estrategias transversales y productos para lograr la finalización del conflicto armado, el cierre de brechas sociales y económicas y la disminución de las disparidades entre las regiones del país, entendiendo sus principales necesidades y capacidades.



**Tabla 1. La paz en el PND 2014-2018**

Objetivos Pilar "Colombia en Paz"	Estrategias transversales asociadas	Estrategias y productos asociados relevantes*
1) Fortalecer la construcción de paz y garantizar su sostenibilidad.	Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz	1) Planes de intervención para el desminado humanitario, 2) Modelo integral de justicia transicional, 3) Sistema integral de gestión de conflictividades, 4) Casas de Justicia y Centro de Convivencia Ciudadana, 5) Medidas para desincentivar las economías criminales, 6) Intervención integral para la reducción de cultivos ilícitos, 7) Medidas alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena de drogas, 8) Prevención y atención del consumo problemático de sustancias psicoactivas, 9) Sistema para el fortalecimiento de la participación ciudadana, y la planeación participativa, 10) Fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil, 11) Política pública integral anticorrupción, con participación ciudadana, 12) Reparación integral, prevención, asistencia integral y protección de víctimas del conflicto armado, 13) Prácticas culturales para la paz y ejercicio de los DD. HH, 14) Fortalecimiento de la política de reintegración social y económica (PRSE) de excombatientes, 15) Planes Estratégicos Territoriales para la construcción de paz, 16) Iniciativas territoriales de desarrollo y paz, 17) Consolidación de la política pública de equidad de género y de protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado.
2) Integrar el territorio y sus comunidades, para contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales.	Movilidad social	1) Revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), 2) Medidas para el hambre y la malnutrición de toda la población colombiana, especialmente la más pobre, la más vulnerable y la perteneciente a grupos étnicos, 3) Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de los resultados en este sector, 4) Formación de ciudadanos integrales para la convivencia pacífica a través del fomento de la lectura, la cultura, el deporte y el desarrollo.
3) Reducir las desigualdades sociales y territoriales entre los ámbitos urbano y rural, mediante el desarrollo integral del campo.	Transformación del campo crecimiento verde	1) Ejercicios de prospectiva territorial a largo plazo para el desarrollo y la construcción de paz, 2) Esquemas de delegación de competencias.
	Infraestructura y conectividad estratégica	Capítulos regionales: Caribe, Antioquia y Eje Cafetero, Pacífico, Centro Oriente, Centro Sur y Llanos.  1) Catastro rural multipropósito, 2) Formalización de tierras, 3) Pago por servicios ambientales, 4) Sistemas silvopastoriles, 5) Soluciones de vivienda rural, 6) Prácticas de autoconsumo, con énfasis en comunidades étnicas, 7) Reducción de la vulnerabilidad frente a los riesgos de desastres y al cambio climático, 8) Transitabilidad y mantenimiento de la red vial terciaria, 9) Fuentes no convencionales de energía eléctrica para zonas no interconectadas, 10) Conexiones a internet de banda ancha, 11) Mejoramiento en la provisión y calidad de servicios de acueducto y alcantarillado.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

\*Los ítems mencionados en la Tabla 1 son ejemplos de las apuestas del PND para la construcción de paz, aunque en ellos no se agotan las propuestas del Plan diseñadas para este fin.

## **B) “Acuerdo para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera”- Diálogo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP**

Desde agosto del año 2012, el Gobierno Nacional viene adelantando los diálogos de paz en La Habana (Cuba) con las FARC-EP, con el fin de construir acuerdos que permitan finalizar el conflicto armado y sentar las bases de una paz estable y duradera. Estos acuerdos, actualmente en proceso, se deben transformar en instrumentos de política pública que materialicen la oportunidad que tiene Colombia para iniciar cambios profundos en un nuevo escenario democrático.

### **La búsqueda de paz territorial**

---

Uno de los fundamentos que se ha planteado para una eventual y futura implementación de los acuerdos es el concepto de paz territorial. Paz que debe construirse a partir de la voluntad real de hacer una transformación desde los territorios, que traiga beneficios y oportunidades para todos sus habitantes, que reconozca sus derechos y que garantice procesos ampliamente participativos.

Asimismo, el concepto de paz territorial incluye, sin excepciones ni exclusiones, a todos los colombianos, a través de procesos ampliamente participativos, y fortalecimiento del diálogo nacional y regional, e involucra necesariamente la visión de las instituciones estatales, las comunidades, las organizaciones sociales, y empresas y organizaciones privadas, entre otros.

En ese marco será necesario que las autoridades y comunidades redefinan las visiones del territorio en el nuevo escenario de construcción de paz, planeen y pongan en marcha acciones para fortalecer la administración territorial, para profundizar la democracia, para trabajar a partir de la movilización social y la participación ciudadana fortalecidas, para generar confianza en la sociedad, y para acercar el Estado y la sociedad en torno a una visión conjunta de construcción de paz. La implementación de los acuerdos de paz será la oportunidad de hacer las cosas mejor y de manera diferente.



Con estas acciones, la institucionalidad local y regional, podrá aportar a la implementación de los acuerdos, y estará avanzando en el desarrollo de una nueva forma de interrelación entre el Estado y la sociedad civil, que permita alcanzar una paz estable y duradera.

### Los puntos de la Agenda y avances en el proceso de paz

Los diálogos de paz se construyen alrededor de una agenda de seis puntos de negociación, cinco de contenido temático y uno de garantías de verificación.

1. Política de desarrollo agrario integral
2. Participación política
3. Fin del conflicto
4. Solución al problema de las drogas de uso ilícito
5. Víctimas
6. Implementación, verificación y refrendación

Hasta la fecha se han logrado acuerdos parciales en cuatro de estos puntos: el primer acuerdo logrado fue el de Política de desarrollo agrario integral, el segundo fue el de Participación política, el tercero fue el de Solución al problema de las drogas de uso ilícito, y el cuarto acuerdo logrado fue el de Víctimas. Teniendo en cuenta que aún no se ha llegado al Acuerdo Final, los contenidos actuales de los acuerdos deben tomarse como referentes de lo que será su posible implementación. La Tabla 2 resume las tareas, instrumentos y programas más importantes acordados entre las partes hasta enero de 2016. (Para mayor información consultar los enlaces referenciados en el capítulo IV).



**Tabla 2. Síntesis de los puntos acordados en el proceso de paz hasta enero de 2016**

Punto acordado	Contenido
Reforma rural integral, hacia un nuevo campo colombiano	Acceso integral a la tierra y mejoramiento del uso del suelo: programas y mecanismos para que los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente y las comunidades rurales más afectadas por el conflicto, tengan mayor acceso a la tierra, junto a bienes y servicios que aseguren su bienestar de manera integral.
	Planes Nacionales Rurales: contemplan acciones a gran escala para proveer bienes y servicios públicos en materia de infraestructura, servicios sociales y estímulos a la productividad.
	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): serán el principal instrumento para poner en marcha los planes nacionales con mayor celeridad en las regiones priorizadas.
	Seguridad alimentaria: sistema de seguridad alimentaria y nutrición que busca erradicar el hambre en el campo colombiano, por medio de medidas como el fortalecimiento de mercados locales y regionales, campañas para el manejo adecuado de alimentos y programas especiales contra el hambre.
Participación política: apertura democrática para construir la paz	Nueva apertura democrática: promover la inclusión de nuevas voces en el escenario político, el fortalecimiento de las garantías a la oposición, mayor participación o representación en el Congreso de la República de las comunidades más afectadas por el conflicto.
	Mayor participación ciudadana: acciones para fortalecer y dar garantías a los movimientos y organizaciones sociales, y promover la participación e incidencia de las comunidades en los procesos de planeación territorial.
	Rompimiento del vínculo entre política y armas: acciones que buscan el rompimiento definitivo entre la política y las armas y las garantías de que quienes las hayan dejado para transitar a la política no serán objeto de violencia.
Solución al problema de las drogas de uso ilícito	Sustitución y erradicación de los cultivos de uso ilícito: creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, en alianza con las comunidades y las autoridades nacionales, departamentales y locales, a través de sus Planes integrales municipales y comunitarios de sustitución y desarrollo alternativo.
	Lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico: estrategia que busca desarticular y judicializar las redes de narcotráfico en el territorio, así como fortalecer la lucha contra el lavado de activos y la corrupción.
	Programas de prevención del consumo y salud pública: articular las instituciones del Estado y coordinar un proceso conjunto con las comunidades y familias, para realizar acciones de prevención de consumo y de rehabilitación e inserción del consumidor a las comunidades.

Punto acordado	Contenido
Víctimas del conflicto	<p>Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición: creación de un sistema que combine mecanismos judiciales y extrajudiciales para lograr la mayor satisfacción posible de los derechos de las víctimas, asegurar la rendición de cuentas por lo ocurrido, garantizar la seguridad jurídica de quienes participen en el Sistema, y contribuir a garantizar la convivencia, la reconciliación y la no repetición del conflicto. El Sistema se compone de:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición: su objetivo será colaborar en el esclarecimiento de lo ocurrido, promover y contribuir al reconocimiento de las víctimas y fomentar la convivencia en los territorios. La Comisión creará espacios en los ámbitos nacional, regional y territorial, con el fin de favorecer la participación de los diferentes sectores de la sociedad.</li> <li>2. Unidad para la Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto: su objetivo es establecer lo acaecido a las personas dadas por desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto, contribuyendo a satisfacer los derechos de las víctimas a la verdad y a la reparación integral.</li> <li>3. Jurisdicción Especial para la Paz: ejercerá funciones judiciales y cumplirá con el deber del Estado colombiano de investigar, juzgar y sancionar los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado, particularmente los más graves y representativos.</li> <li>4. Medidas de reparación integral para la construcción de paz: el fin del conflicto representa una oportunidad única para fortalecer el Programa de reparación integral de víctimas que viene implementando el Estado. Por ello se acordaron actos de reconocimiento de responsabilidad colectiva, fortalecimiento de procesos de reparación colectiva, ampliación de estrategias de rehabilitación psico-social, implementación de procesos colectivos de retorno y fortalecimiento de los procesos de restitución de tierras, entre otros.</li> <li>5. Garantías de No Repetición: será el resultado de los mecanismos y medidas del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, de las medidas que se acordarán en el punto 3 de la agenda “Fin del Conflicto”, y de todo lo pactado en el Acuerdo Final. (Ver ABCs Anexos sobre el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición).</li> </ol> <p>Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos: puesta en marcha de diferentes medidas relacionadas con el fortalecimiento de los mecanismos de promoción, prevención y protección de los derechos humanos, y la protección a los defensores de derechos humanos.</p>

Fuente: OACP, 2016



La implementación de las medidas acordadas será un proceso de varios años, cuyo éxito estará estrechamente relacionado con el conocimiento que la sociedad tenga de sus contenidos, de la movilización del país en favor de la paz, y del compromiso de la institucionalidad nacional y local en su desarrollo y gestión.

## Respuesta Rápida

---

Entre la firma del Acuerdo Final y la implementación efectiva de lo acordado, el Gobierno Nacional desarrollará múltiples iniciativas para generar acciones inmediatas de paz en el territorio nacional. La decisión de adelantar esta serie de medidas, en el marco de una Estrategia de Respuesta Rápida (RR), surge tras la revisión exhaustiva de experiencias internacionales de posconflicto y construcción de paz, que enseñan que los acuerdos se pueden debilitar en el primer año después de su firma por varias razones, dentro de las que se encuentran: los múltiples trámites administrativos y logísticos requeridos para su implementación, que no siempre están listos el día después de la firma; los cambios que rebasan la capacidad de gestión institucional y comunitaria; el surgimiento de nuevas conflictividades sociales; los vacíos que quedan a nivel local cuando los combatientes se desmovilizan; y el largo tiempo que toman los procesos de reconciliación.

La Respuesta Rápida se trata entonces de un conjunto de medidas de justicia, desarrollo y gobernabilidad con impacto material y simbólico visible en los territorios y ante la opinión pública, que contribuirán a generar confianza ciudadana en la paz y el Estado, y a aportar a la estabilidad ante la eventual firma de acuerdos de paz.

La Estrategia de Respuesta Rápida tiene previsto impulsar proyectos de generación de ingresos y ampliación de servicios de crédito y asistencia técnica agropecuaria; mantenimiento y construcción de vías terciarias; ampliación de los servicios de justicia formal y alternativa para la resolución de disputas; refuerzo de medidas que prevengan el uso e involucramiento de jóvenes en actividades criminales; focalización de medidas de reparación a víctimas en zonas vulnerables; entre otros.

En concordancia con lo planteado en el PND y con la noción de Paz Territorial, la Estrategia de Respuesta Rápida tendrá cinco enfoques transversales: participación comunitaria, reconciliación, enfoque diferencial, acción sin daño ambiental, y

sostenibilidad en las políticas públicas locales y nacionales. De igual forma, la Respuesta Rápida estará atenta a los procesos territoriales existentes, a las Agendas de Paz y otros esfuerzos colectivos que han identificado prioridades de desarrollo, gobernabilidad, seguridad y justicia. (Ver más información de la Respuesta Rápida en el anexo).

## II. Los planes de desarrollo territorial como instrumento para la construcción de paz

Además de contar con un marco nacional favorable para la construcción de paz, las autoridades municipales y departamentales tienen actualmente la oportunidad de formular e implementar planes de desarrollo territorial (PDT) que permitan avanzar hacia este fin en sus territorios.

Para lograrlo, se recomiendan incluir, como mínimo, algunos aspectos que se relacionan en la Tabla 3.

**Tabla 3: Claves para la construcción de paz en los PDT**

<p><b>1. Identificar y abordar problemáticas y conflictividades territoriales asociadas a:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tensiones socio económicas, socio ambientales e interétnicas.</li> <li>• Desarrollo rural sostenible y ambiental; la participación ciudadana y las instituciones públicas; seguridad y justicia; la presencia de grupos armados y economías ilegales; y la atención y reparación a víctimas.</li> </ul>
<p><b>2. Incluir estrategias de fortalecimiento de capacidades institucionales y de la sociedad civil para:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La integración comunitaria, la inclusión y la convivencia pacífica.</li> <li>• El diálogo, la concertación social, la transformación de conflictos y el cumplimiento de acuerdos.</li> <li>• La identificación y desarrollo de visiones colectivas de paz y desarrollo.</li> <li>• La rendición de cuentas y la transparencia.</li> </ul>
<p><b>3. Proponer medidas que orienten la gestión pública hacia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una participación ciudadana incluyente.</li> <li>• El goce efectivo de derechos.</li> <li>• Una acción sin daño y sensibilidad al conflicto.</li> <li>• Una gestión por resultados.</li> <li>• La integración regional y entre la nación y el territorio.</li> </ul>

Fuente: DNP, OACP y Ministerio para el Posconflicto.

A continuación se profundizará en la relevancia de la participación durante el proceso de formulación de los PDT, y en la identificación y formulación de soluciones a las conflictividades territoriales como componentes indispensables para la construcción de paz, haciendo especial énfasis en cinco ejes temáticos para la construcción de paz y la transición al posconflicto.

### **A) La formulación participativa de los PDT**

La participación ciudadana es un componente fundamental para la construcción de paz porque contribuye al diálogo social, fortalece la confianza, promueve la legitimidad y continuidad de los procesos sociales y permite avanzar en la garantía de derechos, desde una perspectiva incluyente y democrática. Asimismo, la participación permitirá identificar los activos y capacidades del territorio en términos de buenas prácticas de buen gobierno participativo, espacios de diálogo social legítimos, identificación de actores que cuentan con el reconocimiento de la comunidad, así como de aspectos que generan identidad, cohesión y sentido de pertenencia territorial.

La participación debe ser el principal dinamizador de la formulación e implementación de los PDT. En consecuencia, se sugiere a las autoridades municipales y departamentales tanto en el proceso de diagnóstico, como en la formulación estratégica:

- a. Reconocer los procesos, herramientas de planeación y propuestas de construcción de paz de los territorios, en los que participen actores públicos, privados y de la sociedad civil. Algunos de estos procesos se desarrollan en el marco de instancias reglamentadas de participación ciudadana (por ejemplo: Comités de Justicia Transicional y Consejos de Política Social), mientras que otros se desarrollan a través de organizaciones y movimientos de la sociedad civil, o instancias no reglamentadas de participación ciudadana (por ejemplo: agendas de paz, programas de desarrollo y paz, núcleos de pobladores, constituyentes municipales, sistemas regionales de planeación de iniciativa ciudadana).
- b. Convocar a actores claves y establecer oportunidades reales de participación, con énfasis en lo rural, escuchar e incluir sus percepciones, intereses y necesidades sobre las principales conflictividades del territorio. Se recomienda hacer especial énfasis en aquellos actores que han sido excluidos de las dinámicas del desarrollo territorial (por ejemplo: las víctimas y sus organizaciones, líderes comunitarios, ex combatientes, movimientos y partidos políticos de oposición).
- c. Garantizar el acceso a la información suministrando datos de manera clara, oportuna y permanente a la ciudadanía, utilizando medios físicos, audiovisuales y/o electrónicos. Disminuir las asimetrías en la obtención de información para contribuir en el fortalecimiento de los ejercicios de diálogo en los territorios.
- d. Fomentar ejercicios de presupuestos participativos, como mecanismo complementario para la concertación de propuestas y la inclusión de proyectos de organizaciones sociales en los PDT.
- e. Establecer oportunidades reales de participación tanto en el diagnóstico como en la formulación de estrategias, y procurar que los insumos recogidos incidan en la orientación de programas y proyectos con asignación presupuestal.

## **B) La identificación y transformación de conflictos territoriales a través de los PDT**

Existen conflictividades territoriales de carácter político, social, económico y ambiental, interrelacionadas en algunos casos con el conflicto armado interno, que se han generado por la no respuesta o solución inadecuada de las mismas. Por consiguiente, la identificación de éstas en los PDT, permitirá formular las estrategias necesarias para su atención temprana y/o para evitar que escalen a diversas formas de violencia.

Para lo anterior se recomienda:

- a. En el diagnóstico, identificar las conflictividades desde una lectura territorial integral para establecer posteriormente alternativas de solución y estrategias sectoriales coherentes entre sí. Por ejemplo, los conflictos relacionados con el uso del suelo y presencia de cultivos ilícitos suelen ser transversales a las dimensiones económica, institucional, social y ambiental, por lo cual es importante entender bien las causas de los mismos y formular estrategias sectoriales claras para su transformación.
- b. Se recomienda que las alternativas formuladas no generen nuevos conflictos o escalen los existentes, ni profundicen tensiones en el territorio, sino que por el contrario, fortalezcan los conectores (factores que unen y/o conectan a la gente) de la comunidad y las capacidades locales para la construcción de paz (Universidad Nacional de Colombia et al. 2011).
- c. Asimismo, se sugiere avanzar en la formulación de estrategias y programas para la atención y solución de conflictividades, priorizando las medidas preventivas y el diálogo social sostenido como mecanismo de gestión de la conflictividad o problemática.

## **C) Ejes temáticos para la construcción de paz**

Los PDT son un instrumento para la construcción de paz en todos los municipios y departamentos, sin embargo, en los territorios más afectados por el conflicto armado se identifican condiciones comunes que han favorecido o permitido la reproducción y prolongación del mismo por décadas.

A continuación, y como referente, se proponen cinco ejes temáticos que recogen estas problemáticas y conflictividades, algunas de las cuales han sido identificadas como retos en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en el marco de los diálogos de paz.

### **1. Desarrollo rural integral sostenible y ordenamiento territorial.**

El conflicto armado ha afectado principalmente a territorios que enfrentan grandes desafíos en términos de desarrollo integral, sostenibilidad ambiental y ordenamiento territorial. El 88% de los municipios donde la incidencia del conflicto es alta y muy alta, son municipios clasificados como rurales y rurales dispersos (Documento CONPES 3850, 2015).

Dentro de este eje temático se identifican problemáticas y conflictividades relacionadas con: propiedad y uso de la tierra, presencia de zonas de reserva ecológica, disponibilidad de recursos naturales, planes de ordenamiento territorial, actividades agropecuarias, forestales y mineras en el territorio, oferta para el campo en infraestructura, bienes y servicios públicos, seguridad alimentaria, y productividad rural, necesidades de resguardos indígenas, consejos comunitarios y zonas de reserva agrícola, entre otros.

### **2. Víctimas del conflicto armado.**

Según el Registro Único de Víctimas, Colombia cuenta con 7.640.180 víctimas del conflicto armado registradas, que deben ser sujetos de reparación, cuyas afectaciones se presentaron en territorios de alta presencia de grupos armados ilegales, pobreza y baja institucionalidad (Red Nacional de Información -Unidad Para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. Registro Único de Víctimas, 2016).

Por ello también cuenta con una Política de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno. Además, las víctimas han sido el centro de los actuales diálogos de paz, priorizando la garantía de sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición, como temas en los que la nación y los gobiernos territoriales tendrán que hacer enormes esfuerzos.

Este eje temático recoge las problemáticas y conflictividades asociadas a la violación de derechos humanos en el marco del conflicto armado (delitos de lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra, secuestro, tortura, ejecuciones extrajudiciales,

desaparición forzada, violencia sexual, desplazamiento forzado, uso de minas antipersonales, y reclutamiento de menores, entre otros), y a la implementación de los componentes de la Ley de Víctimas y Restitución de tierras.

### **3. Fortalecimiento institucional y participación ciudadana.**

En la mayoría de los casos, el conflicto armado se ha ubicado en territorios con bajo desempeño institucional, y con pocas condiciones para el ejercicio del derecho a la participación por parte de la sociedad civil. Según el Índice de Desempeño Integral del DNP, el 57% de los municipios con incidencia alta y muy alta del conflicto armado, tiene un desempeño institucional medio, bajo o crítico (DNP, 2015). Por su parte, siguiendo datos de la Encuesta de Cultura Política del DANE, solamente el 7% de ciudadanos que conoce los mecanismos e instancias de participación ciudadana los ha usado alguna vez, el 74% de las personas no cree que dichos dispositivos beneficien a todos por igual, el 72% considera que no sirven para reivindicar derechos, y el 65% asegura que no permiten el cumplimiento de planes, programas y proyectos para la comunidad (DANE, 2011).

Dentro de este eje temático se identifican las problemáticas y conflictividades relacionadas con una débil gestión institucional de los municipios (capacidades de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación, rendición de cuentas, articulación con la sociedad civil), y con una débil o baja participación de la sociedad civil en espacios de participación, veeduría ciudadana, construcción de agendas de desarrollo y paz, iniciativas de paz existentes, interlocución con la institucionalidad, entre otras. En este eje también se identifican las capacidades de la institucionalidad y de la sociedad civil frente a la construcción de paz (abordaje de conflictos, diálogo, concertación, mecanismos de resolución pacífica).

### **4. Economías ilegales y alternativas productivas.**

El 60% de los cultivos ilícitos, censados en 2013 y 2014, se concentró en municipios y departamentos altamente afectados por el conflicto armado. En estos mismos años, las fronteras con Perú, Brasil y Panamá se consolidaron como los principales focos de minería ilegal y explotación ilícita de recursos naturales (DNP, 2015). Para atender este problema, el PND ha planteado los objetivos de fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo y de enfrentar

el problema de las drogas desde una perspectiva integral y equilibrada.<sup>2</sup> Además, desde los diálogos de paz se ha propuesto una solución con un enfoque de desarrollo rural, lucha

contra el crimen organizado y el narcotráfico, y programas para tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública.

Las principales problemáticas asociadas a este eje temático son la presencia de cultivos ilícitos, de economías ilegales, la carencia de alternativas productivas sostenibles y el consumo de sustancias psicoactivas.

## 5. Justicia y seguridad.

El acceso a la justicia y la seguridad en el territorio son dos condiciones necesarias para conseguir una paz estable y duradera en el país. Según el PND 2014-2018, existe un patrón demográfico de concentración de la impunidad como resultado de un bajo desempeño de la justicia en departamentos de alta afectación por conflicto e inseguridad; mientras que departamentos de baja intensidad del conflicto registran bajas tasas de impunidad. Estos temas representan, además, enormes desafíos en un escenario de posconflicto, donde gran número de excombatientes estarán pasando por un proceso de desmovilización e incorporación a la vida civil, en comunidades y territorios donde habrá que reconstruir el tejido social y generar condiciones de convivencia pacífica, solidaridad y confianza.

El eje de justicia y seguridad recoge las problemáticas asociadas a la inseguridad en el territorio (por ejemplo: presencia de actores armados, crimen organizado, minas antipersonales y otros artefactos similares), a la inseguridad ciudadana y humana, a la baja capacidad en la prestación de servicios de justicia por parte del Estado, a la subutilización de mecanismos alternativos de solución de conflictos y a los retos para la incorporación a la vida civil de desmovilizados, entre otras. También se identifican las problemáticas relacionadas con el ejercicio de los derechos civiles y políticos de personas, organizaciones y comunidades.

<sup>2</sup> Objetivo 4, Literal C “Fortalecimiento de la inteligencia económica y financiera para el control del lavado de activos”, y Objetivo 5 del PND 2014-2018.

## III. Rutas para la elaboración del Plan de Desarrollo Territorial como instrumento de construcción de paz

En este capítulo se desarrolla una ruta para que las personas involucradas en el proceso de formulación de los PDT, puedan incluir en ese instrumento los elementos de construcción de paz. Para lo anterior, se señalan hitos o acciones clave a tener en cuenta en la elaboración de las partes del Plan: diagnóstico, estrategia, e inversiones. Estos hitos no implican una nueva metodología sino que, por el contrario, buscan ser un complemento de las metodologías, formatos y herramientas recomendados en el KiTerritorial del DNP (DNP, 2016).

20

### A) Diagnóstico

La sección de diagnóstico es la más importante dentro de la elaboración de un PDT para la construcción de paz, pues permite identificar las conflictividades de cada territorio asociadas tanto al conflicto armado como a las demás dimensiones del desarrollo. El diagnóstico también debe visibilizar los activos y capacidades del municipio y de los actores del mismo sobre los que se pueden construir, desde lo local, respuestas a estas conflictividades.

La principal recomendación es elaborar un diagnóstico integral, que dé cuenta de todas las conflictividades y situaciones problemáticas del territorio, independientemente de que los asuntos allí identificados puedan ser o no traducidos en programas, productos, indicadores o metas en las partes estratégica y de inversiones del Plan. Haber identificado las principales necesidades del territorio será el primer paso para gestionar proyectos y recursos con el departamento o la nación en un periodo posterior a la eventual firma de un acuerdo de paz.

A continuación se identifican los cuatro hitos para la inclusión de la construcción de paz en el Diagnóstico, según los momentos identificados en el KiTerritorial.



### **Hito 1: Análisis para el cierre de brechas.**

El cierre de brechas es una acción que se orienta al goce efectivo de derechos de toda la población, y a generar las condiciones para una paz estable y duradera en todos los territorios. El análisis de cierre de brechas en el diagnóstico busca identificar el nivel de esfuerzo que debe realizar una entidad territorial para lograr resultados realistas, en relación con la situación del municipio, del departamento y del país.

La metodología planteada por el DNP permite analizar los esfuerzos en materia de educación (cobertura, pruebas Saber, analfabetismo), salud (vacunación, mortalidad infantil), agua (cobertura en acueducto), vivienda (déficit cuantitativo y cualitativo), e institucionalidad (ingresos tributarios).

### **Hito 2: Lectura sectorial y transversal del territorio para la construcción de paz.**

Una lectura transversal y sectorial del territorio, enfocada en la construcción de paz, debe partir del entendimiento de que ésta no es un sector adicional, pues sus objetivos se lograrán realizando esfuerzos a través de los sectores ya existentes en la estructura pública nacional y territorial. Por este motivo, en caso de ser pertinente para el territorio, esta guía sugiere detenerse con mayor profundidad en los cinco ejes temáticos claves para la construcción de paz, señalados en la sección anterior.

Para realizar la lectura transversal y sectorial del territorio, se pueden utilizar las preguntas orientadoras y los indicadores que se presentan en la Tabla 4, así como las rutas especializadas del KiTerritorial<sup>3</sup>, especialmente: seguridad alimentaria y nutricional, seguridad y convivencia, empleo, reintegración, derechos humanos, enfoque diferencial étnico, sector agropecuario y desarrollo rural, política de víctimas, ambiente, cambio climático, agua potable y saneamiento básico, plan de ordenamiento territorial municipal y distrital, y buen gobierno.

<sup>3</sup> Las Rutas especializadas hacen parte del KiTerritorial. Son una herramienta que ofrece orientaciones sectoriales y transversales para la formulación del PDT. Se han dispuesto 23 Rutas Especializadas.

Los indicadores son sólo una de las herramientas que permiten tener información para dar respuesta a las preguntas orientadoras. Otras herramientas incluyen documentos y estudios del municipio o región y, sondeos con expertos y ejercicios participativos con personas de la comunidad. También es importante aclarar que los indicadores sugeridos son los que se encuentran disponibles a través del KiTerritorial del DNP pero existen otras fuentes de información que se pueden consultar.

**Tabla 4. Ejes temáticos para la construcción de paz, preguntas orientadoras, rutas especializadas e indicadores**

Eje temático:	1. Desarrollo integral sostenible y ordenamiento territorial
Preguntas orientadoras:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ ¿Existen conflictos por propiedad? ¿Cuáles?</li> <li>⊙ ¿Cuál es el estado de los instrumentos para la planificación y usos sostenibles del territorio? ¿Se presentan conflictos por los usos del suelo en su territorio?</li> <li>⊙ ¿Existen áreas protegidas en su territorio y ecosistemas estratégicos (humedales, manglares, páramos, corales, pastos marinos)? ¿Cuáles?</li> <li>⊙ ¿Existen resguardos, territorios colectivos, consejos comunitarios o zonas de reserva campesina en su territorio? ¿Cuáles?</li> <li>⊙ ¿La población de municipio tiene condiciones para la seguridad alimentaria? ¿Cuáles son los principales obstáculos?</li> <li>⊙ ¿Existen modelos de aprovechamiento sostenible y con enfoque productivo para zonas de protección ambiental? ¿Cuáles? ¿Qué dificultades enfrentan?</li> <li>⊙ ¿Cuál es el estado de las vías secundarias y terciarias de su localidad?</li> </ul>	
Rutas especializadas relacionadas:	
<ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Sector agropecuario y desarrollo rural</li> <li>⊙ Ordenamiento territorial departamental</li> <li>⊙ Plan de ordenamiento municipal y distrital</li> <li>⊙ Ambiente</li> <li>⊙ Agua potable y saneamiento básico</li> <li>⊙ Seguridad alimentaria y nutricional</li> </ul>	

Algunos indicadores sugeridos:			
Indicador	Fuente	Año(s)	Disponible en
Porcentaje del área del municipio con conflictos de uso del suelo por: uso inadecuado, subutilización, sobreutilización, áreas pantanosas, minería, y otros.	IGAC	2012	Ficha desarrollo Rural sostenible
Porcentaje del área del municipio en zonas con restricciones y de protección: comunidades negras, comunidades indígenas.	IGAC	2015	Ficha desarrollo Rural sostenible
Porcentaje del área del municipio en zonas con restricciones y de protección: parque nacional natural, parques nacionales regionales, reserva forestal, reservas naturales de la sociedad civil.	Parques Nacionales Naturales de Colombia	2015	Ficha desarrollo Rural sostenible
Número de resguardos indígenas	DANE	2015	Ficha de caracterización territorial
Población en resguardos indígenas	DANE	Junio 30 2014	Ficha de caracterización territorial
Hectáreas dedicadas a cultivos agrícolas	IGAC	2013	Ficha de caracterización territorial
Hectáreas de bosque	IGAC	2013	Ficha de caracterización territorial
Hectáreas dedicadas a otros usos	IGAC	2013	Ficha de caracterización territorial
Hectáreas deforestadas	DNP con información IDEAM	De 2010 a 2012; de 2012 a 2013	Base indicadores adicionales construcción de paz

Eje temático:		2. Víctimas del conflicto armado	
<b>Preguntas orientadoras:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Hay en su municipio personas víctimas registradas? ¿Cuántas?</li> <li>• ¿Es su municipio receptor de población desplazada? ¿Puede identificar de qué municipios proviene esta población?</li> <li>• ¿Es su municipio expulsor de población desplazada?</li> <li>• ¿Cuáles son las características de la población víctima del municipio?</li> <li>• ¿Es posible identificar en su territorio factores de riesgo que puedan generar nuevas víctimas? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Cuál es el estado de atención y reparación integral a víctimas (componentes de prevención y protección, asistencia y atención, reparación, y verdad y justicia)?</li> <li>• ¿Existen ejercicios para el esclarecimiento de la verdad y/o la construcción de la memoria en su municipio?</li> <li>• ¿Cuál es el estado de la judicialización de los delitos cometidos en el contexto y en razón del conflicto armado en su municipio?</li> </ul>			
<b>Rutas Especializadas relacionadas:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política de prevención, protección, atención, asistencia y reparación integral a víctimas del conflicto armado.</li> <li>• Derechos humanos</li> </ul>			
<b>Algunos indicadores sugeridos</b>			
Indicador	Fuente	Año(s)	Disponible en
Número de víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV), según lugar de ocurrencia del hecho victimizante	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	2011 a 2014	Base indicadores adicionales construcción de paz
Número de víctimas en el Registro Único de Víctimas (RUV), según lugar de declaración del hecho victimizante	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)	Corte diciembre 2015	Base indicadores adicionales construcción de paz



<b>Eje temático:</b>		<b>3. Fortalecimiento institucional y participación</b>	
<b>Preguntas orientadoras:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿La estructura administrativa y financiera de su municipio es adecuada para la prestación de los servicios de su competencia y la garantía de los derechos? ¿Cuáles son los principales problemas?</li> <li>• ¿Cuáles son las principales dificultades para que los espacios o instancias de participación existentes en su municipio permitan la vinculación de los ciudadanos en la gestión pública?</li> <li>• ¿Existen en su municipio experiencias exitosas de participación ciudadana que puedan aportar lecciones aprendidas, buenas prácticas y metodologías susceptibles de ser replicadas para fortalecer la vinculación de los ciudadanos en la gestión pública?</li> <li>• ¿Existen instancias funcionales de participación en el municipio? ¿Cuáles? ¿Hay una activa participación de niños, niñas, adolescentes, mujeres, grupos étnicos y minorías?</li> <li>• ¿Existen mecanismos para que la sociedad civil haga seguimiento y veeduría a la gestión territorial? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Las veedurías y las instancias de participación han incidido en los niveles de transparencia de la administración municipal? ¿El municipio aplica presupuestos participativos?</li> <li>• ¿Existen estrategias para el fortalecimiento de la participación ciudadana y de organizaciones sociales? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿La institucionalidad y la sociedad civil cuentan con capacidades para la construcción de paz (abordaje de conflictos, diálogo, concertación, mecanismos de resolución pacífica de conflictos)? ¿Existen estrategias para fortalecer estas capacidades?</li> </ul>			
<b>Rutas Especializadas relacionadas:</b>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Buen Gobierno</li> <li>• Enfoque diferencial étnico en la gestión del desarrollo territorial</li> <li>• Equidad de género</li> <li>• Diversidad sexual</li> </ul>			
<b>Algunos indicadores sugeridos</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Fuente</b>	<b>Año(s)</b>	<b>Disponible en</b>
Resumen de información presupuestal del municipio	DNP	2014	Ficha de caracterización territorial
Indicador de desempeño fiscal	DNP	2011 y 2014	Ficha de caracterización territorial



Eje temático:		4. Economías ilegales y alternativas productivas	
<b>Preguntas orientadoras:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué economías ilegales son recurrentes en su municipio?</li> <li>• ¿Existen cultivos de uso ilícito en su territorio? ¿Por qué existen estos cultivos?</li> <li>• ¿Existen planes operativos para la reducción de cultivos ilícitos? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Existe articulación entre los programas de sustitución de cultivos ilícitos y los programas de desarrollo rural de su municipio? ¿Qué fortalezas o debilidades tiene?</li> <li>• ¿Su municipio cuenta con medidas para el diagnóstico, atención y rehabilitación de consumidores de sustancias psicoactivas? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Existe minería ilegal y contrabando en su municipio?</li> <li>• ¿Existen programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas y de atención al consumidor de las mismas?</li> </ul>			
<b>Rutas Especializadas relacionadas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Derechos Humanos</li> <li>⊙ Ambiente</li> <li>⊙ Seguridad y convivencia</li> </ul>			
<b>Algunos indicadores sugeridos</b>			
Indicador	Fuente	Año(s)	Disponible en
Área del municipio con cultivos de coca	DNP	2011 y 2014	Ficha de caracterización territorial
Eje temático:		5. Justicia y seguridad	
<b>Preguntas orientadoras:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Existen grupos armados ilegales en su territorio? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Existen organizaciones de delincuencia común y organizada en su municipio? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Cuáles son los principales inconvenientes para la prestación de los servicios de justicia?</li> <li>• ¿El municipio cuenta con Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)?</li> <li>• ¿Existen sospecha o evidencia de minas antipersonales en su territorio?</li> <li>• ¿Cuenta su municipio con casas de justicia u otros mecanismos alternativos de solución de conflictos? ¿Cuáles?</li> <li>• ¿Existen medidas para la reconciliación y la no discriminación entre población víctima y en proceso de reintegración? ¿Cuáles?</li> </ul>			
<b>Rutas Especializadas relacionadas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>⊙ Seguridad y convivencia</li> <li>⊙ Reintegración</li> <li>⊙ Derechos humanos</li> </ul>			
<b>Algunos indicadores sugeridos</b>			
Indicador	Fuente	Año(s)	Disponible en
Tasa de homicidios	Ministerio de Defensa	2013 y 2014	Base indicadores adicionales construcción de paz
Secuestros por 100.000 habitantes	Policía Nacional	2011 a 2014	Base indicadores adicionales construcción de paz
Hurto a comercio, personas, residencias y automotores por 100.000 habitantes	Ministerio de Defensa	2011 a 2014	Base indicadores adicionales construcción de paz

Fuente: OACP, Ministerio para el Posconflicto y DNP

### Hito 3: Problemas, causas y consecuencias.

La identificación de problemas, definición de causas y consecuencias, desde una perspectiva de construcción de paz, implica identificar las conflictividades sociales que dieron origen o potencian las situaciones problemáticas. Este ejercicio permitirá llegar a soluciones más pertinentes en la parte estratégica, que a su vez conducirán a la atención temprana de conflictos y a evitar que escalen a diversas formas de violencia.

Para el acercamiento a estas conflictividades se sugiere revisar ejercicios de prospectiva territorial e insumos resultantes de prácticas participativas con la comunidad (por ejemplo: Planes Estratégicos Territoriales, y visiones departamentales o regionales), e identificar en ellos factores que generan divisiones y conexiones en un territorio, para comprender las transformaciones que hay que realizar en el mismo.

Es importante comprender que existe una clara diferencia entre conflictividad y problema pues el primero se presenta “cuando dos o más actores, personas, organizaciones, grupos de interés o gobiernos, tienen pretensiones opuestas sobre determinados recursos (naturales, económicos, de poder, entre otros), por lo que generalmente adoptan una conducta contraria a la cooperación para alcanzar objetivos que consideran incompatibles o para manifestar sus diferencias” (Agencia Alemana para la Cooperación Internacional et al. Programa CERCAPAZ 2008-2009, p. 5). Mientras que el segundo corresponde a las necesidades o carencias que afectan en general a la comunidad o una parte de ésta (por ejemplo: bajas coberturas en educación, deserción escolar o desnutrición en niños).

El conocimiento previo de estas conflictividades, permitirá hacer un análisis de los problemas, causas y consecuencias que va más allá de la lectura sectorial.

**Tabla 5. Problema, causas y consecuencias**

Dimensión: Tema: Economías ilegales y alternativas productivas				
Causas indirectas	Causas directas	Problema identificado	Consecuencias directas	Consecuencias indirectas
1. Baja presencia institucional efectiva. 2. La no garantía de los servicios básicos.	1. Los bajos costos para tener cultivos ilícitos. 2. La no existencia de cadenas de comercialización para los productos tradicionales 3. La existencia de amplias zonas de bosque sin adecuada protección. 4. Los altos costos de producción de los cultivos tradicionales por los costos de los insumos.	La existencia de 110 hectáreas de cultivos ilícitos.	1. Aumento de la siembra de minas antipersonas por parte de grupos armados ilegales y de posibles víctimas. 2. Crecimiento de los índices de inseguridad por la presencia de grupos armados ilegales. 3. Amenaza de los ecosistemas del territorio (fauna y flora).	1. Pérdida de las prácticas culturales y económicas tradicionales. 2. Estigmatización de la población de cultivadores.

Fuente: Manual para la Formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales. (En el KiTerritorial del DNP)

#### **Hito 4: Ejercicio participativo con la comunidad como eje de la construcción de paz.**

Como se mencionó en el capítulo anterior, la participación ciudadana es un requisito indispensable para la construcción de paz territorial, por tal razón debe ser el principal dinamizador y debe estar presente en todas las etapas de la elaboración del plan.

Se recomienda que todo el ejercicio de Diagnóstico se apoye en las diferentes instancias de participación que existen en el municipio y, además, consultar documentos que den cuenta de los conflictos identificados por las comunidades en ejercicios previos de participación, agendas ciudadanas de paz y desarrollo, y ejercicios de prospectivas territoriales.

La información recolectada se puede consignar en la herramienta *Diario de Campo con la Comunidad*, dando cuenta del análisis de la problemática, las oportunidades, fortalezas y alternativas de solución, así como los insumos que permitan la elaboración de una visión de largo plazo.

Para esto, se puede apoyar en el ejemplo que se presenta a continuación:

**Tabla 6. Diario de Campo con la comunidad**

Dimensión:		Tema: Economías ilegales y alternativas productivas	
Lugar: Salón Comunal Fecha: 28-01-2016 Hora: 9:00 a.m.		Actores: Población de la Vereda la Montañita	
Aportes de la comunidad al análisis de problemáticas	Oportunidades y fortalezas identificadas por la comunidad	Aportes de la comunidad a la construcción de la visión de largo plazo	
Altos costos de los insumos para la producción agrícola Altos costos del transporte de la producción agrícola por el mal estado de las carreteras. Falta de mercados óptimos para la comercialización de los productos agrícolas Poco apoyo por parte de las administraciones públicas. Presencia de grupos ilegales que promueven y desarrollan economías ilícitas.	Oportunidades de créditos con bajo costo para producción agrícola. Control de los costos de los insumos agrícola. Experiencia de la comunidad en procesos de sustitución de cultivos ilícitos. Mejoramiento de las carreteras. Apoyar en la estructuración de cadenas de comercialización de los productos. Presencia institucional para mejorar la seguridad. Áreas de parques naturales con potencial turístico sostenible.	Desarrollar el potencial del municipio en cadenas de comercialización, en un contexto libre de economías ilegales.  Potenciar a la región como zona de turismo ecológico, que brinde nuevas oportunidades de trabajo y promueva la economía local.	

Fuente: Manual para la Formulación de Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales (En el KiTerritorial del DNP).

## B) Parte Estratégica

En la parte estratégica del PDT la construcción de paz se puede reflejar en tres hitos del proceso: **1)** La visión de desarrollo territorial; **2)** La formulación y priorización de objetivos; y **3)** La estructuración de programas.

En esta sección se espera contar con un PDT que: **1)** Comprenda la construcción de paz como un objetivo integral de la planeación territorial y no como un sector adicional; **2)** Desarrolle ejes estratégicos y programas que sean coherentes entre sí, no generen nuevos conflictos territoriales y construyan capacidades para el diálogo social y la convivencia pacífica; y **3)** Desarrollen alternativas de solución, programa, metas e indicadores asociados a los ejes temáticos de paz (en caso de ser pertinentes), que se puedan implementar a través de los sectores ya existentes y los principios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad.

A continuación se presentan algunos pasos prácticos para realizarlo:

### Hito 1. Definición de una visión de desarrollo territorial alineada con la construcción de paz

Una visión enfocada en la construcción de paz debe dar cuenta de los aspectos que evidenciarían la transformación de las principales conflictividades territoriales en el largo plazo. Para desarrollarla, se recomienda revisar las visiones de paz elaboradas en ejercicios participativos y prospectivos en los territorios. También se sugiere incluir información acerca de las tensiones y factores positivos que se consideren más relevantes a partir del ejercicio de diagnóstico.

**Ejemplo Visión:** *El municipio es reconocido a nivel nacional e internacional con un turismo enfocado en la reconciliación, la no discriminación y la preservación ambiental, a través de parques temáticos naturales que han generado sensación de seguridad, arraigo territorial, empleo a la población rural y ha permitido el desarrollo comercial de la región.*



## **Hito 2. Formulación y priorización de objetivos que aporten a la construcción de paz**

Uno de los criterios propuestos por el KiTerritorial del DNP para la definición de los objetivos del PDT es la construcción de paz. Se recomienda tener en cuenta los siguientes aspectos que permiten identificar los objetivos que le aportan a la construcción de paz en el territorio:

1. Fue identificado en ejercicios de participación.
2. Genera o fortalece las capacidades locales para el diálogo social y la convivencia pacífica.
3. No produce o promueve otros conflictos en el territorio o escala los existentes.

Atiende problemáticas o conflictividades identificadas en los ejes temáticos de paz: desarrollo rural integral, víctimas, fortalecimiento institucional y participación, economías ilegales, seguridad y convivencia.

## **Hito 3. Estructuración de programas como herramientas para la construcción de paz.**

Una vez identificados los objetivos durante el paso anterior, se podrá asegurar que los programas estructurados en el marco del PDT serán un instrumento para la construcción de paz.

No obstante, lo anterior se debe velar porque, en la medida de lo posible, todos los programas del PDT, incluyendo aquellos relacionados con los cinco ejes temáticos de construcción de paz, no produzcan otros conflictos en el territorio o escalen los existentes, atiendan conflictividades de forma integral y generen o fortalezcan las capacidades locales para el diálogo y la convivencia pacífica.

Para asegurar lo anterior, se sugiere la creación o fortalecimiento de estrategias dentro del PDT para: 1) la integración comunitaria y la no discriminación; 2) el diálogo, la concertación social, la transformación de conflictos y el cumplimiento de acuerdos; 3) la identificación y desarrollo de visiones colectivas de paz y desarrollo; y 4) la rendición de cuentas y la transparencia.

### **C) Plan de Inversiones**

Los programas que se estructuren para el desarrollo de estrategias encaminadas a la construcción de paz y la transformación de las principales conflictividades territoriales, deben contar también con una programación anualizada de recursos que financiarán dichas inversiones (Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI). Para realizarla, es importante tener en cuenta que las apuestas de paz se materializan en componentes sectoriales que debieron ser priorizados de acuerdo a los lineamientos establecidos atrás, así como a la disponibilidad de fuentes y recursos de la entidad territorial, siguiendo parámetros de la gestión por resultados.

Se espera que las apuestas de construcción de paz, que surjan desde los territorios, permitan generar alianzas para la gestión de recursos y el acceso a diferentes fuentes de financiación. Para ello es necesario impulsar esquemas de asociatividad territorial; explorar la aplicación de instrumentos de planeación regional como contratos plan; y revisar los recursos disponibles del Sistema General de Regalías, de cooperación internacional, o aportes del sector privado.

Es importante tener en cuenta para esta fase que:



1. La participación debe estar presente en todas las fases de elaboración del PDT para garantizar la legitimidad y asegurar que el enfoque de paz esté presente en el proceso de planeación.
2. Priorizar recursos en los programas que conducen a la construcción de Paz. Es decir, aquellos que presentan soluciones a los mayores generadores de conflictos en su territorio, que conducen al cierre de brechas, que fomentan la gestión transformadora de las economías ilegales, o que están orientados a los ejes temáticos descritos en este documento. También se debe tener en cuenta la priorización de los programas que tengan complementariedad con otras fuentes de financiación.
3. Es importante resaltar que la construcción de paz no se refiere a un sector, sino que está presente transversalmente en diferentes sectores e iniciativas de las entidades territoriales. En este sentido, es probable que la entidad territorial en el pasado haya realizado esfuerzos de inversión para la construcción de paz, pero es importante identificar sus alcances e impactos conforme a los lineamientos presentados en las secciones anteriores.
4. El plan de inversiones debe reflejar los esfuerzos de construcción de paz en el territorio, pero esto no significa necesariamente que incorpore recursos adicionales.
5. Los ejercicios de definición de metas de resultado y metas de producto se realizan en la parte estratégica, pero se revisan nuevamente después de examinar el plan de inversiones, ya que la priorización de recursos, puede derivar en el replanteamiento hacia metas de producto más acordes con la realidad.

Hitos para la elaboración del  
PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL  
como instrumento de  
**CONSTRUCCIÓN DE PAZ**



**PARTE  
DIAGNÓSTICA**

- Identifica conflictividades y capacidades para abordarlas.
- Factores que conectan y factores que dividen.

Identificación de problemas (causas y consecuencias)

Reconoce los espacios de participación y diálogo social existentes

Orienta al goce efectivo de derechos de toda la población y a generar las condiciones para la paz

Análisis para el cierre de brechas

- La paz es transversal.
- Haga énfasis en los ejes temáticos.
- Revise rutas sectoriales.

Lectura sectorial y transversal del territorio

Ejercicio participativo con la comunidad

**PARTE  
ESTRATÉGICA**

Evalúa el aporte a la construcción de paz

Formulación y priorización de objetivos

No generan nuevos conflictos o escalan los existentes

Estructuración de programas

Evidencia la transformación pacífica de conflictos

Elaboración de una visión de desarrollo

Gráfica 1. Resumen hitos para la construcción de paz en los PDT

## IV. Insumos adicionales para la formulación de planes de desarrollo territorial como instrumento de construcción de paz

En la siguiente tabla se consigna una serie de insumos que puede ser usada para la inclusión de temas y enfoques para la construcción de paz en la formulación de planes de desarrollo. Todos los documentos referenciados están disponibles en <http://territoriosporlapaz.gov.co/>. Adicionalmente, se incluyen otros enlaces donde pueden ser descargados los documentos.

**Tabla 7. Insumos para la formulación de PDT como instrumentos para la construcción de paz**

Para profundizar en:	Consulte el (los) archivo (s):	También disponible en:
Estrategias del Plan Nacional de Desarrollo (PND) para construcción de paz.	1. Matriz de cruce del PND 2014-2018, los acuerdos para la terminación del conflicto armado, y las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).	
	2. Bases Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.	<a href="https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf">https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20PND%202014-2018F.pdf</a>

Para profundizar en:	Consulte el (los) archivo (s):	También disponible en:
Acuerdos para la Terminación del Conflicto Armado.	1. Acuerdo General para la terminación del conflicto.	<a href="http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/acuerdo-general/Pages/default.aspx">http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/acuerdo-general/Pages/default.aspx</a>
	2. Entérese del proceso de paz.	<a href="http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Entere%20del_proceso_de_paz_260614_digital.pdf">http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/herramientas/documentos-y-publicaciones/Documents/Entere%20del_proceso_de_paz_260614_digital.pdf</a>
	3. Borrador conjunto sobre el Punto 1 del Acuerdo General.	<a href="http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Pages/default.aspx">http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/Pages/default.aspx</a>
	4. Borrador conjunto sobre el Punto 2 del Acuerdo General.	
	5. Borrador conjunto sobre el Punto 4 del Acuerdo General.	
	6. Borrador conjunto acuerdo sobre las Víctimas del Conflicto.	
	7. ABC Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición.	
	8. ABC Comisión para el esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición.	
	9. ABC de la Unidad para la Búsqueda de personas dadas por Desaparecidas.	
	10. ABC Jurisdicción Especial para la Paz.	
	11. ABC de las Medidas de Reparación Integral para la Construcción de la Paz	
	12. ABC de las Garantías de No Repetición y el Compromiso de DD. HH	
	13. Curso Virtual Entérese del Proceso de Paz <sup>1</sup>	<a href="http://territoriosporlapaz.gov.co/entere-del-proceso-de-paz">http://territoriosporlapaz.gov.co/entere-del-proceso-de-paz</a>

1. Curso Virtual: Entérese del Proceso de Paz, sólo disponible en Internet.

Para profundizar en:	Consulte el (los) archivo (s):	También disponible en:
Estrategia de Respuesta Rápida (Despacho del Ministro Consejero para el Posconflicto).	1. Estrategia de Respuesta Rápida.	<a href="https://dl.dropboxusercontent.com/u/10451376/Respuesta%20R%C3%A1pida.pdf">https://dl.dropboxusercontent.com/u/10451376/Respuesta%20R%C3%A1pida.pdf</a>
Acción sin daño.	1. Acción sin daño como aporte a la construcción de paz.	<a href="http://www.cercapaz.org/novedades.shtml?s=r-xx-1-&amp;x=1952">http://www.cercapaz.org/novedades.shtml?s=r-xx-1-&amp;x=1952</a>
Indicadores de caracterización territorial.	1. Ficha de Caracterización Territorial.	<a href="http://ddtspr.dnp.gov.co/FIT/#/fichas">http://ddtspr.dnp.gov.co/FIT/#/fichas</a>
	2. Ficha Desarrollo Rural sostenible.	
	3. Base Indicadores construcción de paz.	
Metodologías, formatos y herramientas para la formulación de su Plan de Desarrollo Territorial.	1. KiTerritorial DNP (Carpeta).	<a href="http://kiterritorial.co/#!/header">http://kiterritorial.co/#!/header</a>
Herramientas para la formulación de proyectos.	1. Proyectos Tipo - SGR DNP (Carpeta).	<a href="https://www.sgr.gov.co/Proyectos/Estructuraci%C3%B3nSGR/ProyectosTipo.aspx">https://www.sgr.gov.co/Proyectos/Estructuraci%C3%B3nSGR/ProyectosTipo.aspx</a>
Verificación de la incorporación de temas y enfoques de la construcción de paz en el Plan de Desarrollo.	1. Lista de Chequeo PDT para la construcción de paz.	
Participación Democrática.	1. Democracia, participación, acción comunal (Ley 1757 de 2015).	<a href="http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/ley-estatutaria-de-participacion-ciudadana">http://participacion.mininterior.gov.co/participacion/ley-estatutaria-de-participacion-ciudadana</a>

## Fuentes consultadas

AGENCIA ALEMANA PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (GIZ) et al. Programa CERCAPAZ (2008-2009). *Planteamiento metodológico que orienta el proceso político y social de agendas de paz locales y regionales*. Bogotá

CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL (2015). *Fondo Colombia en Paz*. (Documento CONPES 3850, 23 de noviembre). Bogotá

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (2011). *Encuesta de Cultura Política*. Bogotá

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2014). *ABC de la construcción de paz y el posconflicto*. Bogotá

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016). *Kit territorial DNP*. (D.N. Planeación, Productor). Recuperado el 30 de enero de 2016, de <http://kiterritorial.co>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación*. Bogotá

FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS Y COOPERACIÓN  
TÉCNICA ALEMANA (2008).

*Acción sin daño y sensibilidad al conflicto.* Bogotá

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO PARA LA PAZ (2016).

*El ABC de las conversaciones: ¿En qué va el proceso de paz?* Recuperado el 30 de enero de 2016, de <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/oacp/Pages/informes-especiales/abc-del-proceso-de-paz/index.html>

RED NACIONAL DE INFORMACIÓN -UNIDAD PARA LA  
ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE VÍCTIMAS (2016).

*Registro Único de Víctimas.* 24 de febrero de 2016. Obtenido de <http://rni.unidadvictimas.gov.co/?q=node/107>

REDPRODEPAZ (2016). *¿Qué son los PDP?* Recuperado en el 2016, de [http://redprodepaz.org.co/new\\_wp/que-es-un-pdp-2/](http://redprodepaz.org.co/new_wp/que-es-un-pdp-2/)

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA et al. (2011).

*Acción sin daño como aporte a la construcción de paz: propuesta para la práctica.* Armonía impresores. Bogotá

## Anexo

### Lista de chequeo para incorporación de temas y enfoques de la construcción de paz en el plan de desarrollo departamental / municipal

Parte diagnóstica	SÍ	NO
<p>¿Su lectura transversal y sectorial del territorio tiene énfasis en alguno de los siguientes ejes temáticos?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Desarrollo rural integral sostenible y ordenamiento territorial.</li> <li>ii. Víctimas del conflicto armado.</li> <li>iii. Fortalecimiento institucional y participación.</li> <li>iv. Economías ilegales y alternativas productivas.</li> <li>v. Justicia y seguridad.</li> </ul>		
<p>¿Se han identificado y caracterizado (actores, causas / consecuencias, tendencias) las principales conflictividades del territorio?</p>		
<p>¿Se han identificado y caracterizado las experiencias y prácticas de construcción de paz en el territorio? Por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Construcción participativa de visiones de paz territorial.</li> <li>ii. Procesos previos de diálogo social y construcción de paz.</li> <li>iii. Experiencias y buenas prácticas comunitarias e institucionales para transformar conflictividades territoriales.</li> </ul>		
<p>¿Se han identificado y caracterizado factores que dividen a la población?            Divisores: i) Sistemas o instituciones; ii) Actitudes o acciones; iii) Valores e intereses diferentes; iv) Experiencias; v) símbolos o celebraciones.</p>		
<p>¿Se han identificado y caracterizado los factores que conectan y cohesionan a la población? Conectores: i) Sistemas o instituciones; ii) Actitudes o acciones; iii) Valores e intereses compartidos; iv) Experiencias; v) símbolos o celebraciones.</p>		

Parte estratégica	SÍ	NO
¿La visión de desarrollo territorial incorpora las expectativas y deseos de paz territorial del municipio /departamento, y además muestra la transformación de las principales conflictividades territoriales?		
Los objetivos priorizados: <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Fueron identificados en ejercicios de participación.</li> <li>ii. Generan o fortalecen las capacidades locales para el diálogo social y la convivencia pacífica.</li> <li>iii. No generan o promueven otros conflictos en el territorio o escalonan los existentes.</li> <li>iv. Atienden problemáticas o conflictividades identificadas en los ejes temáticos de paz: desarrollo rural integral, víctimas, fortalecimiento institucional y participación, economías ilegales o seguridad y convivencia.</li> </ul>		
¿Los programas estructurados están relacionados con? <ul style="list-style-type: none"> <li>i. La integración comunitaria, la inclusión y la convivencia pacífica.</li> <li>ii. El diálogo, la concertación social, La transformación de conflictos y el cumplimiento de acuerdos.</li> <li>iii. La identificación y desarrollo de visiones colectivas de paz y desarrollo.</li> <li>iv. La transparencia y la generación de confianza.</li> </ul>		
Participación	SÍ	NO
¿Todo lo anterior se ha identificado, analizado y validado a partir de la participación activa de los pobladores del territorio?		
¿Los procesos participativos en el marco de la formulación del plan han sido? <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Incluyentes.</li> <li>ii. Los pobladores han incidido en la toma decisiones sobre el contenido del plan.</li> <li>iii. Han promovido la deliberación y el diálogo social.</li> <li>iv. Han contribuido a la reconciliación.</li> <li>v. No han generado daño.</li> </ul>		
¿El Plan de desarrollo promueve y señala mecanismos para el control social a la ejecución del mismo?		



Deutsche Gesellschaft für  
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

ProPaz  
Calle 26 N° 13-19  
Edificio Fonade, Piso 27  
Bogotá, Colombia  
T + (571) 381 5000  
I [www.giz.de](http://www.giz.de)

