

**Capacidades Institucionales Para La Incorporación De La Política Pública de
víctimas en los Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial – PDET – Pacífico y
Frontera Nariñense**

Abraham Francisco González Londoño

Facultad De Pregrado, Escuela Superior De Administración Pública

Proyecto De Monografía Para Optar Al Título De
Administrador Público

Dr. Marlon Arias Sánchez

Bogotá D.C, Colombia

17 enero 2025

Contenido

Capacidades Institucionales Para La Incorporación De La Política Pública de víctimas en los Programas De Desarrollo Con Enfoque Territorial – PDET – Pacífico y Frontera Nariñense	1
Índice de Ilustraciones	2
Índice de Tablas	3
Introducción	4
Objetivos	5
Objetivo General.....	5
Objetivos Específicos.....	5
Marco Teórico.....	5
Marco Metodológico.....	12
Marco Normativo.....	17
Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET -.....	30
PDET Pacífico y Frontera Nariñense.....	35
Incorporación de La Política Pública de Víctimas.....	39
La capacidad Institucional	41
Conclusiones y Recomendaciones	44
Cronograma de Trabajo	46
Referencias.....	47

Índice de Ilustraciones

Ilustración 1. Sistema Proposicional	14
Ilustración 2. Sistema de Taxonomía	15
Ilustración 3. Sistema de Operacionalización	33
Ilustración 4. Dimensiones de la Capacidad Institucional	42

Índice de Tablas

Tabla 1. Producción Normativa en el marco de la Implementación del Acuerdo de Paz relacionada con mecanismos de Planeación en Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.	22
Tabla 2. Correlación de Competencias Institucionales	34
Tabla 3. Cronograma de Actividades.....	46

Índice de mapas

Mapa 1. Ubicación Geográfica Subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense	36
Mapa 2. Localización Territorios Colectivos Subregión Pacífico y Frontera Nariñense	37

Introducción

El documento que se presenta como opción de grado en la modalidad de monografía pretende realizar una revisión conceptual con el fin de abordar problemas de agenda pública en la incorporación de la Política Pública de Víctimas en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Pacífico y Frontera Nariñense para el periodo segundo semestre de 2024.

Con esta finalidad, se abordará la estructura conceptual de los instrumentos de planificación y gestión territorial, agenda pública, la agencia de política pública, política pública y las características propias de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). A fin de estructurar una propuesta de incorporación de Políticas Públicas. En un primer momento, se espera de la delimitación del marco conceptual desarrollado encontrar con precisión las líneas que puedan o deban incorporarse, lo que se reflejará en el documento final.

De la revisión se espera comprender, definir y establecer las conceptualizaciones propuestas, en consecuencia, me centraré en un segundo momento en el instrumento de planificación PDET con especial atención en la subregión Pacífico y Frontera Nariñense. Del resultado de análisis de los instrumentos de planificación y gestión territorial se propone un tercer momento consistente en la descripción de dimensiones de Capacidad Institucional para la incorporación de política pública.

Propongo con ello aportar a la gestión de política pública territorializada en articulación con los diferentes niveles de gobierno, con lo que se espera desarrollar un enfoque o manera de abordar un asunto específico en cuanto a los instrumentos de planificación e incorporación de política pública.

Objetivos

El proceso pretende fundamentalmente presentar un documento monográfico en la categoría de revisión conceptual con la finalidad de optar al título de Administrador Público en la Escuela Superior de Administración Pública, en efecto se proponen los siguientes objetivos general y específico.

Objetivo General

Descripción de un modelo de capacidades institucionales para la incorporación de lineamientos de la Política Pública De Víctimas En El Programa De Desarrollo Con Enfoque Territorial: Pacífico y Frontera Nariñense

Objetivos Específicos

1. Delimitar conceptualmente categorías para los procesos de capacidad de gobernar del gobierno, acción concreta en la toma de decisiones públicas y en los instrumentos de planificación territorial.
2. Abordar los programas de desarrollo con enfoque territorial como instrumento de planificación, gestión y territorializaciones
3. Describir dimensiones de capacidad institucional para la inclusión de la política pública de víctimas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial tomando como modelo el estudio del programa Pacífico y Frontera Nariñense

Marco Teórico

La materia que ocupa esta investigación requiere en principio abordar referencias teóricas relacionadas con la política pública y los instrumentos de planificación territorial. Inicialmente se

podría pensar para el abordaje del asunto investigativo en técnicas de negociación o específicamente en los procesos de participación ciudadana. No obstante, el enfoque abordado termina proponiendo una intersección de resultado y continuidad de relación entre la teoría de la gobernanza, el enfoque de las capacidades la dimensión de territorio y la política pública para las dimensiones de capacidad institucional.

Para entender el concepto de *gobernanza* y a efectos de este escrito se toma como punto de partida los trabajos realizados por Luis F. Aguilar, quien en un contexto de constantes reformas en las últimas décadas del siglo XX por causa de la crisis fiscal en Latinoamérica y en consecuencia de la disciplina administrativa encuentra la necesidad de descubrir formas de organización y gestión de gobierno encaminadas a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en la provisión eficaz de bienes y servicios a cargo del Estado.

Contexto en el que la problemática y sentido de la administración pública para las primeras décadas del siglo XXI, es el asunto de la *Gobernación*. Lo que en Aguilar se plantea como la “(re) construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales, actuales de escasez, adversidad e incertidumbre” (Aguilar, 2016). Por lo que, el gobierno y la administración pública deben tomar una forma de organización, dirección y operación que mediante su capacidad resuelva problemas públicos en las actuales sociedades cuyas características son: mayor autonomía, gobiernos más democráticos y transición digital.

En este sentido, el gobierno y en conjunto la administración pública debe acreditarse como un agente con capacidad de resolver el acceso a servicios públicos, la superación de necesidades básicas insatisfechas, la superación de la pobreza y en general la resolución del problema de la desigualdad y la inequidad en criterios de eficiencia, calidad y eficacia. De

manera tal, que la gestión gubernativa recupere la confianza social en el gobierno y las instituciones en el contexto de crecientes avances tecnológicos y un estado caracterizado por democracias pluralistas, creciente producción normativa, aumento social por las políticas fiscales y la necesidad de finanzas públicas robustas.

El enfoque de *gobernación/gobernanza* en palabras de (Aguilar, 2016), se plantea como un enfoque políticamente apropiado, no es un discurso gubernamentalista para la superación de las crisis sociales, si no por el contrario, es un enfoque propio post transición en el que se ve la democracia como gobierno con capacidad gubernativa para resolver problemas en condición de agente frente a la dirección, coordinación y articulación de la sociedad.

Ahora bien, esta capacidad gubernativa debe considerar la política pública y el orden de las finanzas públicas frente a sectores de la sociedad diferenciados e independientes, que en algunos casos tienen características de autorregulación y autogobierno¹. La capacidad de agente del Gobierno y la Administración Pública en Colombia debe considerar los gobiernos propios de las comunidades indígenas, afro y palenqueras, sus enfoques y características correspondientes dado su reconocimiento por el constituyente primario en la Constitución Política de Colombia en 1991.

La gobernanza es el resultado de un proceso de recuperación y reactivación de la naturaleza pública que invita a la actuación de autoridades y funcionarios públicos más transparente, obediente al interés general de las comunidades y el beneficio público, acompañado de políticas públicas con deliberación, práctica y evaluación ciudadana. Resultado proveniente

¹ La corte Constitucional en Sentencia T 445 de 2022, reiteró jurisprudencia, sobre los derechos de los pueblos indígenas, en cuanto al derecho de autonomía, autoidentificación, autogobierno, Etc. (Sentencia T-445 de 2022, 2022)

de las crisis institucionales, que a la luz de hoy fueron el factor de cambio en las discusiones de los años 60, 70, 80 y 90'tas sobre los modelos de Estado, toma de decisión, agenda gubernamental y configuración de sistemas de acción pública. Lugar en el que “programas de acción representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado” (Roth, 2002, p. 19).

Los denominados programas o propósitos de las autoridades públicas son la apertura que André Roth realiza para introducirse a lo que denomina un enfoque teórico práctico: análisis de política pública. Aborda el análisis de la política pública como una verdad a priori y a partir de ello 1. Identifica los elementos para declarar su existencia, 2. Caracteriza su alcance, 3. Concluye con la definición. 4. Analiza diferentes enfoques teóricos del estado y la gestión pública y 5. concluye en las características de la sociedad globalizada en una construcción post moderna y post estatal.

Para efectos de este escrito se considerará la perspectiva de la política pública en (Roth, 2002) en cuando a la existencia de un conjunto de objetivos colectivos, considerados como necesarios y deseables. Sobre la que, es imperiosa una intervención gubernamental que oriente el comportamiento de actores individuales o colectivos en la superación de las situaciones percibidas como problemáticas o con característica de necesidades insatisfechas.

No obstante, a efectos metodológicos se considera el marco referencial en la estructura proposicional efectuada por el profesor (Cuervo, 2007) según el cual se entiende la Política Pública cómo la acción del gobierno, en cuanto a sus competencias constitucionales, como forma específica de resolver problemas sociales. Tal es el caso del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 en el que se adopta expresamente la postura de la acción de gobierno cómo política pública a partir del alcance de objetivos sociales. En efecto, el artículo 3 indica “El Plan Nacional de

Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos, concepto que refleja la importancia del aporte de todas las facetas de la sociedad en la construcción de una Colombia equitativa” (Ley 1955 de 2019. Por El Cual Se Expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad., 2019).

Retomando la postura teórica, el alcance de objetivos requiere de un sistema de operacionalización que se extiende a la acción de la política, lo que permite una distribución de la realidad a distintos campos, sectores y territorios. Frente a lo que las instituciones políticas y las administraciones reflejan su concepción en torno a la división sectorial y espacial de la realidad. Escenario en el que la acción pública y el que hacer gubernamental se asocian normalmente exclusivamente al cumplimiento de la norma y el procedimiento administrativo (Hinestrosa, 2007).

Esta asociación lejos de buscar la resolución de problemas sociales como objetivo de la acción del gobierno, al concentrarse en los procesos y procedimientos de carácter normativo y administrativo, constituyen la dificultad de la aplicación de las políticas públicas en las dimensiones de la realidad ya que su concepción sectorial y espacial se concentra en un tipo específico de acción de gobierno/institucional y se aleja del alcance colectivo de objetivos. Lo que en efecto debería ser la función orientadora de la acción gubernamental.

La función normativa es fundamental, sin embargo, no es el mecanismo idóneo para la resolución de problemas públicos en el que hacer gubernamental, si bien es cierto, el constituyente primario consagró la vocación de descentralización, democratización y modernización como principios, no los desarrolló, por lo que las políticas públicas son la ventana de medio para fungir como el instrumento “para que el Estado logre sus compromisos de manera

eficaz y eficiente, para que asuma de mejor manera sus responsabilidades ante la sociedad”

(Cuervo, 2007, p. 68)

En consecuencia, el proceso de toma de decisión en la acción gubernamental en cuanto a la resolución de problemas colectivos que merecen de intervención gubernamental ya sea por la existencia de necesidades básicas insatisfechas o por la existencia de objetivos colectivos necesarios o deseables atraviesa por un sistema de operacionalización en el que la toma de decisiones puede desarrollarse de tres maneras. Por una parte, las decisiones orientadas por el paradigma clásico de la administración pública que corresponden a las decisiones de tipo normativo y de procedimiento administrativo, (Hinestrosa, 2007), las que se toman en un orden vertical, en el que el gobierno central determina el marco de acción y las políticas posibles, (Vélez, 2007) y una tercera manera que es el que interesa a efectos de esta investigación, las de tipo participativo.

El enfoque del tipo participativo hace referencia a los procesos horizontales (Vélez, 2007) en el que la agenda pública es construida conjuntamente con las poblaciones en el territorio y el rol del gobierno es el de agente en el proceso de gobernanza. Por consiguiente, esta es la primera fase en el proceso de políticas públicas consistente en el “ejercicio de decisión dialéctico, en el cual se lleva a cabo la selección y la definición de los problemas objeto de política pública” (Torres & Santander, 2013, p. 75).

No obstante, la definición de la agenda viene del momento de la agenda de política pública, consistente en el proceso de enunciación de las problemáticas a abordar. En efecto este concepto lo define Torres & Santander (2013, p. 80) “como la forma de insertar los temas dentro de la agenda del gobierno”. Por lo que, la agenda de política pública se considera cómo el

momento en el que el gobierno junto con la población en el territorio construye la acción de gobierno para la territorialización y gobernanza en los territorios (Jolly, 2017).

Ahora bien, en consonancia con el marco referencial abordado en esta investigación, el proceso de gobernanza y territorialización de la acción de gobierno por medio del enfoque impulsado por la CEPAL en planificación multiescalar comprendida como la “expresión de objetivos, estrategias y o prioridades que se desarrollan entre los niveles del Estado, bajo la lógica de una coordinación y articulación coherente, alineada e integral” (Sandoval et al., 2015, p. 13) son la operacionalización para la planificación participativa que permite la distribución de la realidad en distintos campos, sectores y territorios para lograr cambios estructurales con igualdad.

Este tipo de planificación requiere de la comprensión de diferentes escalas en los procesos, ocasionalmente relacionados con la división político administrativa y poco frecuente a partir de la división espacial o geográfica con características de territorialidad. No obstante, la Ley 1454 de junio 28 de 2011² indica como objetivo y finalidad del ordenamiento territorial:

“un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia”.(Ley

² Se introduce el ordenamiento territorial dadas las categorías de territorio, territorialidad y territorialización

1454 de 2011. Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones., 2011)

El proceso de construcción colectiva es el medio que el constituyente y el legislador han mantenido como objetivo constante para la toma de decisiones públicas. Ahora bien, varios han sido los enfoques propuestos para este fin luego de 1991, se destacan la presupuestación participativa, los encuentros ciudadanos, así como los mismos mecanismos de participación: cabildo abierto, referendo, la acción popular, entre otros. No obstante, ninguno de ellos se ha constituido como instrumento de planeación y gestión al mismo tiempo. Por el contrario, se limitan a la postulación, contradicción y/o al cambio en la acción pública.

Escenario en el que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, creados en el marco del Acuerdo de Paz en 2016, constituyen un doble mecanismo de planificación y gestión en un horizonte de 15 años que buscan no solo la construcción colectiva de las iniciativas que lo integran si no también la superación de situaciones y transformaciones estructurales que originaron el conflicto armado, para lo que la participación de las comunidades (Acuerdo Final, 2016), es fundamental. Persiguiendo este objetivo se diseñaron rutas que parten de la mínima unidad territorial/espacial, como lo es la vereda, el municipio y la unidad territorial de transformación: Región.

Marco Metodológico

Para alcanzar el resultado propuesto es necesario partir de referentes académicos que resuelvan el asunto de los enfoques metodológicos, además de evaluar distintas técnicas de análisis aplicado al campo de las ciencias sociales. En este sentido, se encuentra que el proceso investigativo “comienza siempre con un problema de teorización” (Padua, 2016, p. 28) que

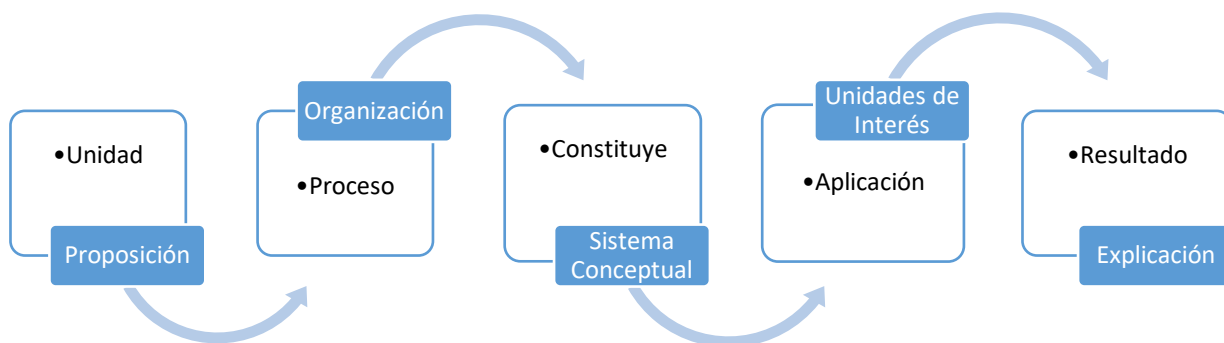
permite la construcción del marco teórico como instrumento de recolección de información que permitirá a la postre verificar el conjunto de proposiciones propuestas.

Por lo que, la primera tarea del investigador consiste en el entendimiento de una realidad codificada en una teoría. Así, el marco teórico construido y referenciado en este proceso monográfico permite además de codificar la realidad abordada proponer una forma de entendimiento a partir de un modelo de capacidades institucionales como elemento de resultado.

De igual manera, la técnica de análisis a implementar se traza en el enfoque cualitativo, que posibilita “abarcar una amplia gama de enfoques (...), utiliza un método discursivo e intenta estudiar de forma global o exhaustiva un acontecimiento o unidad.” Siendo este enfoque una rama “cualitativa-humanista-discursiva” de la disciplina investigativa en ciencias sociales me permite “hacer inferencias válidas mediante el uso sistemático de procedimientos de investigación contrastados” (King et al., 2000, p. 16)

En efecto, se concentra la labor en seleccionar categorías conceptuales pertenecientes a sistemas teóricos a partir del examen de documentos, libros y artículos académicos, ya que de acuerdo a mi interés, es éste el enfoque más pertinente para la producción del resultado propuesto.

Ilustración 1. Sistema Proposicional

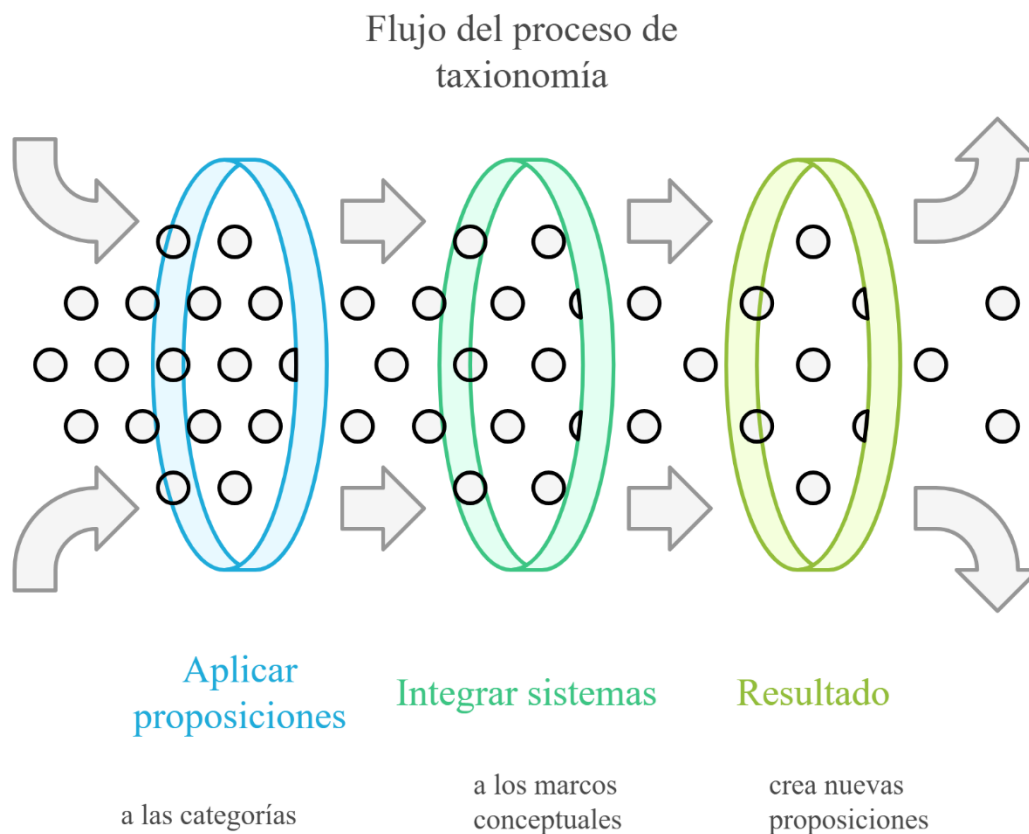


Fuente: Elaboración propia

El sistema proposicional, es una ilustración elaborada a partir de los planteamientos de (Padua, 2016, p. 32) para los procesos investigativos. La técnica implementada toma como unidad de análisis las proposiciones, quienes, mediante un proceso organizativo constituyen el sistema conceptual, que una vez procesado por las unidades de interés académicas constituye la explicación a modo de resultado.

No obstante, el sistema proposicional necesita procesarse en un esquema de definiciones, a resultado del objeto de interés en términos de disciplina, así como de las propiedades del objeto de estudio. En este sentido la interrelación de las categorías arroja como resultado el sistema de taxonomía (T) que permite llegar a las conclusiones esperadas según el proceso de la *ilustración* 2. En donde: $T = a \cap b \cap c$, para lo que a, b y c son sistemas proposicionales.

Ilustración 2. Sistema de Taxonomía



Fuente: Elaboración propia (Ilustración con IA)

Ahora bien, este esquema se alinea metodológicamente en la postura de resultado, según la cual se logra “comprender nuevos sentidos de los contextos generadores de investigación, que determinan enfoques y tendencias del objeto de estudio con un compromiso hacia la acción emancipadora” (Guevara, 2016, p. 174) Para el efecto propone una postura epistemológica desde la teoría crítica, que “concibe la realidad cuando el sujeto se reconoce activamente” de esta manera el enfoque de la hermenéutica crítica, constituye una herramienta para comprender que “el conocimiento no es una simple reproducción conceptual de datos objetivos de la realidad, sino una auténtica formación o constitución”

Así mismo Guevara (2016) propone un proceso metodológico comprendido por tres fases. Ello es: 1. Fase inicial, que aborda el proceso de contextualización y el desarrollo de la delimitación de problema y objeto de estudio. 2. Fase analítica, según varias perspectivas analizadas por Ragnhild comprende la clasificación, análisis de información, proceso hermenéutico de interpretación y la consolidación de un sistema de hipótesis para la formulación de argumentos interpretativos. 3. Fase final, que es el resultado final en la generación de conocimiento, comprende: la Categorización y re comprensión, la interpretación y reconstrucción teórica, generación de nuevas hipótesis, conclusión del ciclo hermenéutico y la constitución de sentido.

En un estudio de políticas públicas educativas en Francia, se implementó un enfoque metodológico denominado el método de *doble movimiento* propuesto por Bezès según el cual “estos encuentros científican las exigencias administrativas y expertizan las formulaciones” (Pinsolle et al., 2021, p. 54), por lo que al interés del presente documento se implementa el análisis documental y bibliográfico de estudios y escritos académicos en las modalidades de monografías y tesis de grado en pregrado y pregrado con la finalidad precisa de expertizar las formulaciones, lugar en el que resultó valioso e influyente el estudio de las Las Cités Éducatives.

Los enfoques planteados por Pinsolle y compañía, tienen en común con la presente investigación la territorialización de la acción pública. Las Cités Éducatives al igual que los PDET, son programas con criterios de territorialización. Por lo tanto, implican “el desafío de conocer la acción pública, lo que a su vez es un desafío para la acción pública” Así mismo estos enfoques proyectan “un territorio administrativo donde se despliegan las acciones (...)” y las directivas nacionales se caracterizan por promover la autonomía territorial. (Pinsolle, 2022)

En consecuencia, la fase analítica a desarrollar en la construcción de los marcos teóricos y conceptual, incluye metodológicamente el *doble movimiento* mediante el enfoque relacional para sistemas proposicionales, para lo que el proceso de taxonomía permite llegar al resultado interseccional propuesto. Los enfoques propuestos permiten comprender la producción existente y de esta manera «entrelazar» los espacios de observación, la explicación de discursos oficiales, la intelección de relaciones y la generación de nuevas hipótesis que en suma constituyen el sentido final de esta investigación.

Marco Normativo

Colombia, es un país con extensa producción normativa, por lo que es necesaria la delimitación del marco normativo a partir de las leyes vigentes que regulan los asuntos que se tratan en el proceso monográfico. Por lo tanto, la delimitación normativa comprende la Constitución Política de Colombia, el Ordenamiento Territorial, la Política Pública, los Planes de desarrollo, así como los Programas de desarrollo y Planeación.

El mandato constitucional como norma de normas preceptúa sobre el tipo de organización política, sobre los principios de la participación, la organización territorial, las entidades territoriales, su autonomía, los regímenes municipales y departamentales, así como los planes de desarrollo y el ordenamiento territorial.

El artículo primero de la Constitución política de Colombia indica que:

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y

pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Así mismo el segundo artículo introduce como fin del esencial del estado:

“facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.” (Constitución Política de Colombia, 1991)

En consecuencia, el artículo 285 constitucional permite determinar divisiones generales del territorio definidas por la ley y de acuerdo al cumplimiento funcional y de servicios que se encuentren a cargo del Estado. Inicialmente el constituyente primario formó las entidades territoriales en el artículo 286 y siguientes, siendo pioneras los departamentos, los municipios y los distritos especiales y los territorios indígenas.

Las entidades territoriales están dotadas de autonomía para la gestión territorial de sus intereses en los términos del artículo 287, por lo que el artículo 288 introdujo el ordenamiento territorial como un asunto orgánico a resolver por la voluntad del legislador, expresado en la actualidad en la ley 1454 de 2011.

El artículo 339 de la Constitución precisó la existencia de un Plan Nacional de desarrollo. El cual deberá contener una generalidad y un plan de inversiones específico para las entidades del orden nacional. Así como los asuntos de prioridad para la acción del estado en el mediano plazo, junto con las acciones estratégicas que han de orientar la política económica y social que adopte el gobierno. No obstante, la (Ley 152, 1994) introdujo al mandamiento normativo la

necesidad de participación activa de las entidades territoriales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Principio con el que el legislador previó garantizar la autonomía territorial y el principio de descentralización constitucional.

Ahora bien, la Ley 1454 de 2011, mediante la cual el legislador dictó normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y modificó otras disposiciones. Se centró en la organización político administrativa del territorio colombiano, enmarcándolas en el ejercicio de la actividad legislativa, con lo que estableció los principios rectores para el ordenamiento territorial, definió el marco institucional y los instrumentos para el desarrollo territorial, delimitó las competencias en materia de ordenamiento territorial entre la nación, las entidades territoriales y las áreas metropolitanas, y finalmente definió normas generales para la organización territorial.

De la misma manera, el legislador dotó de sentido conceptual y dio finalidad dogmática al Ordenamiento Territorial, para lo que la normatividad indica que consiste en:

“un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia.” (Ley 1454 de 2011. Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones., 2011)

Por lo que la finalidad dogmática del Ordenamiento Territorial es la de:

“promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial (...) El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.” (Ley 1454 de 2011. Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones., 2011)

Así el legislador concibe el ordenamiento territorial como un eje articulador y un marco general de principios que igualmente deben desarrollarse legislativamente para los diferentes niveles de gobierno. De la misma manera considera pendiente el desarrollo legislativo sobre: “cada materia específica, para departamentos, municipios, entidades territoriales indígenas y demás normas que afecten, reformen o modifiquen la organización político administrativa del Estado en el territorio” (Ley 1454 de 2011. Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones., 2011).

Ahora bien., en el marco de la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera se creó un eje articulador para la gestión y la planificación territorial mediante Decreto 893 de 2017, con sentencia de exequibilidad constitucional (C-730 de 2017, Corte Constitucional). Cuya finalidad es la de crear los Programas de Desarrollo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial concebidos como un:

“instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final” (Decreto Ley 893 de 2017. Por El Cual Se Crean Los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial -PDET”, 2017).

Ahora bien, el proceso de construcción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera requirió de un aparato legal e institucional que supuso la dotación de instrumentos y mecanismos para su implementación, adecuación y reforma institucional, así como de la sostenibilidad de lo acordado. No obstante, el conflicto derivado de ese enfoque propio del positivismo jurídico refleja hoy una variable relacionada con “la falta de coordinación en la implementación” cómo lo identifica el estudio de evaluación de impacto de los Programas de Desarrollo los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial adelantado por (Nieto & Velasco, 2022)

Esta dotación entre otros se produjo normativamente en cinco (5) actos legislativos, ocho (8) leyes de la república, cuarenta y seis (46) decretos, dos (2) decreto ley, tres (3) directivas presidenciales, dos (2) Documentos CONPES, dos (2) circulares conjuntas, una (1) circular externa y dieciocho (18) Sentencias de la Corte Constitucional.

Este aparato necesario para la implementación del acuerdo de paz, la normatividad transversal, la política pública de Víctimas y la política social relacionada vincula entre otros instrumentos normativos, procedimientos administrativos y mecanismos de planeación nacientes. Para resumir, se presenta en la tabla número 1 las relaciones entre: tema, instrumento normativo y el mecanismo en nivel de instrumentos de planeación que se genera.

Tabla 1. *Producción Normativa en el marco de la Implementación del Acuerdo de Paz relacionada con mecanismos de Planeación en Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.*

Tipo	Número	Año	Tema	Instrumento Normativo	Mecanismo
Acto legislativo	1	2016	Establece instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.	Introduce transitoriamente a la constitución política un procedimiento legislativo especial para el desarrollo y producción normativa que facilite la implementación del acuerdo a iniciativa del Gobierno Nacional.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crea un componente específico en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan Nacional de Desarrollo. 2. Crea un mecanismo de informe específico sobre la ejecución del presupuesto y el cumplimiento de las metas del componente.
Acto legislativo	1	2017	Crea un título de disposiciones transitorias en la Constitución para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y dicta otras disposiciones.	Introduce a la constitución política las instituciones creadas en el marco del acuerdo de paz: Sistema Integral de Verdad, justicia, reparación y no repetición, Comisión para el esclarecimiento de la verdad la convivencia y la no repetición. Unidad de búsqueda de personas dadas por desaparecidas, Jurisdicción Especial para la	<ol style="list-style-type: none"> 1. Crea las medidas de reparación integral. 2. Introduce la Justicia restaurativa en jurisdicción especial. 3. Crea un enfoque territorial y diferenciado de acuerdo a las características de las víctimas y del territorio. 4. Garantiza autonomía administrativa y presupuestal al sistema integral de

				Paz, Reparación Integral, extradición, tratamientos especiales y prevalencia del acuerdo normativamente	<p>verdad, justicia, reparación y no repetición.</p> <p>5. Otorga un régimen legal propio, con autonomía administrativa, presupuestal y técnica a la Administración especial y transitoria de justicia.</p>
Acto legislativo	4	2017	Adiciona el artículo 361 de la constitución política de Colombia en cuanto a la destinación de ingresos a la financiación de proyectos de inversión	Re organiza los recursos del Sistema General de Regalías recibidos por las Entidades Territoriales a un horizonte de veinte años luego de su entrada en vigencia.	<p>1. De los recursos que cubran el pasivo pensional se destinarán a la financiación de proyectos de inversión destinados a la implementación del acuerdo y la reparación integral de las víctimas.</p> <p>2. Integra un órgano colegiado de administración y decisión</p> <p>3. Las entidades territoriales con poca o nula incidencia del conflicto armado destinará los recursos para la reparación integral y el cierre de brechas. Los proyectos serán aprobados por el órgano de</p>

					<p>administración y decisión.</p> <p>4. Limita la aprobación de programas y proyectos de inversión del Fondo de Ciencia, tecnología e Innovación al órgano de administración y decisión.</p> <p>5. crea reglas presupuestales de destinación específica de recursos para proyectos de inversión para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, incluyendo la financiación de proyectos destinados a la reparación de víctimas.</p>
Decreto	691	2017	Sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y el Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el conflicto por el fondo “Colombia en Paz”	Sustituye un fondo de recursos con destinación en zonas afectadas por el conflicto armado y crea el “Fondo Colombia en Paz”	<p>1. La naturaleza jurídica del fondo es de patrimonio autónomo, del departamento administrativo de la presidencia, no otorga estructura administrativa propia y su administración será</p>

					<p>por sociedades fiduciarias.</p> <p>2. Se otorga al fondo la categoría de principal instrumento para la administración, coordinación, articulación, focalización y ejecución de diferentes fuentes de recursos para la implementación del acuerdo.</p> <p>3. Articula la cooperación internacional, los aportes privados y otros fondos.</p>
Decreto	882	2017	Adopta normas para la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en Zonas Afectadas por el Conflicto Armado	Desarrolla los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente dirigidos a la disminución de brechas entre la educación urbana y rural	<p>1. Vincula el servicio educativo estatal con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en las zonas afectadas por el conflicto armado.</p> <p>2. Organiza plantas de cargos para las zonas afectadas por el conflicto armado.</p>
Decreto	893	2017	Crea los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	Busca impulsar la presencia y la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional, en especial en las regiones afectadas por la carencia de una función	1. Crea los PDET como instrumento de planificación y gestión para implementar prioritariamente los planes y programas sectoriales en el marco de la

				<p>pública eficaz con la finalidad cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios.</p>	<p>Reforma Rural Integral.</p> <p>2. Dispone de la creación de un instrumento para la construcción de planes de acción concretos para la atención de necesidades territoriales. – Planes de acción para la transformación regional</p> <p>3. Vincula a los instrumentos de planificación territorial la categoría: nivel de ruralidad</p> <p>4. sugiere que la vinculación instrumentos creados a los instrumentos de planeación: Planes de Desarrollo nacional, regional y municipal.</p> <p>5. Ordena la creación de un enfoque étnico en los instrumentos para la inclusión de pueblos y comunidades étnicas.</p> <p>6. Crea lineamientos para la planeación</p>
--	--	--	--	---	---

					participativa con enfoque étnico.
Decreto	902 de	2017	Crea medias para la implementación de la reforma rural integral	Desarrolla los procedimientos para el acceso y formalización de la tierra. Crea el fondo de Tierras.	<p>1. Crea la categoría de “sujetos de acceso a la tierra”</p> <p>2. Reconoce a las comunidades étnicas son sujetos de acceso a tierra y formalización.</p> <p>3. Crea categorías de acceso gratuito, y parcialmente gratuito para el acceso a la tierra,</p> <p>4. Genera la obligación de “contraprestación” por acceso a los derechos de propiedad.</p> <p>5. crea un registro de sujetos de ordenamiento con la categoría de instrumento de planeación y ejecución gradual de la política pública. Igualmente es una herramienta de identificación de beneficiarios del fondo de tierras.</p> <p>6. Crea el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.</p>

					<p>7. Vincula a la entrega de tierras la realización de proyectos sostenibles articulando a la Agencia de Desarrollo Rural con la Agencia nacional de Tierras con esquemas de incorporación de proyectos productivos</p> <p>8. Distribuye competencias en la administración de los recursos y fondos de tierras.</p> <p>9. Crea los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con criterios participativos</p> <p>10. Crea un procedimiento único administrativo para la adjudicación de tierras.</p>
Decreto	413	2018	Define reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la asignación para la paz del Sistema General de Regalías. SGR y Dicta disposiciones relacionadas con la	Define reglas de destinación presupuestal y dicta disposiciones para la aprobación de proyectos de inversión en el Órgano Colegiado de Administración	1. Vincula al DNP, la ART para que en el marco de los Planes de acción para la Transformación Regional se definan proyectos susceptibles de financiación

			aprobación de los proyectos de inversión en el OCAD paz.	y Decisión Paz – OCAD Paz-	2. Ordena la creación de un plan de convocatorias que busque la distribución equitativa de los recursos entre las 16 Subregiones de los territorios PDET
Decreto	362	2018	Adiciona el Decreto Reglamentario único del Sector Presidencia de la República. Reglamentando el decreto 896 de 2017 (Programa Nacional de Sustitución de cultivos ilícitos)	Reglamenta las instancias de ejecución, coordinación y gestión del Programa Nacional Integral de Sustitución - PNIS	<p>1. Reglamenta y asigna funciones a instancias de ejecución, coordinación y gestión del programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en dimensiones nacionales y territoriales.</p> <p>2. Integra en estas instancias la realización de directrices para la integración de los Planes Integrales de Desarrollo alternativo a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial mediante los Planes de Acción para la Transformación Regional.</p>

Fuente: Elaboración propia

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET -

Son un doble instrumento que buscan tanto la planificación, cómo la gestión con participación de las comunidades. Su Objetivo Principal es lograr “lograr la transformación estructural del campo” buscando la implementación de la reforma rural integral (Acuerdo Final, 2016, p. 30) superando las brechas entre la ruralidad y los centros urbanos. En principio obedecen a dos objetivos fundamentalmente. El primero es la ejecución de lo acordado en términos políticos, el segundo consiste en el enfoque de gestión pública que se crea cómo instrumento de planificación y de gestión que busca la implementación prioritaria de los planes sectoriales que superen las condiciones que originaron el conflicto armado en Colombia.

Para alcanzar estos fines el (Decreto 2366 de 2015. Crea La Agencia de Renovación Del Territorio, ART, Se Determina Su Objeto y Estructura, 2015) con el objetivo de “coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial” en consecuencia, se organizaron unidades de intervención territorial agrupadas en 16 subregiones, 19 departamentos y 170 municipios.

La implementación prioritaria en las regiones busca en un horizonte de quince años busca implementar la reforma rural integral, así como dirigir las acciones a la garantía de la transformación territorial, los derechos colectivos, la reparación integral y la construcción de paz. Para ello la Agencia de Renovación del Territorio creó una ruta participativa en tres fases: Veredal, municipal y subregional. De lo que se desprenden tres instrumentos de planificación multiescalar: pactos comunitarios por la renovación territorial, pactos municipales y plan de acción para la transformación regional.– (Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos

para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final, 2024. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET Podcast).

Los programas suponen la articulación en términos de diseño y líneas de políticas de gobierno con el Plan Nacional de Desarrollo en armonía con los planes Departamentales y Municipales, así como una correcta armonización con la reforma rural Integral. Constituyen en sí mismo un mecanismo de ejecución para las zonas priorizadas. Esta priorización obedeció a criterios específicos como el grado de afectación derivado del conflicto, presencia de cultivos de uso ilícito, la pobreza multidimensional, la debilidad institucional y la capacidad de gestión territorial, lo que es denominado por el DNP, como metodología de cierre de brechas (ESAP & OEI, 2018).

En cifras de la Agencia de Renovación del Territorio, el proceso participativo ha incluido a más de doscientas mil personas en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial impactando con ello al 24% de la población rural, implementando 33.007 iniciativas en los Planes de acción para la transformación Regional en el 33% del territorio nacional. (Agencia de Renovación del Territorio, 2024).

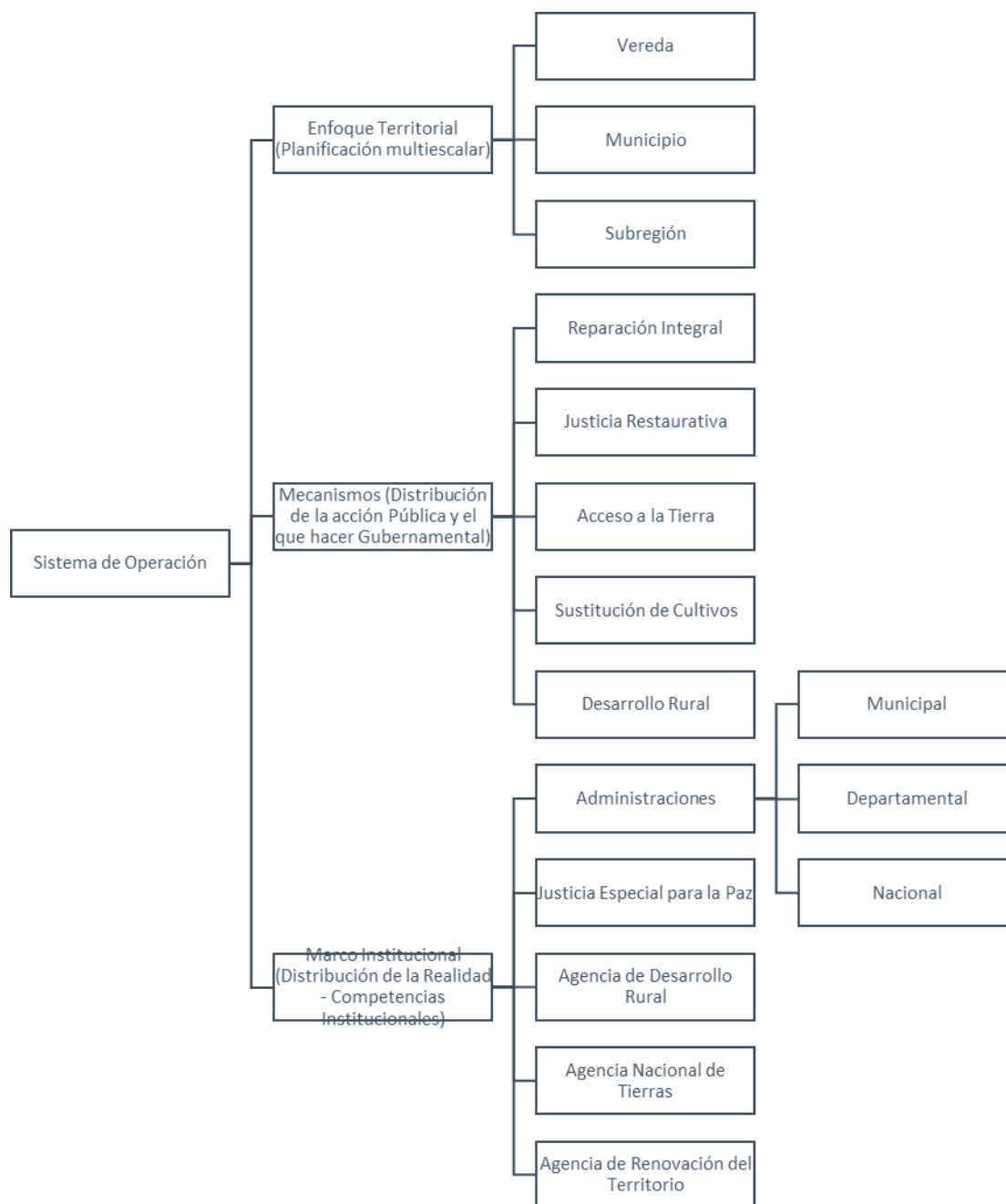
Cómo se vio en el marco normativo son varias las fuentes de inversión y financiación de las iniciativas en los territorios PDET, entre las que se destacan las fuentes movilizadoras en 695 proyectos aprobados a través del OCAD paz por un valor de \$6.092.527 millones de pesos, 1871 obras realizadas por la Agencia de Renovación del territorio por \$335.371 millones de pesos, 216 obras por impuestos por \$1.384.887 millones de pesos, 123 proyectos privados por un valor de \$31.916 millones de pesos, 834 proyectos de cooperación internacional ascendientes a \$894.489 millones de pesos, 165 proyectos del presupuesto general de la nación por un valor de \$7.832.371 millones de pesos y 2043 proyectos del sistema General de Regalías por \$7.568.364

millones de pesos para un total de 6.872 proyectos con una inversión de \$25.686.740 millones de pesos.

Ahora bien, el marco institucional supone a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como el instrumento de articulación de la política de estado para alcanzar la transformación territorial por lo que la Agencia de Renovación del Territorio – ART – muy en sintonía con las metodologías de la CEPAL para la planeación multiescalar diseñó la intervención en diferentes niveles territoriales, de la misma manera el andamiaje jurídico creo los mecanismos necesarios para el desarrollo territorial, estas dimensiones aplicadas al sistema de operación propuesto tendrían las relaciones de la ilustración 3.

Según la cual se tiene para el sistema de operación las dimensiones de: a. enfoque territorial dimensión en la que se crean las relaciones de la planificación multiescalar en cuanto a vereda, municipio y subregión b. mecanismos de operación que es el escenario en el que se distribuye la acción pública y el que hacer gubernamental y c. el marco institucional como dimensión en la que se distribuye la realidad en cuanto a la asignación de competencias en las instituciones públicas. El sistema de operación tiene una constante relación en cuanto a la participación de los habitantes del territorio en cuanto al enfoque de toma de decisiones en el enfoque participativo en el sentido expresado en el marco referencial.

Ilustración 3. Sistema de Operacionalización



Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, la operacionalización del sistema requiere de la correlación de relaciones, así como de la articulación correcta de las competencias institucionales en el abordaje de los problemas públicos priorizados, por lo que se identifican (no exclusivamente) las siguientes

relaciones en cuando a necesidades de articulación de acuerdo a la estructura proposicional y el marco normativo referenciado.

Tabla 2. *Correlación de Competencias Institucionales*

Eje Articulador	Instrumentos	Mecanismos	Competencia	Dimensión	Enfoques
Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial -ART-	Pactos comunitarios por la renovación territorial	Medidas de Reparación	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas	Local Municipal Regional Subregional	Diferenciales, territoriales, étnicos y de género
		Justicia Restaurativa	Jurisdicción Especial para la Paz	Regional Nacional	
	Pactos municipales	Acceso a la Tierra	Agencia Nacional de Tierras	Local Municipal Regional Subregional	
		Sustitución de Cultivos	Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos		
	Plan de acción para la transformación regional	Desarrollo Rural	Agencia de Desarrollo Rural	Local Municipal Regional Subregional	
	Planes Integrales de Desarrollo Alternativo		Unidad de Planificación de tierras rurales, adecuación de tierras y usos agropecuarios		

Fuente: Elaboración propia

Los programas de Desarrollo con Enfoque territorial en ejecución de implementación por parte de la Agencia de Renovación del territorio son el eje articulador del modelo de operacionalización del doble movimiento que permite la distribución de las realidades hacia la acción pública y el que hacer gubernamental cruzado por el enfoque participativo. Ahora bien, dada la complejidad de las relaciones requeridas en la implementación territorial por parte de las instituciones en cuando a sus competencias identifica (Nieto & Velasco, 2022) “la falta de

coordinación en la implementación” lugar en el que a la luz de esta investigación subyace la dimensión de la capacidad de articulación para la propuesta de Capacidad Institucional - C.I -

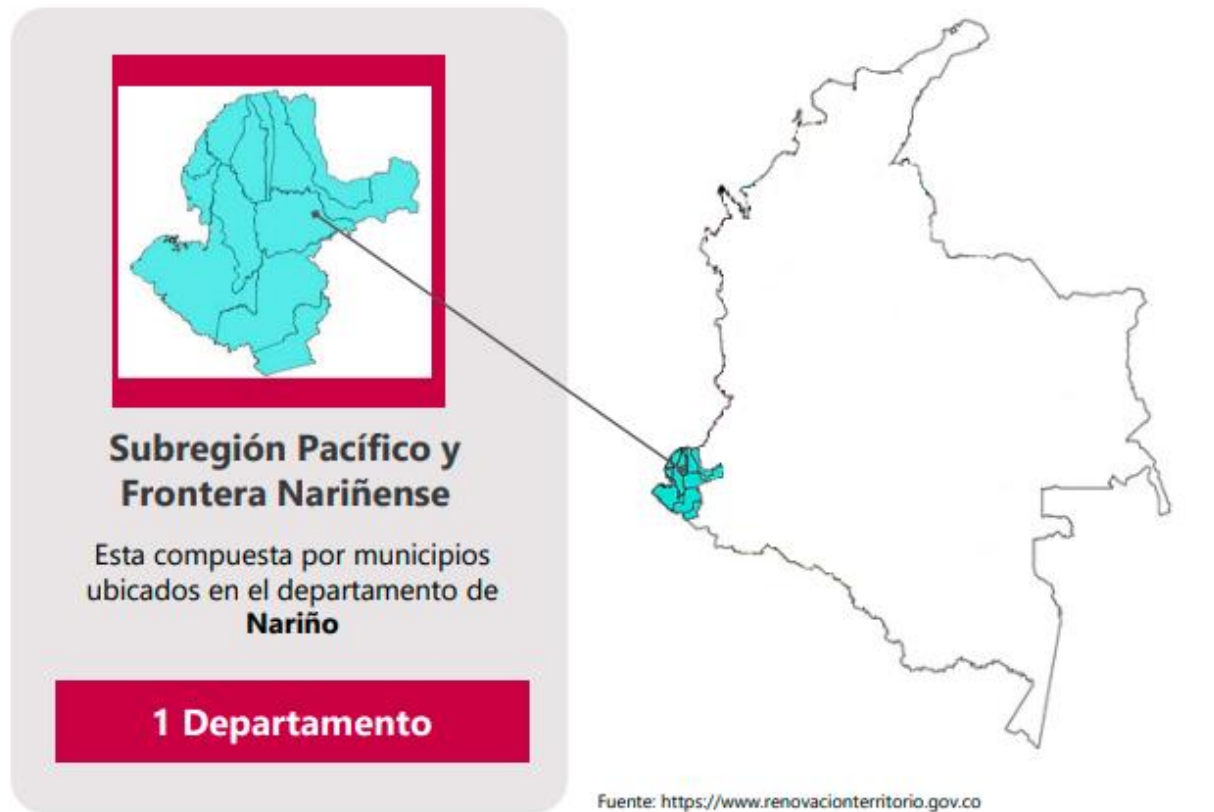
Ahora bien, los PDET como instrumento de planeación y gestión tienen grandes desafíos en su formulación y en su implementación, por lo que el valor agregado del modelo de Capacidad Institucional - C.I -Propuesto por medio de sus enfoques transversales permitirá la implementación de los mecanismos contenidos en el instrumento, como lo es la garantía de participación étnica y su incorporación siguiendo los lineamientos de autonomía y gobierno, fortalecimiento territorial sistemas propios de los pueblos, entre otros, así como de la necesidad del enfoque de género en las formulaciones e implementaciones por parte de todas las instituciones públicas con competencias legales y reglamentarias en la incorporación de políticas públicas

Así mismo la dinámica territorial varia, por lo que los Los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) son instrumentos que permiten cumplir con los objetivos trazados en los PDET tal como fueron diseñados. La importancia de este instrumento es que permite la operacionalización territorial en los diferentes niveles territoriales, suponiendo la efectiva vinculación de las instituciones públicas con los territorios locales y las comunidades.

PDET Pacífico y Frontera Nariñense

La subregión Pacífico y frontera nariñense contiene unas características espaciales y territoriales particulares, se integra por los municipios de Barbacoas, el Charco, Francisco Pizarro, La Tola, Magüi, Mosquera, Olaya Herrera, Ricaurte, Roberto Payán, Tumaco y Santa Bárbara pertenecientes al Departamento de Nariño y corresponde al 1.5% del territorio nacional.-(ART - Agencia de Renovación del Territorio, 2021) .

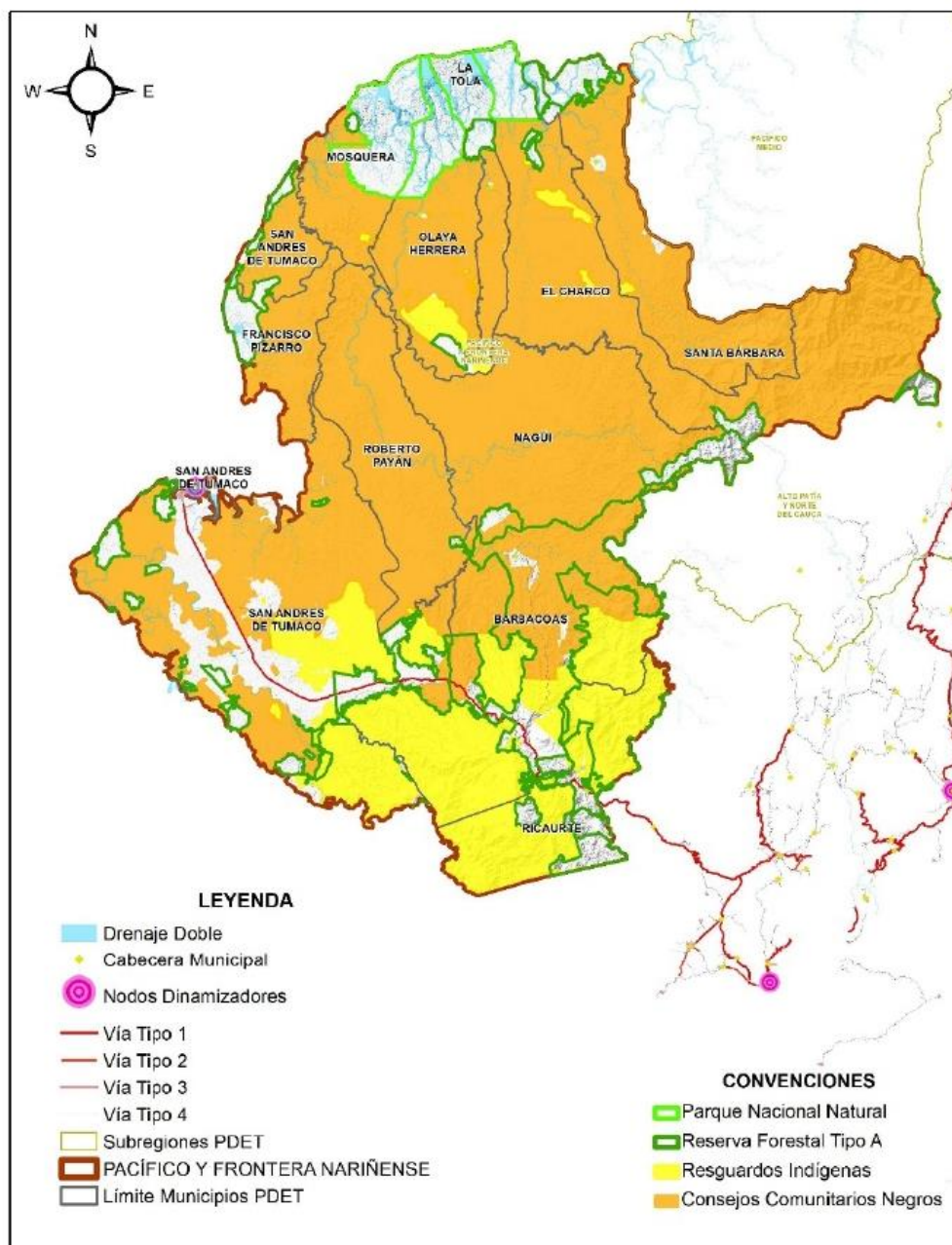
Mapa 1. *Ubicación Geográfica Subregión PDET Pacífico y Frontera Nariñense*



Fuente: (Departamento Nacional de Estadística, 2021)

De las características territoriales se destaca un componente en comunidades étnicas, la caracterización sociodemográfica da cuenta de “una población de 461.151 personas, de estas el 68.1% habita en zonas rurales y el 31.9% en áreas urbanas”. Así mismo la ocupación territorial por parte de comunidades étnicas y comunidades negras corresponden a un “65% del total del área de la subregión corresponde a Consejos Comunitarios de Comunidades Negras y el 17% corresponde a Resguardos Indígenas” (Agencia de Renovación del Territorio, 2021, p. 22 y 24).

Mapa 2. Localización Territorios Colectivos Subregión Pacífico y Frontera Nariñense



Fuente: (Agencia de Renovación del Territorio, 2021)

Así mismo es importante resaltar la escala de planificación al nivel de la distinción geográfica ya que el 6% del territorio que integra la subregión tiene afectación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y de Distrito Nacional de Manejo integrado, (Agencia de

Renovación del Territorio, 2021), enfoque fortalecido en las proyecciones de meta integradas en la Hoja de ruta para Subregión, que plantean escenarios de integración de diversidad y aprovechamiento “sostenible de u biodiversidad, con la conservación y protección del medio ambiente como uno de sus pilares” (Agencia de Renovación del Territorio, 2021, p. 28).

Ahora bien, los indicadores de análisis abordados por la Agencia de Renovación del territorio en el documento técnico de hoja de ruta para subregión corresponden a las dimensiones de lo institucional, la economía, lo social, lo ambiental y la integración municipal. El estudio presenta la alineación de estos indicadores con la transversalidad de otros planes relacionados a trayectorias de implementación, luego de ello plantea una herramienta de semáforo de esfuerzo de política pública para el cierre de brechas deseado.

De la misma manera el estudio coincide en la necesidad de fortalecer la capacidad administrativa de las entidades territoriales, a la vez de mejorar el desempeño municipal ya que este se encuentra 16.8 puntos porcentuales debajo de la media del país lo que es 36,0. (Departamento Nacional de Planeación, 2024)

Ahora bien, en el proceso territorial participativo en Nariño se han identificado “limitaciones en capacidades institucionales, mayor incidencia de pobreza rural” así como mayores privaciones en cuanto al índice de Pobreza Multidimensional respecto a los centros poblados y rural disperso (Uribe López & Equipo De Paz, 2024) posición que se mantiene desde el 2022 ya que el estudio de la Agencia de Renovación del territorio en el documento técnico de hoja de ruta para subregión identificó para la fecha una incidencia de pobreza multidimensional con rezago en 32 puntos porcentuales, baja asistencia en salud e ineficiente cobertura en agua potable.

Particularmente la Agencia de Renovación del Territorio en materia de víctimas identificó en el documento técnico de hoja de ruta para subregión Pacífico y frontera nariñense mediante cifras de la Unidad para la Atención y Reparación integral a las víctimas, que el 3.9% de los hechos victimizantes ocurridos en el país entre los años de 1994 a 2019 se concentran en los municipios que integran la Subregión Pacífico y Frontera nariñense con 376.727 hechos ubicándose por encima del promedio general de todas las subregiones PDET (Agencia de Renovación del Territorio, 2021).

Incorporación de La Política Pública de Víctimas

La política pública de atención, asistencia y reparación Integral a Víctimas del conflicto armado en Colombia nace en mediante la ley 1448 de 2011, se reglamenta mediante decretos 4800 de 2011, 3011 de 2013, 4829 de 2011, decreto 0790 de 2012, entre otros, a su vez se incorporan los enfoques para comunidades étnicas, afro y palenqueras mediante decretos 4633 de 2011 y 4635 de 2011 respectivamente.

Esta política pública desarrolla instrumentos de implementación territorializada en los niveles municipal, departamental y nacional. Al efecto la normatividad creó distintos instrumentos e instancias de seguimiento e implementación como lo es el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las víctimas integrado por casi todos los sectores administrativos y de gobierno a nivel nacional y territorial. Su importancia como política de Estado consiste en reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado en Colombia y generar escenarios para la garantía de no repetición de manera territorializada en las dimensiones municipales, departamentales y nacionales como mecanismos administrativos/políticos.

La norma creó para la incorporación de la Política Pública la conformación de subcomités técnicos para el sistema nacional concebidos como escenarios de trabajo

interinstitucional para la coordinación e implementación de la política y las dimensiones de nación territorio, sistemas de información, restitución, indemnización, satisfacción prevención y protección, entre otros. De la misma manera se crean comités territoriales de justicia transicional como máxima instancia territorial de articulación para la implementación de la política pública en los niveles territoriales.

Ahora bien, no se ha creado a la fecha un instrumento preciso de vinculación de la Política Pública de víctimas a los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, sin embargo la normatividad analizada en el marco normativo de la investigación, da cuenta que la vinculación se encuentra directamente relacionada en la implementación de los mecanismos de reparación colectiva como política pública y mandato del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, específicamente en cuando al pilar de Reconciliación, Convivencia y construcción de Paz (Acuerdo Final, 2016).

El enfoque propuesto en esta investigación consiste en que se debe vincular en la Formulación, implementación y evaluación de Los Planes de Acción para la Transformación Regional y en consecuencia en los mismos Programas – PDET- las dimensiones de: Acción de reparación Colectiva, mecanismos de participación, planes de retorno acompañado³, fortalecimiento a los defensores comunitarios y de derechos humanos. Así el instrumento adecuado es el plan de acción de reparación integral, sobre lo que no encontramos un sistema creado de seguimiento y evaluación en cuanto a la ejecución de este instrumento en los programas -PDET-.

³ Este proceso se dirige especialmente a las víctimas que se encuentran en el exterior. Con la finalidad de facilitar el retorno al país.

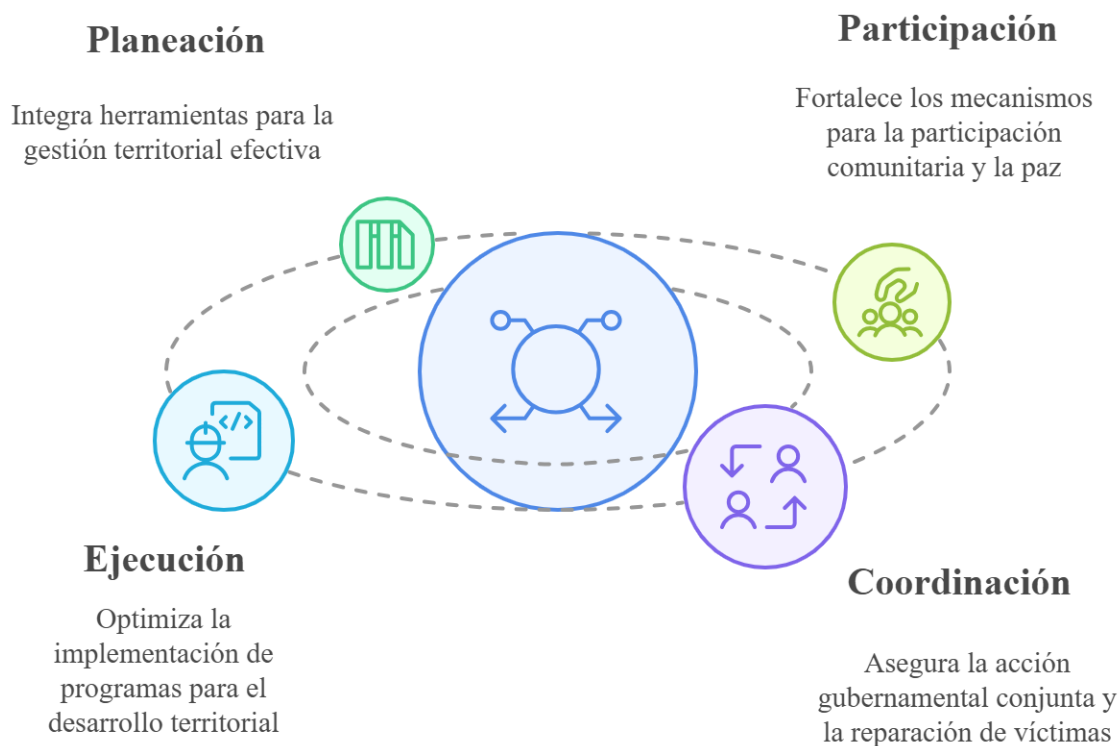
De la misma manera existe ausencia sobre la incorporación en las dimensiones de enfoque de género e identidad étnica y cultural para comunidades víctimas del conflicto armado. Sobre lo que es importante resaltar que la (ESAP & OEI, 2018, p. 75) identificaron para los procesos de formulación de los PDET –que las comunidades más organizadas y participativas son los movimientos indígenas.

La importancia de la política pública de víctimas (en cuanto a su estructura) a efectos de esta investigación en relación con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial es la característica de su implementación en los diferentes niveles de gobierno a diferencia que la primera se queda en el nivel municipal como forma administrativa, la segunda aborda el criterio de territorialización en lo veredal. No obstante, ambas comparten la característica de contar con subplanes, subprogramas, subcomités que vale la pena analizar en cuanto a su eficacia en pro de la racionalización de los escenarios de acción pública.

La capacidad Institucional

Para el nivel propuesto de resultado en la implementación metodológica en cuanto al desarrollo del sistema proposicional y el sistema de operacionalización del proceso de doble movimiento. Se concibe en esta investigación la Capacidad Institucional – C.I- como la buena gestión de los asuntos públicos en cuanto al gobierno como agente en la resolución de los problemas en el proceso de gobernanza, de esta manera “hace referencia a la participación de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública, en particular en el proceso de la política pública, desde su formulación y diseño hasta su implementación y evaluación, con el fin de fortalecer la organización gubernamental” (Rosas, 2019) diferenciándose del enfoque tradicional que remite a las debilidades de las instituciones públicas en dimensiones cómo capacidad de recaudo.

Ilustración 4. Dimensiones de la Capacidad Institucional



Fuente: Elaboración propia (Ilustración con IA)

A partir de ello, la capacidad institucional para la incorporación de la política pública de víctimas en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET - requiere de la vinculación de instrumentos y acciones de gobierno en las dimensiones territoriales y en los diferentes niveles de Gobierno. En consecuencia, esta investigación dada la naturaleza de una política pública con niveles de implementación territorial por un lado y por el otro un doble instrumento de planeación y gestión concibe cuatro dimensiones de Capacidad Institucional: Planeación, participación, coordinación, ejecución.

En este sentido la primera Capacidad en planeación. Consiste en el proceso de entendimiento de la multiplicidad de instrumentos de planeación para la gestión territorial. La

capacidad de Planeación supone el correcto entendimiento y gestión de los instrumentos e instancias para los diferentes niveles de gobierno, al respecto la hoja de Ruta Única “fue pensada como la guía en el proceso de implementación de los PDET, orientada hacia el trabajo coordinado del Gobierno Nacional y demás sectores que hacen presencia en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET, y busca efectuarse en un plazo de 15 años. La Hoja de Ruta vincula planes y programas sectoriales y territoriales que ya estén en marcha en dichos territorios, como los Planes de Acción de Transformación Regional – PATR, los Planes Nacionales Sectoriales, el Plan Marco de Implementación, los Planes de la Reforma Rural Integral, los Planes Integrales de Reparación Colectiva - PIRC, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo - PISDA, los Planes Estratégicos de Intervención Integral – PEII, el Plan Marco de Implementación y los Planes de Desarrollo territorial.” (Agencia de Renovación del Territorio, 2021)

La capacidad de Planeación fortalece la descentralización y el reordenamiento territorial cómo dimensiones integradoras y se orienta sistémicamente a la Capacidad de Participación, que consiste en la inclusión de la participación activa de las comunidades, los espacios sociales y comunitarios para la garantía de derechos que supone la paz estable y duradera, con un enfoque transversal de incidencia participativa en la gestión administrativa por los grupos de interés especialmente para la reconciliación en el territorio.

Un acercamiento a esta capacidad Institucional es descrito por La Escuela Superior de Administración Pública y la Organización de Estados Iberoamericanos en su documento de evaluación de capacidades para la formulación y gestión de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial en el que presenta el primer momento participativo de implementación de los procesos PDET (ESAP & OEI, 2018), postura fortalece el enfoque propuesto en esta

investigación en cuanto a la importancia y necesidad de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la consolidación de la Gobernanza.

Retomando el enfoque sistémico la Capacidad de Coordinación, subsiguiente, busca la implementación de acciones concretas por parte del gobierno en calidad de agente para resolver problemas en la gestión de asuntos públicos. Garantizando el principio constitucional de concurrencia de la acción del gobierno en el territorio.

En cuanto a la política pública de víctimas, esta capacidad instrumentaliza el enfoque transversal de corresponsabilidad asegurando la acción gubernamental conjunta en la atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del Conflicto Armado,

La capacidad de ejecución: consiste en la implementación eficiente de los instrumentos de planificación y gestión territorial optimizando el alcance de los programas para el desarrollo territorial, así como la implementación de los instrumentos de la política pública de víctimas del conflicto armado. La ejecución busca eficacia en la gestión de los asuntos públicos en la capacidad de gobernar del gobierno.

Esta ejecución debe concentrarse en los planes planes y programas sectoriales y territoriales contenidos en la Hoja de Ruta Única para las 16 subregiones PDET elaborada por la Agencia para la Renovación del Territorio – ART-

Conclusiones y Recomendaciones

Se recomienda unificar y operacionalizar los planes y subplanes ya que el proceso investigativo evidencia el diseño de planes territoriales en la Política Pública de Víctimas, así como en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, por lo que debe priorizarse la

implementación de los instrumentos que se encuentran vinculados en la Hoja de Ruta Única para los territorios PDET.

La no operacionalización de estos planes supone una multiplicidad de instrumentos para la planeación y ejecución en consecuencia el impacto en los procesos administrativos, genera trazadores, variables y matrices de seguimiento asociadas exclusivamente al cumplimiento de la norma y el procedimiento administrativo y lejos de una distribución de la realidad a distintos campos, sectores y territorios que permitan la acción pública y el que hacer gubernamental como agente en la resolución de problemas territoriales.

La racionalización y operacionalización de estos instrumentos permitiría mayores niveles de ejecución de la acción administrativa y procesos más cercanos en la construcción de las dimensiones del territorio-la territorialidad-y territorialización. En consecuencia, de una mayor eficiencia en la capacidad institucional.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como la Política Pública de Víctimas son mecanismos de concertación e integración nación, región, local que deben permitir avanzar hacia la superación de los estados de vulnerabilidad territorial y la construcción de la paz estable y duradera como lo concibió la voluntad del legislador en el proceso legislativo.

Los instrumentos de planificación son un proceso de construcción colectiva que debe desarrollarse mediante el enfoque de territorialización (Monnet, 2013) como estrategia de descentralización territorial y como resultado de la acción de gobierno en el territorio.

Escenario en el que la metodología de planeación multiescalar aplicada puede materializar la superación de las privaciones, implementar participativamente los instrumentos de planificación y gestión, la operacionalización de los procesos de toma de decisión y de acción gubernativa para la inclusión de políticas públicas resultando en instituciones fuertes y eficientes en la gestión de las soluciones.

En términos de la acción en la política pública es preciso recomendar para en el marco de la revisión y reformulación de Los Planes de Acción para la Transformación Regional incluir las iniciativas de reparación colectiva, así como de los aportes mismos de las comunidades indígenas y los enfoques étnicos en un enfoque productivo incluyente en el sistema económico regional para impactos nacionales en los indicadores económicos a nivel país.

Cronograma de Trabajo

La realización del presente documento se llevó a cabo en diferentes fases, contando con constante retroalimentación académica. En efecto, el cronograma de actividades fue el siguiente:

Tabla 3. Cronograma de Actividades

Cronograma de Actividades - Monografía																				
Actividad	Septiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre				Enero			
	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4	S1	S2	S3	S4
Formulación y presentación plan de Trabajo																				
Ajustes sobre el Plan de trabajo																				
Presentación de ajustes para aprobación																				
Primera entrega de avance. Definición del Marco metodológico																				
Conceptualización																				
Abordaje PDET. Como instrumento de planificación																				
Segunda Entrega de avance																				
Ajustes sobre la entrega																				
Abordaje PDET subregión Pacífico y Frontera Nariñense																				
Entrega preventiva de los dos momentos propuestos																				
Retroalimentaciones																				
Diseño o propuesta de ruta de incorporación.																				
Tercera Entrega de avance																				
Ajustes finales al documento																				
Socialización trabajo de Grado																				

Fuente: Elaboración propia

Referencias

- Acuerdo Final. (2016). *Acuerdo Final Para la terminación del Conflicto & La construcción de una Paz Estable y Duradera*. Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Documento Hoja de Ruta Subregión Pacífico y Frontera Nariñense*.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2024). *Central PDET*.
<https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/>
- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y gestión pública* (Sexta Reimpresión).
- ART - Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Resultados Hoja de Ruta Pacífico y Frontera Nariñense*. . 1.
- Constitución Política de Colombia (1991).
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia C-730 de 2017*.
- Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana) . In *Ensayos Sobre Políticas Públicas* (pp. 64–95). Universidad Externado de Colombia.
- Decreto 2366 de 2015. Por El Cual Se Crea La Agencia de Renovación Del Territorio, ART, Se Determina Su Objeto y Estructura (2015).
- Decreto Ley 893 de 2017. Por El Cual Se Crean Los Programas de Desarrollo Con Enfoque Territorial -PDET” (2017).
- Departamento Nacional de Estadística. (2021). *PDET Pacífico y Frontera Nariñense*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Visor Medición de Desempeño Municipal*.
- ESAP, & OEI. (2018). *INFORME Proceso de evaluación de capacidades para la formulación y gestión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*.
- Guevara, R. (2016). El estado del arte en la investigación: ¿análisis de los conocimientos acumulados o indagación por nuevos sentidos? *Revista Folios*, 165–179.
<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=345945922011>
- Hinestrosa, R. (2007). Prefacio. In Universidad Externado de Colombia (Ed.), *Ensayos sobre Políticas Públicas* (Primera Edición, pp. 9–10).
- (*Instancia Especial de Alto Nivel con Pueblos Étnicos para el Seguimiento de la Implementación del Acuerdo Final, 2024. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET Podcast*

- <https://open.spotify.com/episode/2qxmMfqKzXfU5sHyYBIUcp?si=Qsp68lXJSPuO7YFwHwujgw>). (2024, May 17). Hilando Saberes Podcast.
- Jolly, J. (2017). Políticas Públicas, Planeación y Territorio. Un “Trinomio Imperfecto”. Sobre algunos avances investigativos para el análisis de las políticas públicas urbanas a partir de los “tres M” (Muller, Matus y Monnet). *IX Seminario Internacional de Investigación en Urbanismo, Barcelona-Bogotá, Junio 2017*. Barcelona: DUOT, 2017, *Políticas Públicas, territorio, territorialidad*, 21. <https://doi.org/10.5821/siiu.6448>
- King, G., Keohane, O., & Verba, S. (2000). *El Diseño de la Investigación Social. La inferencia científica en los estudios cualitativos* (J. Cuéllar, Trans.). Alianza Editorial. https://campusvirtual.icap.ac.cr/pluginfile.php/230874/mod_resource/content/2/01%20KING-EL-DISEO-DE-LA-INVESTIGACION-CAPS.-1-Y-6.pdf
- Ley 152 (1994).
- Ley 1454 de 2011. Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones. (2011).
- Ley 1955 de 2019. Por El Cual Se Expide El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto Por Colombia, Pacto Por La Equidad. (2019).
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. *Enfoques y Métodos En Estudios Territoriales*, 137–167. <https://shs.hal.science/halshs-00533584v2>
- Nieto, M. P., & Velasco, C. A. (2022). *Evaluación de impacto de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* [Universidad de los Andes]. <http://hdl.handle.net/1992/63586>
- Padua, J. (2016). *Técnicas de Investigación Asociadas a las Ciencias Sociales* (Decimo Tercera). Fondo de Cultura Económica.
- Pinsolle, J., Bordiec, S., & Aillères, M. (2021). Monografías comparativas para entender la educación. Virtudes y escollos estimados de una metodología de investigación para el estudio de las políticas públicas. El caso de las Cités Éducatives en Francia. *Intervención: Revista del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Alberto Hurtado*, 50. <https://intervencion.uahurtado.cl/index.php/intervencion/article/view/118/182>
- Rosas, A. (2019). *CAPACIDAD INSTITUCIONAL: REVISIÓN DEL CONCEPTO Y EJES DE ANÁLISIS*.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación* (M. Jiménez, Ed.; Primera Edición, Issue Políticas públicas). Ediciones Aurora.
- Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015, November 30). La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en

los procesos de planificación multiescalar. *Comisión Económica Para América Latina y El Caribe (CEPAL)*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/39055>

Sentencia T-445 de 2022 (2022).

Torres, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas desde la relación entre Estado y Ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público- IEMP-.

Uribe López, M., & Equipo De Paz, N. (2024). *Claves para la transformación territorial*. <https://extra.com.co/se-viene-el-dia-del-campesino/>

Vélez, G. (2007). Redes de políticas públicas: una mirada estructural a la toma de decisiones estatal. In Universidad Externado de Colombia (Ed.), *Ensayos Sobre Políticas Públicas* (Primera Edición, pp. 97–128).