AGENDA PÚBLICA

Número 02 • Sep.-Oct. 2021
ISSN versión impresa 2805-7759
ISSN versión digital 2805-7767

El servicio público es de todos | Función Pública

El fortalecimiento territorial

El trabajo realizado por el Gobierno y la ESAP ha sido clave para fortalecer las políticas públicas en los municipios afectados por la violencia y cuya consolidación hace parte del Acuerdo de Paz

+

"Hay que construir sobre lo construido"

Finanzas municipales

Economía Naranja

@esapoficial
www.esap.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública

Vigilada MinEducación

Contenido

CONTENIDO

4 **PRESENTACIÓN**
Agenda Pública

6 **ENTREVISTA**
Emilio Archila, consejero presidencial para la Estabilización y Consolidación
"Hay que construir sobre lo construido"

14 **MUNICIPIOS PDET**
Los PDET ya son una realidad y no tienen marcha atrás

16 **EN EL TERRITORIO**
El fortalecimiento institucional avanza en los territorios

20 **EN EL TERRITORIO**
Línea Temática Asociatividad Territorial

26 **EN EL TERRITORIO**
El Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial desde la Línea de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo

40 **EN EL TERRITORIO**
Así avanza el catastro multipropósito

44 **EN EL TERRITORIO**
Zonas Futuro y Zonas Frontera

52 **FINANZAS MUNICIPALES**
Recursos de regalías fortalecen la inversión en territorios PDET

58 **TRANSFORMACIÓN SOCIAL**
Gestión Cultural y Economía Naranja, motores de desarrollo económico y social

AGENDA PÚBLICA

Número 01
Septiembre - Octubre de 2021
ISSN versión impresa 2805-7759
ISSN versión digital 2805-7767

Agenda Pública es una publicación de la Escuela Superior de Administración Pública - ESAP

comunicaciones@esap.edu.co

Octavio de Jesús Duque Jiménez
Director Nacional

Oscar Jairo Fonseca Fonseca
Subdirector Nacional de Servicios Académicos

Alejandra Molina Bustos
Asesora Dirección Nacional

Andrea Castillo Caldas
Líder de Comunicaciones

Jorge Lesmes M.
Editor

Juan Diego Zamora
Líder de diseño y animación 2D

Jessica Martínez V.
Diseño editorial

Colaboradores
Juan Carlos Zambrano Arciniegas, Marcela Martínez Abondano, Emiro Cañizares Plata, Jorge Ramírez Hernández, Marta Cecilia Ocampo, Daniela Castillo, Gladys Becerra, Bernardo Reyes, Paola Vives Baquero

Javier Villarraga
Corrección de estilo

Jorge Ávila
Ilustración portada

Fotografía

- Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación
- Agencia de Renovación del Territorio
- Ministerio de Cultura, Dirección de Patrimonio Cultural
- Shutterstock

El contenido de esta publicación es de uso exclusivo de la ESAP y cualquier reproducción de textos o imágenes debe ser autorizada por la Escuela.

Agenda Pública

"Es una oportunidad única, que no vuelve a tener el país". Así define el consejero presidencial para la Estabilización y Consolidación, Emilio Archila, el Acuerdo de Paz firmado en la Habana y que el gobierno del presidente Iván Duque impulsa para que más de 700 municipios que han soportado la violencia por décadas tengan la oportunidad de desarrollar programas que permitan mejorar la calidad de vida de cientos de colombianos.

La Reforma Rural Integral (RRI), la participación política, el fin del conflicto, la solución al problema de drogas ilícitas, el acuerdo sobre las víctimas del conflicto, la implementación, verificación y refrendación, conforman ese gran y complejo paquete del Acuerdo, que debe transformarse en un gigantesco trabajo desde lo social para lograr una transformación que permita consolidar la paz en Colombia.

Un trabajo que requiere de tiempo, paciencia, pasar grandes obstáculos y navegar contra la corriente en muchas regiones del país que todavía siguen azotadas por la violencia de las organizaciones al margen de la ley.

Garantizar la sostenibilidad de la paz no es una tarea fácil. Ponerle punto final al hostigamiento de la guerrilla contra la población civil, es una apuesta que demanda un trabajo complejo y de compromiso. Lograr la erradicación de los cultivos ilícitos que tanto daño le han hecho a la sociedad colombiana, es un objetivo titánico. Lograr los millonarios recursos económicos para impulsar los programas sociales ha sido complejo y más aún en medio de la pandemia que azotó sin piedad la economía del país y del mundo.

Pero este esfuerzo para consolidar la paz y llevar bienestar a las regiones más pobres del país, también es un esfuerzo enorme desde la academia y un trabajo en el que se ha involucrado activamente la ESAP, que hoy por hoy es la única institución académica que tiene representación en los lugares más apartados del país. Es la salvación para miles de jóvenes que sueñan con lograr su ingreso a la educación superior.

Por todas estas razones hemos seleccionado el Fortalecimiento en los Territorios, como nuestro gran tema para inaugurar la primera edición de la revista digital **Agenda Pública**, una publicación de la Escuela para toda la comunidad académica que tendrá la oportunidad de encontrar artículos escritos por invitados expertos en la materia de cada uno de los contenidos que abordamos.

Será una publicación digital mensual que se podrá consultar en las diferentes herramientas virtuales de la Institución y cada mes se abordará un tema de interés nacional como académico. Toda la información contenida en **Agenda Pública** es de carácter académico y tendrá la finalidad de aportar para construir en cada uno de los grandes temas para el desarrollo social del país.

Con una serie de profesionales que hemos invitado, presentamos esta primera edición donde hacemos un recorrido sobre los puntos más importantes que contempla el Acuerdo de Paz y la importancia que tienen para consolidar una mejor calidad de vida a millones de colombianos que viven en los municipios que han padecido como nadie los efectos de la violencia. Una ventana más para que la comunidad de la ESAP viva mejor informada.

Con una serie de profesionales que hemos invitado, presentamos esta primera edición donde hacemos un recorrido sobre los puntos más importantes que contempla el Acuerdo de Paz y la importancia que tienen para consolidar una mejor calidad de vida a millones de colombianos

Emilio Archila, consejero presidencial para la Estabilización y Consolidación

“Hay que construir sobre lo construido”

POR: JORGE LESMES M.
Periodista editor

Emilio Archila Peñalosa, es abogado, experto en temas financieros. Ha desempeñado importantes cargos públicos, entre ellos el de superintendente de Industria y Comercio. Ha trabajado en temas programáticos con la actual vicepresidenta de la República, Marta Lucía Ramírez, y es uno de los pocos funcionarios del Gobierno que votó por el sí en el plebiscito.

Hoy, es el hombre clave del presidente Iván Duque para liderar la implementación de los acuerdos en La Habana, Cuba. Ocupa el cargo de consejero presidencial para la Estabilización y Consolidación del Acuerdo de Paz firmado con las FARC. Ha recorrido los municipios más pobres del país y ha logrado tener una radiografía exacta de sus problemas sociales. En entrevista con **Agenda Pública**, el alto funcionario cuenta cómo ha sido esta experiencia de consolidar los territorios y lograr que miles de colombianos tengan una segunda oportunidad.

Agenda Pública: ¿cómo se ha logrado fortalecer a los municipios con la implementación que se ha realizado con el Acuerdo de Paz?
Emilio Archila: cada uno de los frentes de la implementación de los acuerdos a través de la política de Paz con Legalidad del presidente Iván Duque sin duda alguna ha fortalecido los territorios de una manera muy significativa.

La gran mayoría de las víctimas están localizadas en los territorios y hemos logrado que más de un millón y medio de ellas hayan salido de su condición de vulnerabilidad. Tenemos el presupuesto más alto que ha habido en la historia para apoyar a las víctimas: más de un billón de pesos para este año y mucho mayor para el que viene.

Agenda Pública: ¿el proceso de reinserción también va por buen camino?
Emilio Archila: de 13.000 excombatientes alrededor de unos 3.000 están ubicados en las cinco grandes capitales y el resto está diseminado en unos 500 municipios, lo cual es un proceso que se ha estado adelantando de muy buena manera en los territorios. En materia de sustitución de cultivos hemos logrado erradicar más de 20.000 hectáreas de coca. Estamos ayudando a más de cien mil familias en las zonas más complejas del país. Desde la frontera con Venezuela hasta la frontera con Ecuador, trabajo en el que hemos invertido 1,3 billones de pesos. Son familias que están en la etapa de asistencia técnica, para trabajar en sus proyectos productivos de largo plazo.

Agenda Pública: ¿cómo va el trabajo en los planes de desarrollo con enfoque territorial?
Emilio Archila: es un trabajo que no tiene precedentes en el país. Estamos realizando una planeación de abajo hacia arriba y partimos de unas 3.000 iniciativas que las propias comunidades fueron planteando. Y cuando digo que plantearon, es que esas comunidades nos dijeron: aquí necesitamos un puente, aquí necesitamos un proyecto productivo o aquí puestos de salud. Y articuladamente con todas las demás entidades públicas del país, los departamentos, las alcaldías, estamos en este momento ejecutando más de nueve billones de pesos en esos municipios que estaban completamente olvidados

> En materia de sustitución de cultivos hemos logrado erradicar más de **20.000 hectáreas** de coca. Estamos ayudando a más de cien mil familias en las zonas más complejas del país

Agenda Pública: un informe de la Contraloría General de la Nación señala que al paso que vamos se van a necesitar por los menos 26 años para implementar el Acuerdo de Paz y que hay un rezago en la ejecución que supera los 12 billones de pesos. ¿Está de acuerdo con ese informe de la Contraloría?
Emilio Archila: como dice Rubén Blades: "Todo es según el color del cristal con el que uno lo mira". Esa afirmación que hace la Contraloría es válida desde el punto académico, porque cuando se firmaron los acuerdos se hizo un ejercicio de fantasía presupuestal. Lo que se cataloga como "el síndrome del primero de enero". Se firmaron los acuerdos, lo mismo que llega el año nuevo, y la pregunta de inmediato fue: cuánta plata necesitaríamos para hacer todo lo que hemos prometido. Todo lo que nos hemos imaginado. Eso no quiere decir, que esa plata existiera y mucho menos que el primero de enero se tuvieran los recursos que se necesitan para hacer todo lo que se piensa para el resto del año. Esa plata no existía, no había esos recursos, no había plata para apoyar la sustitución de cultivos, para apoyar a las víctimas, no estaban los recursos para los municipios PDET.

Agenda Pública: ¿entonces sin plata ustedes que tuvieron que hacer?
Emilio Archila: nosotros, tuvimos que conseguir la plata, conseguir los recursos en medio de las dificultades con la pandemia del coronavirus, con las dificultades por la inmigración de venezolanos, con las limitaciones derivadas por lo ocurrido en San Andrés. Esto sí es lo real, el esfuerzo que ha hecho el

Gobierno. Lo real es que nosotros sí hemos focalizado los recursos. Ojalá hubiéramos contado con esa plata que alguien se imaginó que iba a existir pero que no existió.

Agenda Pública: en los seis puntos que contempla el Acuerdo, uno de los temas es el de la reforma rural integrada. Ustedes han hecho una inversión que supera los 18 billones de pesos. ¿En qué se ha ido esa plata?

Emilio Archila: primero, la razón por la que se puede tener esa certeza de los recursos es porque nosotros adoptamos el marcador presupuestal. Ese fue un acto de transparencia y de focalización. Y quiere decir, que en el Presupuesto General de la Nación (PNG) cada entidad debe identificar en qué va invertir de lo que le corresponde a la Implementación a través de la política de Paz con Legalidad. Están los temas víctimas, de reincorporación, los planes de desarrollo con enfoque territorial y un componente muy grande de desarrollo rural integral que tiene cuatro aristas.

> En solo tres años hemos logrado que la mitad de los **13.000 excombatientes** ya tengan una fuente de ingreso estable, bien sea a través de un empleo o de proyectos productivos

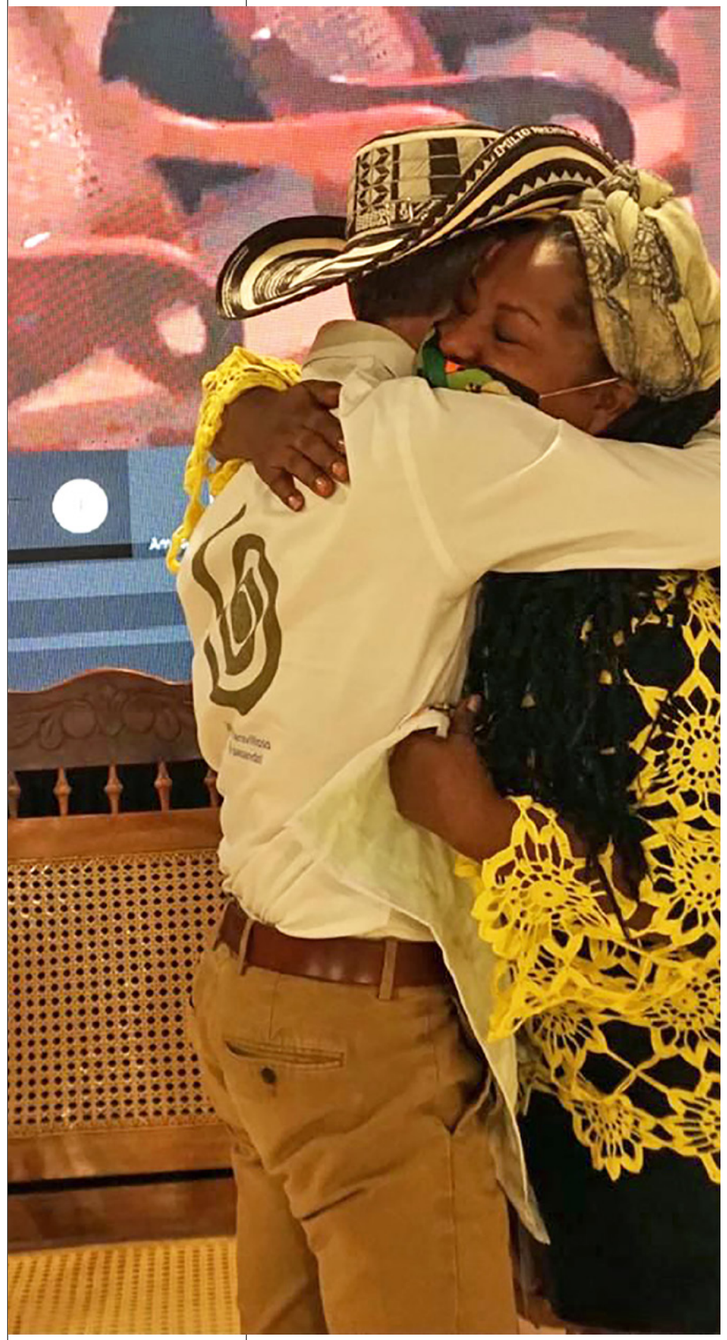
Agenda pública: ¿cuáles son?

Emilio Archila: una primera es infraestructura. Quiere decir que las entidades del Estado encargadas de estos temas, han hecho en cada uno de esos campos las proyecciones de largo plazo con los planes nacionales sectoriales y adicionalmente a eso las ejecutorias más altas de la historia en esos tres campos de infraestructura, tanto de vías terciarias, acueductos, alcantarillados y electrificación rural.

La segunda arista tiene que ver con la parte productiva. Ahí están los programas de cosecha y venda a la fija, de tecnificación agraria y de riegos para el campo. La tercera la conforma la parte social. En esta arista la ministra de Educación expidió un documento Conpes en el que se privilegia particularmente la educación rural. También tenemos doblado el presupuesto del programa de salud rural y con la misma fortaleza estamos trabajando en lo que tiene que ver con medio ambiente.

Agenda Pública: en lo que tiene que ver con drogas ilícitas, que es uno de los temas álgidos del Acuerdo, ¿cómo va ese trabajo?

Emilio Archila: el peor cáncer que tiene el país es el narcotráfico. Produce esclavitud para nuestros campesinos, violencia, pobreza, corrupción, degradación de los valores y aparte de todo esto, también produce drogadicción. En esa medida



necesitamos disponer de todos los mecanismos que haya a disposición del Estado para combatirlo. Nosotros tenemos un programa de 100.000 familias, son 400.000 colombianos que abandonaron el cultivo de la coca y gracias a ello ya no hacen parte del comercio del narcotráfico.

Agenda Pública: hoy estamos viendo que esa sustitución de cultivos ilícitos, está dando sus frutos con exportación de productos colombianos a los mercados internacionales. ¿Es un paso importante en esta consolidación del Acuerdo de Paz?

Emilio Archila: en todos los frentes tenemos proyectos productivos y desarrollo económico. Tenemos un pilar completo de reactivación económica en los planes con enfoque territorial, tenemos proyectos productivos para sacar adelante a los excombatientes. En solo tres años hemos logrado que la mitad de los 13.000 ya tengan una fuente de ingreso estable, bien sea a través de un empleo o de proyectos productivos. Y hay muchos programas de exportación que son muy lindos, de esos tenemos ya de cacao, café, incluso en deportes hemos logrado conformar un equipo que representa a Colombia a nivel mundial.

Agenda Pública: ¿qué ha sido lo más complejo en este proceso teniendo en cuenta que el Acuerdo de Paz se hizo solo con un grupo guerrillero y hay otros actores de violencia que no entraron?

Emilio Archila: las dos cosas más complicadas han sido, la primera ir avanzando en medio de otras fuentes de violencia. Cuando se firmó el Acuerdo el ELN, el EPL, Los Pelusos, Puntilleros, Caparros y El Clan del Golfo ya existían, a eso se le sumaron las disidencias de las FARC. Obviamente nosotros tenemos que ir y crear las condiciones y llevar el Estado precisamente a donde esos salvajes siguen delinquiendo, les hemos quitado todo tipo de argumentos, hoy en día no existe ninguna justificación para lo que hacen, es evidente que son narcotraficantes, explotadores de oro y contrabandistas. La otra parte difícil, es el manejo político de lo que hacemos, hay personas que están interesadas en tapar el sol con un dedo y en no reconocer lo que hemos avanzado para luego presentarse como una opción política el próximo año.

> Tenemos el presupuesto más alto que ha habido en la historia para apoyar a las víctimas: **más de un billón de pesos** para este año y mucho mayor para el que viene

Agenda Pública: hay unas zonas como el Cauca, el Catatumbo, Arauca, donde no se ha podido tomar el control completo por parte del Estado y el tema de violencia se ha recrudecido en estas zonas. ¿Qué ha pasado?

Emilio Archila: cada una de las zonas tiene particularidades, cuando uno va y entiende las dinámicas, sabe que en algunos casos es un problema de control territorial, en otros casos es puro narcotráfico, en otros es más complejo porque es una combinación de narcotráfico y el régimen vecino que hospeda esos grupos violentos y eso no nos ayuda. Los tiempos son distintos, para poder afianzar el proceso y llevar el Estado, vamos a necesitar los 15 años que están previstos en el Acuerdo.

Agenda Pública: queda menos de un año del gobierno del presidente Duque, ¿Cuáles son los objetivos que usted se ha trazado para el resto de administración que queda?

Emilio Archila: que el proceso sea irreversible. Lo que es realmente poderoso de la implementación es la manera como el presidente Duque ha querido que lo evoquemos, pensando en grande, pensando en qué necesitamos en cada uno de esos frentes de trabajo durante 15 años, el país lo ha ensayado en periodos de tres años y hemos fracasado demasiadas veces. Apoyar a las víctimas, sacar un proceso de reincorporación adelante, ser exitosos en la sustitución de cultivos, estabilizar los 170 municipios que son la tercera parte del territorio y obviamente llevar a cabo la reforma rural integral,

necesita de esos tiempos. Hemos logrado unos resultados que deberían ser los cimientos para que el próximo gobierno no se le ocurra empezar de cero y construya sobre lo construido.

Agenda Pública: ¿le preocupa que todo este trabajo de implementación del Acuerdo de paz que se viene haciendo se eche para atrás como consecuencia de la polarización política tan fuerte que vive el país?

Emilio Archila: no me preocupa que lo controviertan, me preocupa que lo desconocen. Así como tenemos la camiseta de Colombia en el corazón, tenemos que tener clarísimo todos los colombianos que hay que construir sobre lo construido. Si algunos, como ha sucedido, pretenden desconocer el trabajo, es politiquería y estarían exponiendo a perder esta oportunidad que no se le va a volver a presentar al país de trabajar durante 15 años en tantos temas que debemos resolver.

Los PDET ya son una realidad y no tienen marcha atrás

POR: JUAN CARLOS ZAMBRANO ARCINIEGAS
Director de la Agencia de Renovación del Territorio

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- son más que una apuesta por la ruralidad, son un asunto estratégico para el país que involucra temas de equidad, seguridad nacional y justicia ambiental. Para garantizar la irreversibilidad de estos planes, que les pertenecen a las comunidades, hoy no podemos dar marcha atrás y la invitación es para que, desde todos los sectores, unamos nuestros esfuerzos en pro de continuar construyendo desde lo construido.

En este sentido y con el liderazgo del consejero para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, hemos venido trabajando con las 19 gobernaciones, los alcaldes de los 170 municipios PDET y sus equipos de gobierno, 55 entidades del orden nacional, funcionarios de las organizaciones de cooperación internacional y representantes del sector privado, en unas sesiones institucionales que nos han permitido construir sinergias para la planeación y dinamización de la implementación de las iniciativas contempladas en los PDET.

Es así como mediante unas mesas de trabajo, hemos identificado 7.942 proyectos, de los cuales 111 ya fueron aprobados y financiados, 1.038 ya están estructurados y en proceso de presentación a diversas fuentes de financiación, 2.354 se encuentran en estructuración y 998 en trámite de aprobación.

Desde la Agencia de Renovación del Territorio - ART, también hemos estructurado 629 proyectos que apuntan al desarrollo productivo y ambiental, infraestructura rural, reactivación económica y emprendimientos no agropecuarios que ya están siendo realidad.

Adicionalmente, en este gobierno, hemos ejecutado y gestionado 2.628

Juan Carlos Zambrano Arciniegas, Director de la Agencia de Renovación del Territorio.

proyectos por más de 9 billones de pesos, provenientes de los recursos asignados a la ART para la ejecución de obras de infraestructura comunitaria, proyectos productivos e intervención territorial; así como del mecanismo de Obras por Impuestos, Ocad Paz, Colombia Sostenible, el Trazador Presupuestal y la cooperación internacional.

Estamos y seguiremos trabajando por la estabilización de los territorios más afectados por la violencia y con los mayores niveles de necesidades básicas insatisfechas, porque los PDET son la gran apuesta de país para avanzar en la transformación del campo y el desarrollo integral.

EN EL TERRITORIO

El fortalecimiento institucional avanza en los territorios

POR: MARCELA MARTÍNEZ ABONDANO
Comunicadora social, especialista en política social y doctoranda en comunicación

El "Acuerdo final para la terminación del Conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera" firmado en 2016, abrió un espacio de análisis estructural del territorio porque planteó, desde el punto uno del acuerdo, la necesidad de realizar un proceso de construcción de paz reconociendo las causas y consecuencias que generó el conflicto armado desde el sentir de los territorios, dando margen para que la visión local y regional fuera concebida por las comunidades y asumida por las instituciones locales, regionales y nacionales para afrontar, de manera conjunta y cooperativa, el reto de disminuir las brechas entre el campo y la ciudad, especialmente en los 170 municipios que fueron priorizados como Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

Con el Decreto 893 de 2017 se crean los PDET, agrupados a su vez en 16 subregiones, y se definieron los criterios de selección así: La afectación por conflicto armado de acuerdo con la intensidad de la confrontación armada y las variables de victimización; los cultivos ilícitos y las economías ilegales; el tercero fue el criterio de pobreza con base en la medición multidimensional, la debilidad de la institucionalidad administrativa y la capacidad en gestión del suelo. Este último criterio, muestra que los municipios afectados por la confrontación perdieron la conexión con la institucionalidad en todos los niveles por su baja infraestructura social y la casi inexistencia de vías de comunicación, que los llevó a ser denominados como los "territorios más alejados del país".

¿Cómo conectarse con los territorios?

El proceso participativo que se llevó a cabo, en el año 2017, en estos municipios es el primer vínculo de conexión. Las comunidades definieron su visión del territorio, la manera en que soñaban que fuera su lugar de vida y luego plasmaron la ruta para lograrlo a través de 32.808 iniciativas en dos espacios fundamentales, uno local y otro subregional. Este es el insumo fundamental para movilizar un diseño institucional pertinente y coherente con las necesidades del territorio, en consonancia con los ocho pilares que fueron definidos desde el Acuerdo de Paz para mantener la armonía requerida entre los retos de financiación, misionalidad institucional, presencialidad y acompañamiento para que el diálogo con los gobiernos locales y departamentales teja una estructura sólida que permita cumplir los compromisos y acuerdos definidos para implementar estas iniciativas en un período de 15 años.

De esta forma, la manera de conectarse con el territorio exige la presencia en el territorio; por ello, las instituciones del nivel nacional han generado una estructura de apoyos territoriales más robusta para acompañar *in situ* los procesos desde un trabajo colaborativo entre entidades del orden nacional y regional, con el fin de generar capacidad instalada a través del fortalecimiento de servidores públicos, gobiernos locales y procesos comunitarios para cumplir con la visión territorial existente en los 170 municipios y las 16 subregiones PDET.

> La **ESAP** estará presente en esta apuesta institucional y territorial realizando el acompañamiento que requieren los entes territoriales en las líneas temáticas, sumado a la oferta que históricamente se ha tenido en territorio

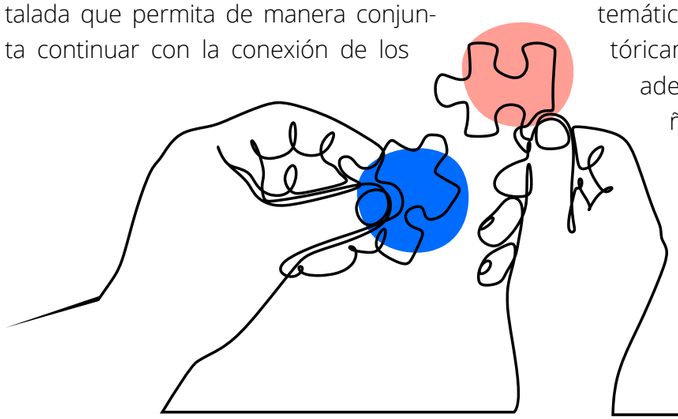
En este proceso la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP, ha dispuesto toda su estructura territorial en este diseño institucional para las subregiones PDET donde se encuentran nueve direcciones territoriales, que implementan el Programa Integral de Desarrollo Académico y Territorial –PIFAT, para acompañar de manera permanente a los gobiernos locales en el fortalecimiento de los procesos requeridos en las líneas temáticas: Ordenamiento Territorial, Finanzas, Proyectos, Asociatividad, Política Pública y Gestión Cultural y Economía Naranja. Estas temáticas institucionales, definidas por la Escuela, dialogan y se armonizan con los ocho pilares PDET para integrarse al desarrollo interinstitucional en el que se ha venido avanzando desde 2017 con

la Agencia de Renovación del Territorio – ART, entidad creada para implementar la política de los municipios PDET con quien la Escuela comparte el cumplimiento del "Memorando de Entendimiento" que va hasta el año 2022, como estrategia para la efectiva interacción en territorio.

El PIFAT está dispuesto para todo el país y comprende municipios PDET y municipios de categoría quinta y sexta; sin embargo, en el reconocimiento del diseño institucional y la meta de materializar las iniciativas definidas por las comunidades y dispuestas en el Plan de Desarrollo Nacional, la Escuela en la actualidad apoya en las subregiones PDET, como un eje central en lo referente al pilar uno, con la estructuración de proyectos para actualización de ordenamiento territorial y el proyecto tipo en catastro multipropósito; al igual que el fortalecimiento de banco de proyectos, para dejar capacidad instalada que permita de manera conjunta continuar con la conexión de los niveles locales, regionales y nacionales para robustecer el acceso a los recursos que se tienen desde OCAD Paz y demás fuentes de financiación, indispensables en esta apuesta territorial.

Como se propone desde el Acuerdo de Paz, la Escuela a través del PIFAT y el Proyecto Especial PDET está avanzando en realizar un trabajo desde el territorio a través de mesas técnicas interinstitucionales que les permita a los equipos de los Nodos[1], apoyar a los gobiernos locales para avanzar en la hoja de ruta subregional y conectar de manera oportuna, las acciones que se requieren para materializar las 32.808 iniciativas que es un reto permanente de todas las instituciones del país.

La ESAP estará presente en esta apuesta institucional y territorial realizando el acompañamiento que requieren los entes territoriales en las líneas temáticas, sumado a la oferta que históricamente se ha tenido en territorio; además, sistematizando este diseño institucional como un proceso de conocimiento y aprendizaje permanente que se requiere en la administración pública, para tener un proceso que pueda ser replicable en otras regiones del país.



1. Nodos: es una estructura compuesta por un equipo base de 5 profesionales y 6 estudiantes que tienen a su cargo un número de 4 – 5 municipios para acompañar y asesorar los gobiernos locales en las temáticas de ordenamiento territorial, finanzas, proyectos, asociatividad, políticas públicas, gestión cultural y economía naranja.

Línea temática Asociatividad Territorial

POR: EMIRO CAÑIZARES PLATA
Ingeniero ambiental, docente y asesor de la Línea Estratégica de Asociatividad Territorial de la ESAP

Colombia es un país que por sus condiciones geográficas y de extensión territorial, posee numerosas subregiones que comparten dinámicas económicas, ambientales, culturales, productivas y sociales, permitiendo la integración territorial. La asociatividad territorial en Colombia tiene sus antecedentes a partir de la reforma constitucional de 1968 en especial el artículo 198 que fue reglamentado con la Ley 1 de 1975, normas que sirvieron como soporte para la expedición del Decreto 1390 de 1976 y de manera especial el Decreto 1333 de 1986 constituyéndose este último en el primer régimen municipal.

A partir de la Constitución Política de 1991 la asociatividad municipal incorpora nuevos enfoques y conceptos como planeación, concurrencia, articulación, coordinación y ejecución de acciones

que promuevan el desarrollo municipal y regional, bajo el soporte de la concurrencia de otros niveles de gobierno, así mismo se generan oportunidades para que la nación pueda delegar responsabilidades y competencias a las entidades descentralizadas siendo los esquemas asociativos, una de las instancias de coordinación para avanzar en la descentralización de servicios con el fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en su prestación.

Posterior a la Constitución de 1991, la tan esperada Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011) se constituye en el hecho normativo de mayor significancia, pues en su capítulo dos describe las figuras de asociatividad territorial que pueden presentarse entre entidades territoriales, asignando un tipo para cada evento, es decir, entre departamentos, municipios, distritos, áreas metropolitanas, entes de distintos tipos o niveles; entre departamentos y municipios, como regiones de administración y gestión, y provincias administrativas y de planificación, permitiendo así, esquemas asociativos diversos e independientes.

Fortalecimiento regional

El ingreso de Colombia a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE, le exige avanzar en la aplicación de una serie de recomendaciones dentro de las cuales se destaca que la planificación del desarrollo y del

ordenamiento territorial debe realizarse bajo una perspectiva regional, siendo necesario fortalecer la subregionalización con el fin de lograr fortalecer el nivel territorial intermedio entre departamentos y municipios para políticas públicas, generar políticas públicas con mayor impacto, contribuir a una mejor focalización de la inversión y desde luego promover la asociatividad de entes territoriales para aprovechar economías de escala, es por ello que el Gobierno Nacional en el año 2018, a través del DNP y el instituto RIMISP, adelantó un estudio que identificó 101 subregiones funcionales, de las cuales 32 son rurales, 31 cercanas a ciudad, 26 subregiones intermedias y 12 subregiones urbanas.

La Ley 1955 de 2019 - Plan Nacional de Desarrollo PND, considera la promoción y fortalecimiento de los esquemas asociativos, los cuales podrían convertirse en gestores y operadores catastrales al igual que pueden ser promotores de los pactos territoriales, antiguos contratos plan, así mismo se avanza en la reglamentación de los esquemas asociativos, especialmente lo concerniente a su registro, según el artículo 249 de dicha ley, para lo cual el Ministerio del Interior construyó y expidió el Decreto 1033 del 1 de septiembre de 2021, a través del cual se reglamenta el funcionamiento de los esquemas asociativos territoriales, siendo para ello necesario, entre otros requisitos, la construcción del Plan Estratégico de mediano plazo.

Caquetá.

La Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, ha considerado pertinente brindar formación y asistencia técnica en asociatividad territorial a los gobiernos locales, de manera articulada con la institucionalidad que tiene competencias en dicha materia, con el fin, de contribuir en la promoción y sostenibilidad de los esquemas asociativos territoriales.

Las acciones se iniciaron generando capacidades a través de formación en los equipos técnicos territoriales de la ESAP, de igual manera, se organizó y desarrolló el curso sincrónico de asociatividad territorial denominado *Asociatividad territorial, instrumento de desarrollo territorial y reactivación económica*, a través del cual los participantes inscritos pudieron acceder al material virtualizado integrado por módulos (1. ¿Qué es la asociatividad territorial? 2. Normas y políticas de la asociatividad territorial. 3. Organización y funcionamiento de la asociatividad territorial).

Durante el desarrollo del curso se realizaron dos conversatorios sobre los fines de la asociatividad territorial y la socialización del estudio de caso de la Asociación de Municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y Sur del Cesar, contando con la participación de invitados especiales, (Sandra Castro, directora de gestión técnica de la Federación Colombiana de Municipios, Tomas Martin del programa SKL International - cooperación sueca y Álvaro Balcázar OTI-USAID) y en donde los participantes pudieron ampliar conocimientos a partir de las recomendaciones aportadas por los invitados para el fortalecimiento de la asociatividad territorial.

La Línea Estratégica de Asociatividad Territorial, también ha previsto brindar asistencia técnica a esquemas asociativos constituidos en el fortalecimiento de sus capacidades y acompañar a gobiernos locales en la constitución de nuevos esquemas asociativos. Actualmente gracias a la coordinación de los equipos técnicos territoriales de la ESAP se adelanta un proceso de acompañamiento a los siguientes esquemas: Catatumbo Provincia de Ocaña y Sur del Cesar, Asociación de municipios de la cuenca del Atrato y Darién - ASOATRATO, Asociación de municipios del Centro y Oriente

Río Atrato, Chocó.

Mujeres Guambianas.

Campano, en alianza por la Paz - AMCOC, Asociación Supradepartamental de Municipios del Alto Patía - ASOPATÍA, Asociación de municipios del Pacifico Sur Colombia- ASOMPASC y la región de planeación y gestión AMUNORCA y el esquema asociativo MAS CAUCA, Asociación de Municipios del Caquetá AMDELCA y el centro provincial del Sur del departamento del Huila AGROSUR.

Dicho acompañamiento podrá ser prestado a otros esquemas asociativos que lo requieran, al igual que se atenderán solicitudes de alcaldes y alcaldesas que deseen constituir nuevos esquemas asociativos, a manera de ejemplo, la solicitud que han realizado las provincias de Norte y Gutiérrez – Boyacá y provincias de Guanentá y García Rovira - Santander, a través de la territorial Boyacá - Casanare.

Los retos

Finalmente, es importante tener en cuenta que la asociatividad territorial en Colombia tiene importantes retos, el primero de ellos, lograr la construcción de una política pública pertinente, que garantice el fortalecimiento de la cooperación entre los municipios para resolver problemáticas comunes y liderar procesos de desarrollo a partir de las potencialidades de sus territorios en los cuales existen dinámicas socioculturales, económicas, ambientales y productivas que definen territorios funcionales.

Lograr dicho propósito exige de la articulación de los tres niveles de gobierno, aspecto que nos acercaría a la construcción de la gobernanza multinivel. La política pública de asociatividad debe realizarse desde los territorios.

La construcción de una política pública de asociatividad, debe realizarse desde los territorios teniendo en cuenta sus dinámicas, es importante, que dicha política cuente con los instrumentos normativos, financieros y de articulación, que genere condiciones para que el Gobierno Nacional de manera articulada con los gobiernos departamentales atienda las verdaderas necesidades de desarrollo de las subregiones, a partir de los procesos de asociatividad entre los municipios.

Otra de las acciones, debe ser la generación de capacidades en los gobiernos locales, para la asociatividad territorial, acción que debe adelantarse de manera permanente con el fin de garantizar la promoción y la sostenibilidad de los procesos asociativos, tarea en la cual, se requiere de la articulación del Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación, Federación Colombiana de Municipios, gobernaciones, programas de cooperación internacional y desde luego la Escuela Superior de Administración Pública, en el desarrollo de acciones de formación y asistencia técnica, que deben iniciarse con precandidatos y precandidatas para que conozcan e incorporen las bondades de la asociatividad territorial en sus programas de gobierno, acompañamiento en el proceso de empalme y desde luego, formaciones y asistencia técnica permanente durante todo el periodo de gobierno, aspecto que permitirá que en los municipios existan capacidades para que los gobiernos locales lideren procesos de desarrollo de manera conjunta con los municipios vecinos, sin que la división político administrativa sea una limitante.

> En Colombia siendo la asociatividad territorial voluntaria, existen importantes experiencias de trabajo conjunto entre municipios de subregiones que comparten problemáticas y potencialidades comunes

En Colombia siendo la asociatividad territorial voluntaria, existen importantes experiencias de trabajo conjunto entre municipios de subregiones que comparten problemáticas y potencialidades comunes, existiendo conocimiento desde la práctica, para que se desarrolle una estrategia de intercambios de experiencias en asociatividad territorial, de tal manera que alcaldes y alcaldesas de las diferentes subregiones, en donde exista o se desee constituir un nuevo esquema asociativo, conozcan y puedan aplicar aprendizajes que han demostrado eficiencia y eficacia en resolver problemas comunes entre municipios a través de la asociatividad territorial.

El Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial

desde la Línea de Ordenamiento Territorial y Gestión del Riesgo

POR: JORGE RAMÍREZ HERNÁNDEZ
Equipo Temático Nacional, responsable de la Línea de Ordenamiento Territorial, Gestión del Riesgo y Catastro Multipropósito

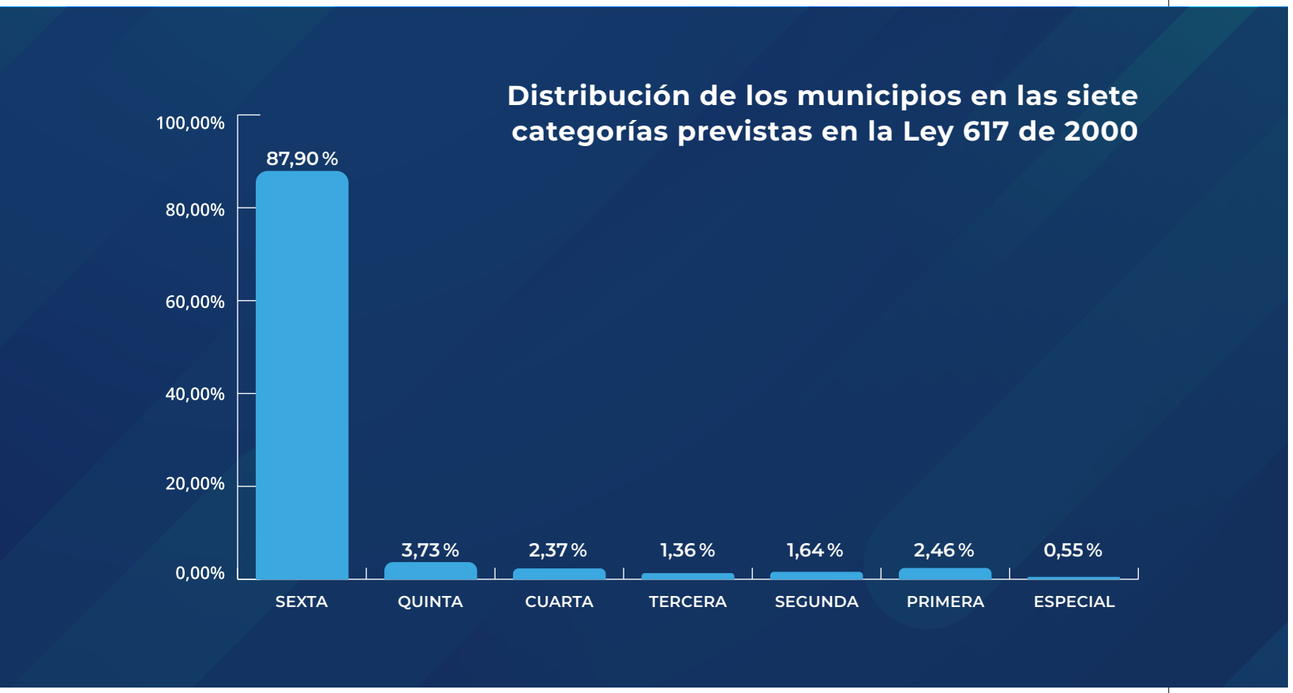
Luego de más de cinco meses de despliegue del PIFAT en los municipios objeto del programa, hoy resulta posible e incluso necesario realizar un balance sobre las necesidades que, en materia de ordenamiento territorial, gestión del riesgo y catastro multipropósito, se han logrado identificar, lo que en sí mismo ya es un resultado y valor agregado por parte del programa y su despliegue en territorio, la descripción y reflexión sobre las acciones concretas tendientes a su atención y la valoración sobre el nivel de incidencia que esas acciones han tenido o pueden llegar a tener en la búsqueda de incidir y lograr transformar el hacer público municipal en la materia.

Primera reflexión: la realidad municipal en entidades territoriales como las que centran la atención del programa

Los municipios en los que la Escuela Superior de Administración Pública fijan su acción mediante el PIFAT, son aquellas que el marco jurídico nacional ha clasificado como de sexta categoría (Ley 617 de 2000), siendo esta clasificación:

- La distribución que de los municipios se hace en atención al número de habitantes y los ingresos que anualmente obtiene para atender las necesidades de la población.
- Un estándar que apunta a indicar la existencia de siete tipos de municipios y distritos:
  - Los de categoría especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta.
  - Los de categoría especial son aquellos con mayor población, pero sobre todo con mayor ingreso; mientras que los de categoría sexta son precisamente los que no solamente tienen menor población sino su nivel de ingreso para atender las necesidades son evidentemente los menores.
  - Son las entidades territoriales de esta categoría, las que menos posibilidades tienen de atender eficientemente la labor pública que les compete; que no es otra que generar acciones que reduzcan las necesidades y problemáticas de los ciudadanos en esos territorios y en tal sentido mejoren significativa, real y permanentemente, sus condiciones de vida.

Es así, que al observar las estadísticas nacionales de los municipios según su categoría, se puede indicar que los de sexta categoría, son entidades territoriales con población igual o inferior a diez



Tomado de: Ruiz, Cardenas y Fuentes 2000.

mil (10.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales (Ley 617 de 2000), siendo ellos, aproximadamente 965 municipios de 1103, es decir cerca de un 87.9 %:

La composición o distribución de municipios y distritos en categorías señaladas en la imagen anterior muestran una primera problemática evidente, y es que la mayor parte de ellos en el país, son de sexta categoría lo que implica una necesaria reflexión sobre la verdadera y real utilidad de una clasificación que asigna a casi el 90 % del universo de entidades territoriales municipales, la sexta categoría, se reitera, casi 900 municipios que por esa razón y desde la clasificación misma, no permite identificar cuál de ellos tiene mayor o menor nivel de vulnerabilidad, problemáticas, deficiencias, etc., lo que conlleva a una histórica imposibilidad de focalizar desde esta clasificación, independientemente del criterio, acciones prioritarias en los territorios más sensibles, y que ha llevado a múltiples y no necesariamente uniformes criterios, carentes de un hilo conductor y sostenidos en el tiempo (más allá de las administraciones gubernamentales

de turno), que permitan identificar cuáles de esos municipios de categoría seis son los que prioritariamente requieren mayor atención, e impone la necesaria reflexión sobre la utilidad real de esta clasificación.

El anterior análisis, en la práctica conlleva a que hoy se pueda hablar de acciones de priorización en los municipios categoría seis pero no necesariamente diseñadas exclusivamente para ellos, como las que surgen por políticas y/o marcos normativos como las de municipios con número mayor de víctimas del conflicto y sujetos a planes de desarrollo con enfoque territorial - PDET, municipios de frontera, municipios con mayor exposición a fenómenos de cambio y crisis climática, municipios ribereños, municipios en asociatividad o con mayor potencial para el efecto, etc; que como se evidencia si bien permiten priorizar y focalizar acciones de asistencia técnica y priorización de recursos, no solamente buscan impactar a los de sexta categoría sino a cualquier otro que este en el supuesto fáctico, lo que refuerza el interrogante sobre la verdadera utilidad de esta clasificación.

Actualmente, cerca del **81 %** de los municipios tienen vencida la vigencia de sus POT

Fuente: MinVivienda.
Balance General de los POT de Primera Generación.

Y es en este supuesto que la ESAP apostó por llevar su programa de intervención a municipios de sexta categoría no en el universo de los aproximadamente 900 existentes en tanto su capacidad operativa no llega a ello, pero si apostar a realizar su labor de formación y asistencia técnica a partir de las posibilidades reales de llegada de la Escuela a esos territorios y de los acuerdos que para el efecto se lograron obtener con estos municipios, siendo sobre ese universo de municipios de sexta categoría efectivamente atendidos, sobre los que se realizarán las reflexiones siguientes en la línea temática de ordenamiento territorial - OT, gestión del riesgo – GR y catastro con enfoque multipropósito – CM.

Segunda reflexión: la eficiencia de integrar en una misma línea temática, tres asuntos públicos interrelacionados

A partir del trabajo realizado en el marco del PIFAT, debe resaltarse el hecho de trabajar como una sola línea temática, tres asuntos públicos que si bien son diferentes, están íntimamente ligados, y es que si se analiza el objetivo de esos tres asuntos, se puede verificar sin esfuerzo alguno, dicha interrelación:

El ordenamiento territorial se entiende como "...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los

municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales…" (Ley 388 de 1997).

La gestión del riesgo consiste en "…un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible…" y por esa vía "…una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo…" (Ley 1523 de 2012).

El catastro con enfoque multipropósito refiere a "…aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación, debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas, contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios…" (Decreto Nacional 148 de 2020).

Por ende, trabajar como una sola línea de intervención territorial las temáticas de OT, GR y CM resulta una buena práctica, que debería ser replicada por todas aquellas entidades del orden nacional, la cooperación internacional y las propias

La Hormiga, Putumayo.

entidades territoriales al momento de ejercer su acción pública en el territorio, y que pese a la obviedad de lo aquí afirmado, no es la regla general, por el contrario lo que se evidencia es que todo el accionar en estas materias normalmente es separado lo que genera no pocas contradicciones al momento de ejecutar acciones asociadas a estas temáticas y claro está, ineficiencias en la inversión (por tratar estos asuntos de manera aislada y por ende sin optimización de recursos).

Tercera reflexión: las principales necesidades en ordenamiento territorial, gestión del riesgo y catastro multipropósito son y seguirán siendo un compromiso pendiente desde la acción integral del Estado

En el marco del trabajo de formación y asistencia técnica a los municipios objeto del programa, la totalidad de herramientas que permitieron identificar las necesidades de estas entidades territoriales (herramientas de autodiagnóstico, las previstas para los municipios con enfoque PDET, el trabajo de acercamiento presencial y virtual a cada uno de los municipios del programa, etc.), evidencian las siguientes tres necesidades principales:

Adelantar el proceso tendiente a la revisión general por vencimiento de sus planes de ordenamiento territorial (los municipios de nuestro país tienen como instrumento de planificación fundamental que concretan el concepto de ordenamiento territorial a los denominados planes de ordenamiento territorial, que para municipios con menos de 30.000 habitantes se denominan esquema de ordenamiento territorial, para municipios entre 30.000 y 100.000 habitantes se denominan planes básicos de ordenamiento territorial y para municipios con más de 100.000 habitantes se denominan planes de ordenamiento territorial), proceso complejo y detallado que impone experticia técnica, procesos ciertos e incidentes de participación democrática y discusión con entidades y órganos municipales y regionales, y en general acciones que implican la previsión de recursos muy importantes que los municipios de sexta categoría no tienen.

La elaboración o actualización de los estudios básicos de amenaza que de conformidad con la norma nacional vigente deben ser incorporados a las decisiones de ordenamiento territorial (esto es, a los planes de ordenamiento territorial municipal), y que se convierten en un elemento muy importante para tomar decisiones, focalizar recursos y en general lograr acciones de prevención frente a los riesgos naturales que cada día se presentan con más recurrencia e intensidad en el marco de la situación de cambio y crisis climática a la que el país y el mundo se está enfrentado.

La Macarena, Meta.

Lograr la actualización de la información catastral, que normalmente en los municipios objeto del programa, realiza el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, y que de conformidad con las políticas vigentes en materia de catastro multipropósito les plantea la posibilidad de contratar las actualizaciones con menores costos, que en todo caso, resultan ser muy onerosas para este tipo de municipios, siendo en este punto otra de las intenciones recurrentes, convertirse en gestores catastrales que les permitiría desarrollar esa labor de actualización de su información catastral a futuro a partir de cumplir los requisitos y obtener tal reconocimiento jurídico, que si bien es cierto no es tan complejo, en la práctica se torna simplemente irrealizable, precisamente por el hecho de no tener recursos suficientes para generar una operación sostenida en el tiempo y técnicamente muy bien lograda.

> A la fecha los OCAD, no prevén proyectos que tengan como objetivo financiar actualizaciones catastrales, pese a la trascendencia que ello tiene en el ejercicio de lo público en cualquier municipio de nuestro país

Es sobre estos tres aspectos que el PIFAT genera un valor agregado desde el punto de vista de diagnosticar estas necesidades como las más urgentes, estratégicas, y necesarias a ser abordadas y resueltas, y cómo ello se torna cuantitativamente un hecho o bien muy lejano en el tiempo, o muy difícil de materializarse.

El trabajo de asistencia técnica que realiza la Escuela no tiene la capacidad, por recursos y personal técnico de apoyar directamente los procesos tendientes a la revisión de los planes de ordenamiento territorial municipal, no obstante la elaboración de los estudios básicos de amenaza o la actualización de la información catastral de los municipios, si ha permitido apoyar técnicamente para la construcción de MGA - Metodología General para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública, que les permita avanzar en una posibilidad como es presentar proyectos para obtener financiación a través del Sistema General de Regalías a partir de su evaluación y aprobación por parte del órgano colegiado de administración y decisión - OCAD o bien departamental para municipios no PDET o bien OCAD Paz para municipios PDET.

Identificar todo caso y hacer explícito como a la fecha esas tres actividades estratégicas para consolidar no solamente una verdadera descentralización municipal, sino obtener y/o actualizar estos planes, estudios y herramientas que permitirían tomar mejores decisiones territoriales, planificarlas de forma más

Urabá, Antioquia.

condiciones de vida de la ciudadanías urbanas y rurales en los territorios.

En el marco de este proceso de asistencia técnica se hace evidente como la casi única alternativa real de fuentes de recursos diferentes a los muy precarios que tienen los municipios, y es la relacionada con el Sistema General de Regalías, en la práctica:

No permite presentar de manera autónoma proyectos relacionados con la elaboración integral de estudios de amenaza básicos, pese a la trascendencia que tienen en la reducción y conocimiento del riesgo, la más eficiente planificación del territorio, la priorización de áreas que deben ser objeto de acciones, intervenciones integrales y de énfasis en los mecanismos de alerta temprana, y en general que permiten tener un panorama sobre la real situación en la materia, que permita optimizar recursos y acción pública no solamente municipal, sino departamental, regional (de las corporaciones autónomas) y nacional, siendo un llamado de alerta para promover modificaciones a los lineamientos de estos órganos a fin de evitar que nieguen de tajo cualquier proyecto así presentado, simplemente por el hecho de no aparecer explícito como uno de los proyectos de posible financiación, máxime si se compara con proyectos que han sido aprobados por este mecanismo que si bien son importantes, no tienen la trascendencia de impactar la vida y la calidad de vida de las personas.

eficiente, gestionarlas idóneamente e incluso generar algún tipo de recursos de financiación. Se tornan simplemente en un ideal y una imposición normativa, pero precisamente por falta de recursos municipales y la imposibilidad casi absoluta de acceder a recursos de la nación, seguirán manteniendo el actual estado de precariedad y de imposibilidad de contar con esos instrumentos, y que estos, realmente sirvan a la finalidad pública última, que es el desarrollo del territorio y sus habitantes, la reducción de problemáticas, brechas y déficits históricos, y la búsqueda de acciones concretas que garanticen la mejora de las

De igual forma y en estricta conexidad con los estudios de riesgo, resulta paradójico que no puedan existir procedimientos para formulación de MGA que hagan sencillo la posibilidad de obtener por lo menos financiación parcial de la totalidad de estudios, actividades y productos que deben elaborarse en el marco de la revisión de los planes de ordenamiento territorial, convirtiendo ello en un asunto de tal complejidad que se convierte prácticamente en una labor de imposible ejecución de manera autónoma por el municipio al no contar con asistencia técnica para el efecto.

A la fecha los OCAD, no prevén proyectos que tengan como objetivo financiar actualizaciones catastrales, pese a la trascendencia que ello tiene en el ejercicio de lo público en cualquier municipio de nuestro país.

De igual forma, también resulta muy complejo y paradójico que los departamentos y las corporaciones autónomas regionales no apoyen a los municipios en la financiación total o parcial de por lo menos, la elaboración de los estudios básicos de amenaza y la revisión-actualización de los planes de ordenamiento territorial de manera consistente y

Quibdó, Chocó.

Vaupés.

continuada, entendiendo también la precariedad de los recursos de esas entidades, pero que permitirían sumar fuentes que en un escenario de corto o mediano plazo, permitirán avanzar en la obtención y posterior debida ejecución de dichos instrumentos.

También se extrañan políticas del orden nacional que no solamente asignen, sino prioricen por encima de otras necesidades menos relevantes, la inversión nacional en los territorios (municipios distritos); claro está, sin dejar de hacer una reflexión sobre la priorización de recursos municipales para estos procesos, que también es notoria en su ausencia y debe indicarse, en tanto la descentralización como un proceso de corresponsabilidad, lo que implica que los municipios también deben hacer un esfuerzo en la materia.

Cuarta reflexión: desconocimiento y/o desinterés en ahondar y mejorar procesos diferentes a los prioritarios en la línea de ordenamiento territorial, gestión de riesgo y catastro multipropósito

Una cuarta reflexión, es la referente a cómo, en el trabajo en territorio en esta línea temática, las administraciones municipales ya sea por desconocimiento o por desinterés, manifiestan tácita o expresamente, su negativa a poder ser receptores de procesos de formación y/o asistencia técnica en asuntos que no tengan que ver con el hecho mismo de

Río Guayabero, La Macarena, Meta.

revisar sus planes de ordenamiento territorial, obtener los estudios básicos de amenaza en materia de riesgo o recibir un catastro actualizado, lo que en buena medida se ha podido comprobar en el despliegue del programa, por una imposibilidad de identificar que existen actuaciones y aspectos muy trascendentes y diversos o diferentes a los citados en este párrafo, que igualmente pueden mejorar la gestión de la administración pública y en ese sentido generar un valor agregado no solo en el actuar de la administración sino en su finalidad y es mejorar o en todo caso hacer mucho más claras las regulaciones públicas por parte de los ciudadanos.

Es por ello que al momento de iniciar los procesos de asistencia técnica con los municipios, los equipos territoriales de la Escuela han hecho una labor muy importante en la línea de ordenamiento territorial, gestión de riesgo y catastro multipropósito, para lograr evidenciar y en ese sentido interesar a las administraciones municipales a trabajar en aspectos técnicos, jurídicos e institucionales que independientemente de si se pueda revisar un plan de ordenamiento territorial, obtener los estudios básicos de amenaza o tener un catastro totalmente actualizado, resuelvan problemáticas como dar más claridad, simplicidad y detalle de la normativa vigente; la implementación de instrumentos que permitan la mejor gestión y financiación del desarrollo municipal, la optimización de procedimientos vigentes en materia de

licenciamientos urbanísticos y control urbano; institucionalización o mejora de los diferentes actores del sistema municipal de gestión del riesgo, acciones tendientes a establecer estrategias para la masificación del conocimiento del riesgo y la organización comunitaria; lo que representa un éxito porque ha permitido que las administraciones resignifiquen el hacer público, reconociendo y valorando de otra manera esas actividades que no tienen que ver con las tres grandes necesidades o aspiraciones gruesas del municipio en estas materias, y que se pueden optimizar para generar valor agregado en su hacer, al punto que hoy existen acuerdos y desarrollos de mesas técnicas y procesos de formación en donde se discuten y buscan alternativas de solución frente a las temáticas aquí reseñadas.

Quinta reflexión: la necesidad de seguir articulando los esfuerzos públicos de los diversos niveles de gobierno, en aras de optimizar esfuerzos y por esa vía tener mejores resultados.

Un hecho muy notorio sobre todo en los municipios no PDET, es la evidente desarticulación en la oferta supramunicipal de asistencia técnica e incluso de fuentes de recursos para resolver los asuntos asociados al ordenamiento territorial, al catastro multipropósito y a la gestión del riesgo, es así que se evidencia en los territorios, manifestado por las propias administraciones, multiplicidad de actores públicos de los órdenes nacional, incluso departamental y de corporaciones autónomas regionales, cuya presencia además de generar repitencias en las temáticas, incluso genera

Boyacá.

contradicciones en las apreciaciones técnicas o jurídicas sobre los asuntos que se debaten, y en general muestran una descoordinación, que en el marco del PIFAT ha venido siendo enfrentada, a partir de reconocer e identificar buena parte de esa oferta y solicitar o en todo caso plantear un trabajo más coordinado con autoridades como la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo y sus enlaces departamentales, la seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los funcionarios del departamento y las corporaciones autónomas regionales, los funcionarios de ministerios como Agricultura y Vivienda, y en general los grupos de las agencias en el territorio, siendo ello un lineamiento generalizado en los equipos de los Nodos territoriales de nuestro programa y que buscan optimizar el objetivo de toda esa oferta, que no es otro que el de asistir con incidencia.

En todo caso, todavía existe un proceso de articulación por mejorar de cara a las necesidades reales de los municipios en el territorio.

Sexta reflexión: los procesos de formación y asistencia técnica continua, como garantía de impacto territorial real y reducción de reprocesos.

> Existe un proceso de articulación por mejorar de cara a las necesidades reales de los municipios en el territorio

Un último elemento que en el marco de este programa y la intervención y despliegue en el territorio se puede evidenciar, es la necesidad de continuidad en el proceso de asistencia técnica; aunado a un proceso de mejora continua incluido el hecho de seguir especializando y profesionalizando a los integrantes de los equipos territoriales, fortaleciendo el número de equipos en territorio. Y es que cortar procesos cada cambio de gobierno, e incluso el hecho de no mantener y seguir profesionalizando los equipos territoriales que realizan dichos procesos de formación y capacitación en territorio, resulta total y absolutamente gravoso para que los municipios puedan adquirir valor agregado en su hacer, producto de la asistencia técnica de la Escuela.

Lo anterior, en tanto además de cortar procesos abruptamente, lo que genera en la práctica son reprocesos y pérdida de confianza de las administraciones; siendo la conclusión de la presente reflexión el hecho de que el programa trascienda a las administraciones e inclusive a los profesionales y estudiantes que la integran y se convierta en un hacer institucional, en un permanente marco de mejoramiento y optimización de las actividades propias que en el territorio se hacen en atención a este programa para que tenga permanente presencia.

Así avanza el catastro multipropósito

Uno de los puntos clave en el Acuerdo Final, firmado en la Habana, es la reforma rural que tiene un tema fundamental: el catastro multipropósito. En la implementación que adelanta el gobierno del presidente Iván Duque, este mecanismo es una herramienta fundamental para que las entidades territoriales tengan la oportunidad de desarrollar políticas públicas que permitan la titulación y formalización tanto de predios rurales como urbanos.

De esta manera los municipios del país podrán fortalecer las finanzas de sus regiones y de paso unificar en un solo sistema toda la información tanto de los predios, la legalización de tierras así como la información de las entidades que participan en dichos procesos.

Uno de los graves problemas que han tenido los municipios a lo largo de los años, ha sido la casi nula actualización del sistema catastral lo cual no ha permitido una planeación real para el desarrollo de los municipios y de no tener una hoja de ruta que les permita priorizar sus necesidades.

Hoy, de acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, tan solo el 5 % de los municipios de país tienen su catastro actualizado. Apenas cuatro de las principales ciudades del país -Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla- tienen mediana claridad sobre la historia de la tierra: de quién es y cómo se encuentra distribuida El resto de capitales y municipios poco o nada saben de ello.

Boyacá.

Para el gobierno del presidente Duque, la actualización del catastro en el país es una prioridad y una necesidad inaplazable. Y lograrlo requiere de una compleja organización, que además necesita de un buen presupuesto. En ese orden de ideas, ya se logró un préstamo con el Banco Mundial por el orden de los 100 millones de dólares. Igualmente, se tramitó recursos por 50 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Pero más allá de los recursos económicos, una de las medidas importantes que se adoptó, es que el catastro de los municipios no solo sirva para materia de recaudos sino que haya un manejo eficiente y real de los recursos que ingresan a las arcas de los territorios. Por esa razón se le conoce como catastro multipropósito, que es una herramienta eficiente que les permite a los mandatarios locales organizar sus planes de ordenamiento territorial. Y esto conlleva a que se pueda planear proyectos sociales de alto impacto, una verdadera titulación de predios y lograr tener claro de quién es la tierra y cómo es su uso.

En esta línea la estrategia de catastro multipropósito incluyó a los 170 municipios PDET, de los cuales 83 lograron financiación de cooperación y los 87 restantes entraron en una estrategia de choque a través del proyecto tipo desarrollado por el Departamento de Planeación Nacional de manera conjunta y coordinada en su implementación con el IGAC, la Consejería Presidencial para la Gestión y Cumplimiento, la Agencia de Renovación de Territorio y la Escuela Superior de Administración Pública.

El proyecto tipo inicia su implementación en octubre de 2020 y se retoma en el año 2021, donde la Escuela Superior de Administración Pública se encuentra actualmente apoyando a los gobiernos locales en la estructuración de 28 proyectos para ser presentados al OCAD Paz y acceder a la posibilidad de contar con catastro para sus territorios.

El objetivo del Gobierno con el catastro multipropósito es pasar de una actualización del 5 % al 60 % en el año 2022. Y para el 2025 lograr la meta del 100 %. A hoy, ese inventario de las condiciones físicas, económicas y jurídicas de los predios, ha dado una serie de pasos muy importantes, pero todavía falta mucho por hacer.

En la medida que se logre implementar, los municipios van a tener la oportunidad de incrementar su recaudo tributario, aumentar la inversión social, que es clave en el cumplimiento del Acuerdo de la Habana, lograr tener un mayor control sobre la propiedad rural improductiva, entre otros beneficios.

En este recorrido el trabajo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ha sido muy importante: se ha logrado actualizar la información catastral en un 16 %, es decir a un total de 18 millones de hectáreas. También se han dado pasos muy importantes en la descentralización a través de los gestores catastrales para que ayuden en esta quijotesca tarea. Actualmente hay cerca de 20 gestores que tienen a cargo más de nueve millones de hectáreas en diferentes regiones del país.

Toda esta labor se ha podido realizar también por la ayuda de los alcaldes y gobernadores que han facilitado el trabajo de los gestores catastrales y eso va a permitir que para finales de este año más de 27 millones de hectáreas de tierra queden completamente actualizadas. Pero la meta va más allá: el Gobierno pretende que para finales de la administración Duque, el 60 % del catastro multipropósito esté listo.

En este recorrido ha sido muy importante la interacción entre gobiernos locales y el IGAC. Porque además los funcionarios han entendido que esta herramienta les va a permitir una mayor eficacia en su gestión, lograr conseguir recursos a través del recaudo de impuestos para impulsar los programas sociales que son la fuente para consolidar el Acuerdo de Paz.

En esta línea la estrategia de catastro multipropósito incluyó a los **170 municipios PDET**, de los cuales **83** lograron financiación de cooperación y los **87** restantes entraron en una estrategia de choque a través del proyecto tipo desarrollado por el Departamento de Planeación Nacional

EN EL TERRITORIO

Zonas Futuro y Zonas Frontera

POR:
MARTA CECILIA OCAMPO,
Investigadora social
DANIELA CASTILLO,
Ciencias Políticas
GLADYS BECERRA,
Economista

Dentro del Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial, se integraron las líneas temáticas de política diferencial y territorial, Zonas Frontera y Zonas Futuro, para alcanzar una mayor aproximación a los territorios nacionales.

Riohacha, La Guajira.

En tal sentido, a partir de 2021 se inicia la caracterización y diagnóstico de los municipios que se encuentran bajo estos esquemas de Zonas Futuro y/o Zonas Frontera, con el fin de identificar falencias y necesidades, y así brindar el fortalecimiento institucional desde una perspectiva compleja e integral, para plantear una oferta articulada y pertinente a las entidades territoriales, especialmente en las líneas temáticas que PIFAT propone, de Finanzas, Ordenamiento Territorial, Políticas Públicas, Asociatividad y Economía Naranja.

En este orden de ideas, el equipo de ZZFF, integrado por tres profesionales, construye información para elaborar el diagnóstico de Zonas Futuro, un programa del actual Gobierno, bajo la Ley 1941 de 2018 y el Decreto 2278 de 2019[1], Zonas Estratégicas de Intervención Integral -ZEII-, como una estrategia civil de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, en territorios priorizados dentro del marco de las zonas PDET y PNIS acordadas en el Acuerdo de Paz en el 2016.

Realizando la investigación, se ha detectado la debilidad en la presencia estatal, las afectaciones graves en derechos a la población civil y la presencia de las fuerzas armadas en estos territorios; pues el Gobierno al priorizar estas zonas lo que pretende es unificar la prestación de servicios por parte del Estado y una aceleración de las inversiones identificadas en los Planes de Desarrollo con

Río Guaviare, San José del Guaviare.

Enfoque Territorial – PDET. La meta es transformar dichos territorios afectados por la violencia, criminalidad y pobreza[2], en territorios con legalidad, emprendimiento y equidad.

La transformación

En efecto, en las Zonas Futuro se busca pasar de un control militar y policial a un control institucional integral garantizando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y preservar el medio ambiente. En estas zonas queda el 38 % de los parques naturales, el 32 % de los cultivos ilícitos y se produce el 41 % de cocaína[3]. Así mismo se ha identificado que en estas seis zonas se produce el 45 % de asesinatos a líderes sociales[4] y se lleva a cabo el negocio de la cocaína[5].

Es por esto que el programa tiene como objetivo transformar productivamente los territorios y sustituir economías ilícitas por lícitas, por medio de cuatro estrategias específicas; implementación de la estrategia de seguridad nacional, seguridad ciudadana, fortalecimiento del plan de acción e implementación de una política de protección a líderes sociales[6].

Inicialmente, se realiza una revisión documental de los autodiagnósticos municipales y los diagnósticos de los Pactos Municipales de Transformación Regional PMTR y los Planes de Acción de Transformación Regional PATR, que fueron resultado de los procesos de participación territorial posteriores a la firma del Acuerdo de Paz. Paralelo a esto se

Frontera entre Colombia y Venezuela.

La Hormiga, Putumayo.

Inmigrantes en Bogotá.

identificarán las principales líneas de acción y proyectos de los PDET que se consideren claves para acelerar la ejecución de estos planes en los territorios para incluirlos en los planes de intervención de la ESAP y que se encuentren en la órbita de acción del programa PIFAT.

Paralelamente, se construye información dentro del esquema de Zonas Frontera con una investigación secundaria en la revisión documental de repositorios propios de la ESAP, donde existen caracterizaciones de algunos municipios; así como documentos e informaciones encontradas en la web, tanto en páginas oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, como en la página de la misma Presidencia de la República, entre otras, y en informes periodísticos y de diferentes entidades o instituciones.

Asimismo, con los Nodos de la Escuela, ubicados en los territorios, se lleva a cabo una investigación primaria; todo con la finalidad de realizar una triangulación para lograr construir un diagnóstico, lo más real posible.

Las fronteras

Esta política estatal, Ley 191 de 1995, Ley de Fronteras, cuyo objeto es establecer un régimen especial para los territorios que se encuentran compartiendo frontera con otros países, con el fin de promover y facilitar su desarrollo económico, social, científico, tecnológico y cultural.

Estos esquemas de ordenamiento están constituidos por aquellos municipios y corregimientos especiales de los departamentos fronterizos, colindantes con los límites de la República de Colombia, y aquellos en cuyas actividades económicas y sociales se advierte la influencia directa del fenómeno fronterizo.

Inicialmente, se está recopilando información sobre las necesidades y problemáticas que necesitan resolver los territorios, con el fin de hacer una contextualización de la situación en cada zona frontera.

Lo primero que se ha detectado es la falta de investigaciones especializadas sobre fronteras, como los proyectos que realizan las comunidades, el relacionamiento con la vecindad, los problemas de inmigración y emigración fronteriza -a pesar de encontrar situaciones emergentes de orden público, como es

Caño Cristales, Sierra de la Macarena, Meta.

Páramo de Sumapaz.

Páramo de Sumapaz.

Pacífico colombiano.

Parque Nacional Natural El Cocuy.

Pacífico colombiano.

el caso con Venezuela y Panamá-, desarrollos, intereses, sincretismos, etc.

También hemos encontrado que algunos municipios no se consideran bajo el esquema de Ley Fronteras, porque geográficamente, el área urbana no limita con otro país olvidándose que existen; así sea un par de veredas en frontera con otro país; por tanto, deben estar cobijados bajo la Ley 191/1995; de hecho, por eso cobran estampillas, *Pro-fronteras*.

En cuanto a la movilización de los pobladores de estas zonas fronterizas, se evidencian algunas diferencias de colombianos versus los extranjeros; pues para los primeros, las regulaciones son más estrictas que para los de otras nacionalidades.

Actualmente, se presentan algunos problemas fronterizos con Venezuela, por la inmigración de venezolanos y por la presencia de grupos organizados al margen de la Ley. Igualmente, en Panamá, por convertirse en un tránsito de

> En las Zonas Futuro se busca pasar de un control militar y policial a un control institucional integral garantizando el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y preservar el medio ambiente. En estas zonas queda el **38** % de los parques naturales

extranjeros para llegar a Norte América, el orden público se ha complejizado, presentándose otras dinámicas en la región.

En las zonas fronterizas del sur, con Ecuador, Perú y Brasil, es difícil encontrar datos de cultivos de uso ilícito en las páginas y demás informaciones oficiales de orden público. Aquí se está acudiendo a informes periodísticos, sobre todo. También, se divisan otras particularidades como la ausencia estatal en los corregimientos departamentales especiales (asentamientos poblacionales) que hay en el Amazonas, por no ser veredas, ni municipios, se evidencia más olvido.

Así mismo, dentro de lo consultado de manera general, se ha evidenciado que aún persisten focos donde hay baja o nula presencia institucional, lo cual a su vez se refleja también en la falta de estudios actualizados sobre la materia.

Por todo lo anterior, es evidente la importancia de la cobertura del programa PIFAT de la Escuela, para así brindarle a los municipios que requieran, el programa con su oferta institucional, en materia de apoyo a los perfiles poblacionales analizados; pues la líneas de Zonas Futuro y Zonas Frontera tienen la misión de dar apoyo y asistencia técnica a los funcionarios de las sedes territoriales de la ESAP en los alcances, vías, metodologías y conceptos para aplicar la normatividad y sobre cómo acceder a los beneficios y recursos que disponen dichas normas y los planes integrales de intervención en los territorios mencionados. AP

1. Ley N° 1941 18 de diciembre de 2018 "Por medio de la cual se prorroga, modifica y adiciona la Ley 418 de 1997" Tomada de http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201941%20DEL%2018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202018.pdf
2. Consejería presidencial para las comunicaciones, 'Zonas Futuro Zonas Estratégicas de intervención Integral' 2018 tomado de https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf 03 de junio de 2021
3. ibid.
4. Portal para la paz, 'Consejo de seguridad nacional aprobó los planes para las zonas futuro' Julio 3 de 2020. Tomado de http://www.portalparalapaz.gov.co/publicaciones/1474/consejo-de-seguridad-nacional-aprobo-los-planes-para-las-zonas-futuro/ 04 de junio de 2021
5. Consejería presidencial para las comunicaciones, 'Zonas Futuro Zonas Estratégicas de intervención Integral' 2018 tomado de https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf 03 de junio de 2021
6. Presidencia de la República, 'El propósito de las Zonas Futuro es mejorar la seguridad en los territorios y generar desarrollo al cambiar economías ilícitas por economías lícitas' 29 de enero de 2020

Recursos de regalías fortalecen la inversión en territorios PDET

POR: BERNARDO REYES
Ingeniero Industrial.
Esp. Política Económica U.N.

Para el primer semestre del 2021 se lanza un reto nacional a las Entidades Territoriales (ET): incluir en sus Planes de Desarrollo Territorial (PDT) un capítulo independiente de inversiones con cargo al Sistema General de Regalías (SGR). Para apoyar a las ET frente a este reto que planteó la Ley 2056 de 2020, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) hizo parte de una estrategia de cooperación interinstitucional con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), orientada a brindar asistencia técnica a los municipios en la construcción del capítulo independiente.

1. La nueva regulación del SGR, estrategia para enfrentar la crisis económica en los territorios

La crisis profunda de la economía en Colombia en el año 2020 se manifestó en la reducción de indicadores como el PIB, que tuvo una caída del 6,8 %, considerada como la más drástica contracción de la economía en su historia. Tres factores fueron determinantes en esta crisis: la pandemia, los confinamientos y las restricciones a la actividad productiva. Como efectos de la crisis se registró una pérdida significativa del empleo (más de 500.000 personas perdieron su trabajo), que se tradujo en la disminución del gasto del consumo final de los hogares que llegó a un -5,8 % contra un -3,2 % que se vio a finales de los noventa.

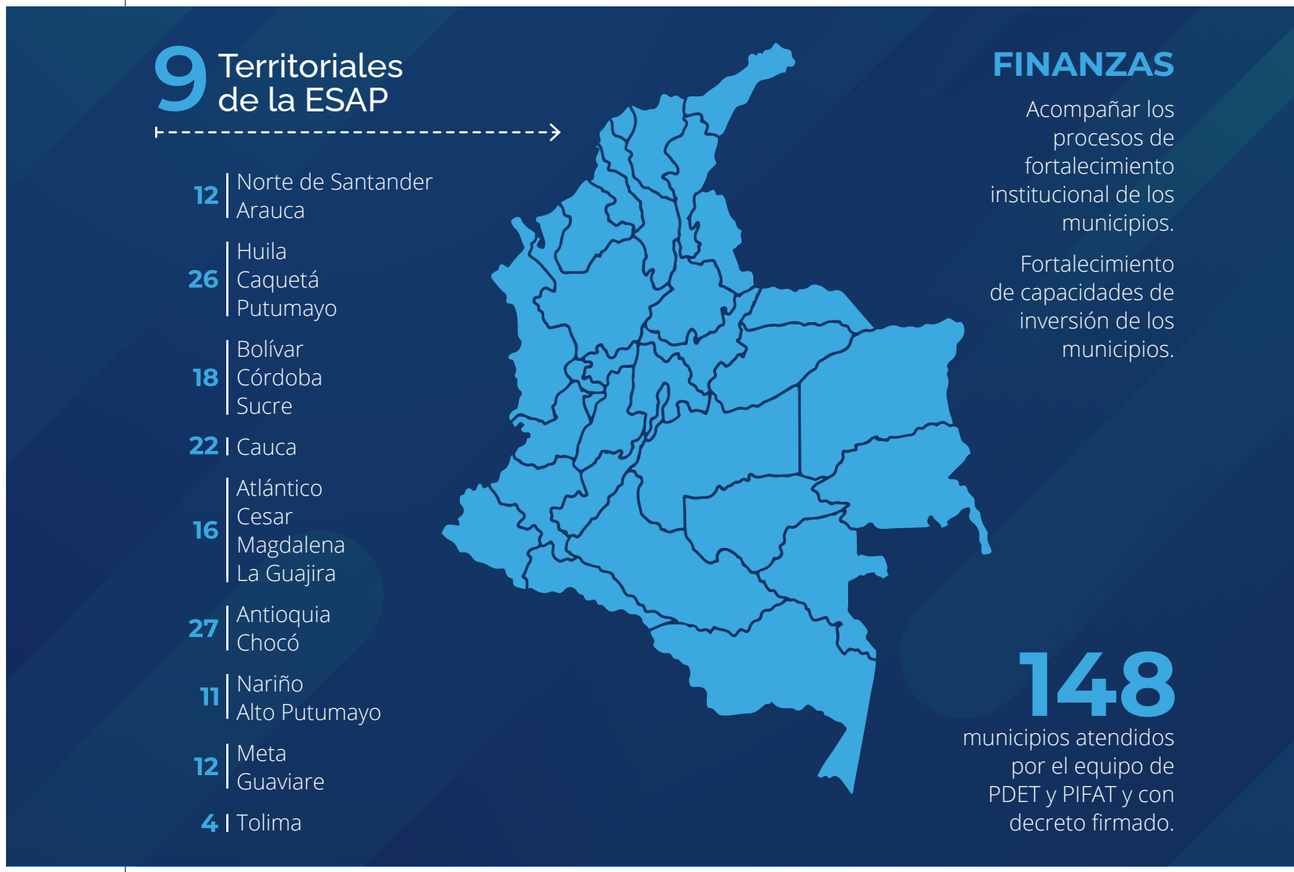
Dado este contexto, el Congreso de la República y el Gobierno Nacional buscan incidir de forma positiva en la reactivación económica con la nueva regulación de recursos de regalías para la inversión en proyectos por las ET, procurando que en los territorios resurjan nuevas oportunidades, dando lugar a la creación de empleo.

La nueva Ley de Regalías en la práctica representa en general aumentos significativos en las asignaciones de regalías de inversión local que benefician a 1.039 municipios de categorías cuarta, quinta y sexta; la duplicación de las asignaciones directas para ET productoras de recursos naturales no renovables y aquellas por donde se transportan estos recursos o sus derivados. También se benefician de los cambios en el SGR, los pueblos indígenas, las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y el pueblo Rrom que recibirán un porcentaje directo del SGR como parte de la asignación para la inversión local.

Así mismo, el parágrafo transitorio del artículo 30 de la Ley 2056 dispuso máximo el 30 de junio de 2021 para la adopción, mediante decreto por las ET, de la inserción del capítulo independiente de regalías a los PDT. La modificación del SGR, además, se acompañó de la Ley 2072 de 2020 que dispuso la asignación de los recursos de regalías para el bienio 2021 y 2022; con fundamento en estas asignaciones y los saldos de los bienios anteriores, las entidades territoriales debían avanzar en la construcción del capítulo independiente.

2. Preparación de los Nodos y asistencia técnica a los municipios PDET

El equipo del proyecto especial PDET de la ESAP adaptó, para los municipios PDET, "la guía de orientaciones del capítulo" elaborada por el DNP y realizó la preparación adecuada para que los Nodos de la ESAP (integrados por estudiantes, profesionales y especialistas), brindaran en los territorios PDET asistencia técnica a los municipios en la construcción del capítulo independiente.



La imagen ilustra el resultado de la asistencia técnica brindada por los Nodos y Territoriales de la ESAP, en conjunto con la ART, en los territorios PDET.

Se estimó necesario conformar una mesa técnica integrada por profesionales de alto nivel que dio las orientaciones, elaboró modelos de capítulo y decretó para su adopción; y sirvió, además, para resolver asuntos propios de la asistencia técnica por parte de los asesores de la ESAP a los municipios. Esta mesa planteó como directriz fundamental, considerar la construcción del capítulo, ante todo, como un proceso de planeación con iniciativas y proyectos que replicara la formulación del PDT del respectivo municipio.

Para poder cumplir con la ley, las alcaldías municipales debieron adelantar ejercicios de participación, mediante mesas ciudadanas, para la priorización de iniciativas conforme a las asignaciones del sistema; a su vez, estas iniciativas harían parte de la matriz de

Esta Infografía destaca el resultado de la construcción del capítulo independiente de Segovia, municipio PDET de la subregión del Bajo Cauca y Nordeste antioqueño.

Se aprecia el total de doce (12) iniciativas y proyectos priorizados por las comunidades, la correspondencia de estas iniciativas y proyectos con los sectores de inversión; de los cinco proyectos estructurados, dos son del sector "Salud Pública y Protección Social" y los tres restantes de los sectores: "Vivienda, Ciudad y Territorio", "Gobierno Territorial" y "Cultura".

Además se resaltan las asignaciones de los recursos de regalías consignados en la matriz de capítulo para el bienio 2021-2022 y la proyección del año 2023.

Como un recurso para publicar en páginas web de las alcaldías y socializar con las comunidades, la ESAP entregó infografías similares con el registro de los resultados del proceso a los municipios PDET.

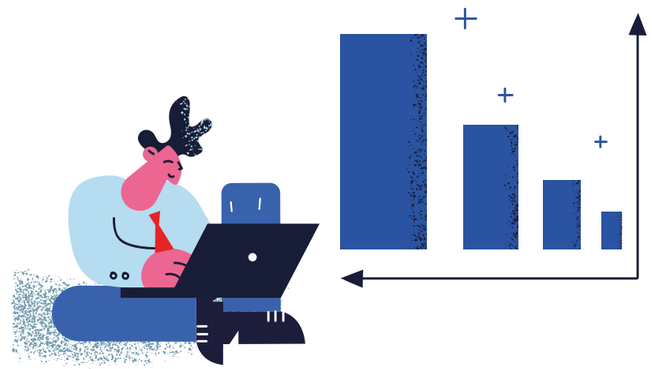
inversiones y del citado capítulo adoptado, de forma excepcional, mediante decreto municipal.

A propósito, la ESAP y la ART en desarrollo del "memorando de entendimiento", suscrito por ellas de manera articulada, acompañaron a los gobiernos locales en la preparación de estos ejercicios y en la sistematización de los resultados. La asistencia técnica brindó orientación financiera, promovió y acompañó la participación ciudadana, la priorización de las iniciativas asociadas a los recursos de financiación asignados.

La Escuela mediante 35 Nodos distribuidos en el territorio nacional brindó la asistencia técnica a 148 municipios PDET y no PDET para cumplir con el mandato legal y aprovechar la oportunidad de disponer de los recursos de regalías para el bienio 2021-2022 para la financiación de los proyectos e iniciativas priorizadas en los 17 sectores definidos para inversión.

3. Resultados y lecciones aprendidas

Como lo expresó el alcalde de Jambaló (Cauca) en el programa de Radio ESAP[1], el pasado 7 de julio de 2021, "la ESAP acompaña gobiernos locales en la formulación del capítulo de regalías", la construcción del capítulo planteó asumir el desarrollo de los territorios como una apuesta de la comunidad con el liderazgo



de las alcaldías. En efecto, pese a las restricciones planteadas por la pandemia, los gobiernos locales cumplieron con la realización de los ejercicios de participación ciudadana en sus territorios.

La construcción del capítulo de regalías implicaba para los municipios un proceso de cierta complejidad técnica y logística; con el liderazgo del alcalde (sa) se planteó un ajuste en su organización con la debida prioridad a esta tarea, no obstante las exigencias de otros deberes que no les permitía asumirla con la importancia y celeridad requeridas.

Los recursos dispuestos en el "capítulo independiente de inversiones con cargo al SGR", son una apuesta para la reactivación económica y generar empleo en los territorios. Para lograr esto, los municipios deberán fortalecer sus capacidades en la estructuración de proyectos y la gestión requerida para la inversión de las regalías. En la práctica el reto de construcción del capítulo de regalías para las ET se transforma, ahora, en el desafío de la ejecución de dichos recursos.

1. https://www.ivoox.com/acompanamiento-la-esap-a-gobiernos-locales-audios-mp3_rf_72508572_1.html

TRANSFORMACIÓN SOCIAL

Gestión Cultural y Economía Naranja,

motores de desarrollo económico y social

POR: PAOLA VIVES BAQUERO

Arquitecta, docente y quien actualmente lidera la Línea de Gestión Cultural y Economía Naranja de la ESAP

Cada vez con mayor frecuencia la cultura se incorpora a programas de gobierno como elemento de apertura y de estructuración de pensamiento, con el fin de abordar asuntos relacionados con el desarrollo sostenible, entre otros acontecimientos variados y complejos que impactan a la sociedad hoy en día.

En este sentido hay un desplazamiento de la noción de cultura como un servicio suntuario hacia un aspecto central en las agendas de desarrollo mundial, donde se expone la cultura como dimensión esencial de toda vida humana. Sin embargo, es necesario seguir trabajando arduamente por la garantía efectiva de los derechos culturales, con el propósito de que ocupen ese lugar primordial en las agendas de gobierno.

Uno de los aspectos fundamentales para lograr cambios sustanciales y contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que refieren avanzar hacia la superación de las exclusiones y la inequidad, a partir de una noción de desarrollo sostenible integral, es mediante el diseño de programas que permitan comprender la diversidad cultural del territorio colombiano.

Es así como a principios del año 2020, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) incorpora en su portafolio de servicios una oferta de programas de formación y asistencia técnica en temáticas asociadas a la Gestión Cultural y la Economía Naranja, con el fin de hacer frente a los distintos escenarios de la administración pública y como respuesta a las necesidades de las administraciones públicas locales.

Se suma a lo anterior la adopción de la Política Integral de Economía Naranja (Decreto 1204 de 2020) que, junto con los programas de formación en Gestión Cultural y Economía Naranja en clave de reactivación económica realizados por la ESAP, facilitaron la realización de una indagación preliminar, a través del levantamiento de información con una muestra representativa de 2.905 asistentes a los programas de formación realizados. Lo anterior evidenció la importancia de la cultura, la creatividad y la diversidad cultural para promover el desarrollo sostenible en contextos municipales, subregionales y regionales, y por consiguiente permitió orientar acciones y estrategias que darían cabida en el año 2021 a la creación de la Línea de Gestión Cultural y Economía Naranja, en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Académico y Territorial (PIFAT).

En lo cultural

Acorde con lo anterior, la Línea de Gestión Cultural y Economía Naranja propone una aproximación de la cultura en perspectiva de derechos culturales y desarrollo humano, a partir de dos dimensiones que dan forma al rol del sector público de la cultura en el territorio. Por una parte, una dimensión en la cual lo público comprende el territorio como un espacio construido por las personas, los procesos y las dinámicas culturales e impone reconocer nuevos modos en las relaciones entre cultura, ciudadanía e instituciones, en un contexto

de globalización. Por otra parte, la cultura como un sector estratégico del Estado y de la gestión pública puede generar inversión, empleo y desarrollo social y económico a través de herramientas naranja.

La Línea de Gestión Cultural y Economía Naranja cuenta con un amplio portafolio de servicios basado en tres componentes estratégicos: gestión del conocimiento, formación y asistencia técnica.

El primer componente propone la construcción de conocimiento, a partir de la realización de procesos ordenados y reflexivos de recolección y sistematización de la información, sobre oportunidades y necesidades del sector cultural y creativo en los municipios del país. Es así como, en este preciso contexto, actualmente se está recopilando información del sector cultural y creativo en 381 municipios priorizados por el PIFAT, con el fin de consolidar un diagnóstico y caracterización en los niveles municipal, subregional y regional. Todo esto para responder a nueve instrumentos que se han diseñado con base en nueve dimensiones que son las que maneja Agenda 21 de la Cultura, el documento que con mayor énfasis a nivel internacional propone un marco normativo para la acción

> En 2020 la **ESAP** incorporó en su portafolio de servicios una oferta de programas de formación y asistencia técnica en temáticas asociadas a la **Gestión Cultural y la Economía Naranja**

pública en el ámbito de la cultura, a través del cual los gobiernos locales pretenden dar respuesta a los nuevos retos que las políticas culturales públicas han de afrontar en el siglo XXI.

Esta iniciativa se presenta como una oportunidad de innovación pública. En primer lugar, porque se construye desde los contextos municipales, con acciones denominadas "bottom-up o de abajo hacia arriba", lo cual permite altos niveles de participación y genera apropiación. En segundo lugar, porque busca monitorear el ejercicio de los derechos culturales en los distintos contextos territoriales del país, como un paso adelante para profundizar en la interpretación de la cultura como fruto de su diversidad cultural, a partir de la recolección, sistematización y análisis de información relacionada con la identidad y el patrimonio; la referencia a comunidades culturales (en un sentido amplio las personas y comunidades que requieren protección especial); el acceso y participación en la vida cultural; la educación y formación; la información y comunicación; la cooperación cultural; la gobernanza democrática; la inserción en la economía y la responsabilidad de los actores públicos.

Lo anterior abarca todas las expresiones enmarcadas en la identidad cultural, que están consagradas directamente al conjunto de derechos y libertades culturales y otros aspectos que se presentan como un complemento necesario de todo lo anterior. En tercer lugar, se presenta también la oportunidad de monitorear la política integral de Economía Naranja, por un interés especial del Ministerio de Cultura en aquellos elementos que permitan comprender y monitorear los procesos de desarrollo local del sector cultural y creativo. El trabajo desarrollado por la ESAP será de suma importancia para el proyecto de monitoreo de la política que adelanta el Ministerio para la construcción del set de indicadores de capacidades territoriales de la Economía Naranja en los contextos territoriales.

El segundo componente estratégico de la línea propone un amplio programa de formación, en áreas de conocimiento relacionadas con la Gestión Cultural y la Economía Naranja, tales como políticas culturales y políticas para la creatividad, sostenibilidad de proyectos culturales y creativos, industrias culturales y creativas, emprendimiento creativo, propiedad intelectual, gestión y apropiación del patrimonio cultural, entre otras más que se evidencien con el levantamiento de la información en los contextos municipales. En línea con los ODS, esto es una oportunidad de crecimiento en doble vía, como un único camino posible para lograr una transformación cultural sustancial y avanzar hacia la erradicación de la pobreza, las exclusiones y la inequidad. Por un lado, porque se promueve el fortalecimiento de conocimientos, habilidades y capacidades del público objetivo de la ESAP (equipos de gobierno, entidades territoriales, agentes del sector cultural y creativo y equipos territoriales de la ESAP, entre otros), con el fin de fortalecer la masa crítica de profesionales para ir ganando terreno en los distintos quehaceres del sector cultural. Por otro lado, porque es una oportunidad de participación social, individual y colectiva, así como de movilización de conocimiento que fomente la noción del desarrollo sostenible integral.

Asistencia técnica

Se espera que los dos primeros componentes se sitúen en una lógica común en la que el conocimiento, la creatividad y el acceso a la información se conviertan en potentes motores de crecimiento económico, desarrollo social y territorial, que den cabida al planteamiento de nuevos proyectos culturales sostenibles.

Acorde con lo anterior, el tercer componente de la línea incluye un programa de asistencia técnica cuyo propósito es asesorar a las entidades del orden territorial en la formulación de sus políticas, planes, programas y proyectos en los campos de la Gestión Cultural y la Economía Naranja. Si bien las necesidades varían en función de los entes territoriales, desde la ESAP se ha previsto realizar esfuerzos conjuntos y acciones que puedan facilitar el conocimiento de metodologías, procedimientos exitosos y otro tipo de herramientas que contribuyan con la formulación de proyectos culturales de alto nivel cualitativo, tales como: políticas públicas culturales; inventarios culturales y planes especiales de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial; áreas de desarrollo naranja; programas de educación artística y cultural; consolidación de ecosistemas culturales y creativos; y otros programas y proyectos en los campos de la Gestión Cultural y la Economía Naranja.

Es así como teniendo en cuenta que una de las apuestas del siglo XXI ha sido la de promover la diversidad cultural e incluir la dimensión cultural como un pilar del desarrollo sostenible, la Escuela Superior de Administración Pública, a través del PIFAT, se suma al reconocimiento de la cultura como herramienta de desarrollo sostenible integral y propone la implementación de la Línea de Gestión Cultural y Economía Naranja, con la realización de acciones que permitan fortalecer y orientar las capacidades institucionales públicas en los territorios y propiciar condiciones para la reactivación económica de los sectores culturales y creativos clave de la Economía Naranja.

Actualmente se está recopilando información del sector cultural y creativo en 381 municipios priorizados por el PIFAT

AGENDA PÚBLICA

@esapoficial
www.esap.edu.co

Escuela Superior de Administración Pública

Vigilada MinEducación