

Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz	Título
Carvajal Oquendo, Camila - Autor/a; Arias, María Alejandra - Autor/a; Aunta, Andrés - Autor/a; Merchán, Juan Carlos - Autor/a;	Autor(es)
Bogotá	Lugar
Redprodepaz CINEP/PPP	Editorial/Editor
2016	Fecha
Colección Guías para la paz territorial, Documento no. 1	Colección
Paz; Acuerdos de paz; Proceso de paz; Políticas públicas; Reconciliación; Colombia;	Temas
Doc. de trabajo / Informes	Tipo de documento
* http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160929112644/Articulacion_de_actores_para_implementar.pdf	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais
Latin American Council of Social Sciences





ARTICULACIÓN DE ACTORES PARA IMPLEMENTAR POLÍTICAS DE DESARROLLO Y PAZ



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**
CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD
SABEMOS CÓMO

Articulación de actores para implementar políticas de desarrollo y paz

Esta publicación se produce dentro del proyecto 'Estrategia de Gestión del Conocimiento, Posicionamiento y Sostenibilidad, en el Marco del Programa Nuevos Territorios de Paz (GC NTP)', apoyado por la Unión Europea (UE) y el Gobierno de Colombia, que tiene como objetivo posicionar los aprendizajes obtenidos de las experiencias de los Nuevos Territorios de Paz y otros procesos anteriores apoyados por la UE, e incidir en la construcción de lineamientos y activos del conocimiento sobre Construcción de Paz en el nivel nacional y territorial.

Comité Directivo

Sebastián Zuleta, Coordinador Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad, Prosperidad Social del Gobierno Nacional.

Natalia Rodríguez, Líder Programa Nuevos Territorios de Paz, Prosperidad Social del Gobierno Nacional.

Yamil Abdala, *Task Manager*, Delegación de la Unión Europea en Colombia.

Jorge Tovar, Coordinador Nacional Red Nacional de Programas Regionales de Desarrollo y Paz, Redprodepaz.

Luis Guillermo Guerrero, Director, Cinep/PPP Programa por la Paz.

Jaime Andrés Gómez, *Team Leader*, GC NTP.

Autoras

Camila Carvajal Oquendo

María Alejandra Arias

Autores

Andrés Aunta

Juan Carlos Merchán Zuleta

Agradecimiento especial

Al Grupo de Gobierno de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Equipo GC NTP

Andrés Aunta, Astrid López, Camila Carvajal Oquendo, Diana Medina, Jaime Andrés Gómez, Jennifer González, Johanny Sánchez, Juan Carlos Merchán, Marco Fidel Vargas, María Salas, Myrian Martín, Sandra Helena Botero, Santiago Sánchez, Víctor Barrera.

Coordinación editorial

Sandra Helena Botero

Edición y diseño

Lina Martín, Directora de arte.

Puntoaparte
bookvertising

www.puntoaparte.com.co

Impresión

La Imprenta - 2016

ISBN obra completa: 978-958-58949-6-9

ISBN volumen: 978-958-58949-3-8

Coordinación Nacional Redprodepaz

info@redprodepaz.org.co

Teléfonos: (571) 288 89 82 / 285 56 49

Dirección: Carrera 6 No 35 - 49

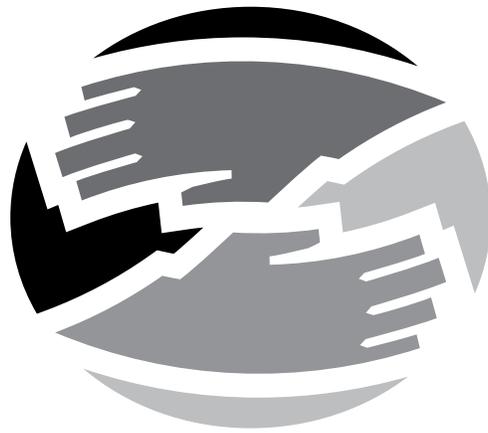
Bogotá, Cundinamarca - Colombia

www.redprodepaz.org.co

Producción



Clickarte S.A.S.



DESARROLLO Y PAZ TERRITORIAL

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO



Redprodepaz

Red Nacional de Programas
Regionales de Desarrollo y Paz



programa
por la paz



TODOS POR UN
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



PROSPERIDAD SOCIAL



UNIÓN EUROPEA

CONTENIDO

1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUES PERTINENTE A LA IMPLEMENTACIÓN ARTICULADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN	6
Las políticas públicas establecen un nexo entre el Estado y la sociedad	6
No existe una posición definitiva acerca del lugar que tiene la Sociedad Civil en el proceso de políticas	6
Existen enfoques de políticas públicas pertinentes a los acumulados de capital social y de experiencias de articulación de actores en las regiones	6
Hacia una estrategia de articulación de actores basada en estudios de caso de experiencias regionales: distribución, coherencia y coherencia	8
Gobernanza e incidencia en los mecanismos de articulación de actores implementadores de políticas	8
2. METODOLOGÍA PARA LA ESTRATEGIA	9
Principios de los estudios de caso	9
Criterios para la selección de los casos	9
3. LINEAMIENTOS MÍNIMOS DE UNA ESTRATEGIA PARA CREAR O FORTALECER MECANISMOS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES REGIONALES	11
Claridad en el propósito del mecanismo de articulación	11

<i>Pautas claves a tener en cuenta para determinar el propósito de articulación al crear o fortalecerse un mecanismo</i>	12
Ventanas de oportunidad para el mecanismo	12
<i>Pautas claves para la identificación y aprovechamiento de ventanas de oportunidad</i>	13
Rol del agente dinamizador del mecanismo de articulación	13
<i>Pautas para establecer el rol y desempeño del agente dinamizador</i>	13
<i>Pautas de desempeño directo del agente dinamizador</i>	13
Organización y funcionamiento del mecanismo de articulación	14
<i>Pautas para diseñar la organización y funcionamiento de la articulación en el mecanismo</i>	14
Balance, seguimiento y aprendizaje del mecanismo de articulación	15
<i>Pautas para el balance, el seguimiento y el aprendizaje en un mecanismo de articulación</i>	15
4. ESTUDIOS DE CASO DE MECANISMOS DE ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES REGIONALES ...	16
ANEXOS	20
Anexo 1. Categorías, preguntas orientadoras y variables	20
Anexo 2. Glosario de variables	21
BIBLIOGRAFÍA	22

GUÍA PARA UNA ESTRATEGIA DE ARTICULACIÓN DE ACTORES REGIONALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN.

Este documento está dirigido a tomadores de decisiones de instituciones públicas del nivel nacional, departamental y local y a actores de la Sociedad Civil vinculados a la implementación de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación, y guarda estrecha relación con la *Estrategia de construcción de agendas territoriales de desarrollo y paz* y con *los estudios sobre aprendizajes y recomendaciones en los temas del acuerdo en La Habana*, especialmente de participación ciudadana, generados también por el proyecto de Gestión del Conocimiento en el marco del Programa Nuevos Territorios de Paz.

La implementación articulada de políticas orientadas al desarrollo, la paz y la reconciliación requiere mecanismos de articulación de actores regionales que convoquen organizaciones sociales, empresas privadas e institucionalidad pública. Se entenderá *mecanismo de articulación de actores* como el conjunto de relaciones voluntarias e instancias establecidas

entre organizaciones de la Sociedad Civil y de estas con el Estado, que cooperan por una agenda de intereses, potencial o realmente implementada en forma de política pública con asignación de presupuesto¹.

Por consiguiente, el presente documento, en primer lugar, propondrá un marco de enfoque de política pública coherente con una implementación articulada en el sentido dicho. En segundo lugar, mostrará a grandes rasgos la metodología de construcción de una estrategia de articulación de actores para la implementación de las políticas con base en cuatro estudios de caso de mecanismos existentes. En tercer lugar, expondrá la estrategia como tal, al modo de lineamientos y claves para crear mecanismos de articulación de actores o para fortalecer los ya existentes. Finalmente, en cuarto lugar, se explicarán los principales hallazgos y aprendizajes de los cuatro estudios de caso que sirvieron de base para la construcción de la estrategia.

1. Un mecanismo será siempre un medio con respecto a la articulación de actores, la cual es también medio frente a los propósitos últimos de desarrollo, paz y reconciliación que en cada territorio se vislumbren desde las agendas que son respuesta a sus conflictividades.

1. MARCO CONCEPTUAL SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y ENFOQUES PERTINENTE A LA IMPLEMENTACIÓN ARTICULADA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO, PAZ Y RECONCILIACIÓN

Las políticas públicas establecen un nexo entre el Estado y la sociedad

Las políticas públicas son intervenciones concretas de autoridades políticas que tienen como objetivo distribuir recursos de carácter político, económico y simbólico, y están orientadas a crear, mantener o modificar dicha distribución.

En una sociedad democrática y pluralista, las actividades gubernamentales de política pública siempre se realizan entre tensiones, sin llegar a consensos sobre cómo distribuir dichos recursos al menos por dos razones: la primera, por la existencia de intereses múltiples y grupos sociales diversos y, la segunda, porque normalmente en una sociedad los recursos son limitados.

En consecuencia, al ser el Estado las reglas de juego con las que se debaten los intereses y los grupos plurales, se entenderá la política como el juego mismo, es decir, las relaciones de negociación entre dichos grupos con miras a definir quiénes logran imponer sus preferencias como intereses generales de distribución de recursos. Por tanto, el análisis de las políticas públicas implica el análisis del Estado en sus acciones y relaciones concretas.

Así, las políticas públicas no son intervenciones independientes y aisladas de los contextos, sino conjuntos de acciones que a través de estrategias, programas y proyectos concretan decisiones sobre cómo distribuir o redistribuir los recursos. Ahora bien, aunque versan sobre situaciones sociales que pueden ser entendidas como problemáticas, no cambian a la sociedad por decreto sino que sus alcances están en influir sobre el comportamiento de actores sociales con capacidad de producir los cambios.

En este sentido, las políticas públicas establecen un nexo entre el Estado y la sociedad: el primero como el campo de juego donde se crean las políticas, y la segunda como el con-

texto natural, histórico, socioeconómico, cultural, político y de actores específico hacia donde se direccionan las políticas para modificarlo y desde donde tendrían que ser orientadas y nutridas para su pertinencia y efectividad.

No existe una posición definitiva acerca del lugar que tiene la Sociedad Civil en el proceso de políticas

El rol de la Sociedad Civil con sus organizaciones y empresas, según la literatura sobre los procesos de políticas desde su diseño hasta su implementación y evaluación, varía de ser nulo hasta ser indispensable. A ello se suma la dificultad teórica y práctica de determinar qué es la Sociedad Civil tanto de modo general como en los casos concretos. ¿Son los habitantes de un territorio, los pobladores organizados, la empresa privada, las iglesias, todos?

En consecuencia, un enfoque de políticas públicas que contemple la participación de actores diversos en un territorio estará en concordancia con una estrategia de articulación para la implementación de políticas de desarrollo, paz y reconciliación en el mismo sentido. Por el contrario, un enfoque que no vislumbre la preponderancia de la Sociedad Civil entrará en contradicción con lo propuesto.

Existen enfoques de políticas públicas pertinentes a los acumulados de capital social y de experiencias de articulación de actores en las regiones

Algunos de los enfoques más conocidos en los procesos de políticas son el modelo secuencial, el de elección racional, el de redes y recientemente el de corrientes múltiples.

El enfoque del **modelo secuencial**, sugerido por H. Lasswell en 1962 y desarrollado por C. Jones en 1970, propone el proceso en cinco pasos, a saber: la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y la evaluación. Este enfoque se basa en una concepción ideal de proceso y de racionalidad del mismo, haciendo énfasis en la legalidad y el ordenamiento de la política pública desde el Estado.



El enfoque de **elección racional** considera que las instituciones y sus reglas formales e informales alteran el comportamiento de los individuos, quienes son considerados como racionales motivados por el interés personal. Este modelo, influenciado por la perspectiva del Public Choice, el individualismo metodológico y el utilitarismo, considera tres tipos de factores: las normas de conducta o reglas de relaciones de los actores, el estado material y físico del contexto en el que están, y las características culturales de la comunidad de política.

El enfoque de **redes** se concentra en las instancias políticas informales, considerando la organización social y la gobernanza como principales. Surge por la insatisfacción con los enfoques tradicionales, específicamente, por la incoherencia entre la perspectiva jerárquica, formalista e instrumental y las evidencias de los análisis de política. Asimismo, está conectado con el concepto de red de controversia, para referirse al gran número de actores que pueden hacer parte de un proceso de políticas en relaciones informales, descentralizadas y horizontales.

El enfoque de **corrientes múltiples**, propuesto por John Kingdon (1995), concibe el proceso de políticas no secuencialmente sino en la convergencia simultánea de tres corrientes: el reconocimiento social de un problema, la elaboración de alternativas de solución a través de políticas públicas y los cambios en las relaciones de poder y en lo público dentro de la política concreta. Así, en la convergencia de problemas, políticas públicas y la política, las alternativas de soluciones pueden aparecer en una comunidad incluso primero que la identificación de sus problemas, al modo de ideas sobre cómo una problemática territorial debería ser intervenida públicamente. Finalmente, aunque cada corriente es independiente, cuando se acoplan al menos dos de tres de estas, se dice que se abre una ventana de oportunidad de solución a problemáticas o conflictividades (Ramírez Brouchoud, 2007).

Dado que las regiones son un acumulado no solo de capital natural, infraestructural y humano, sino también de redes

de instituciones, de empresas y de pobladores organizados (capital social²), los cuales han adelantado procesos de desarrollo y paz en las últimas décadas, aprovechando las oportunidades que brindan contextos políticos y de cooperación internacional, tanto el enfoque de redes como el de corrientes múltiples parecen pertinentes para el diseño de una estrategia de articulación de actores territoriales para la implementación de políticas de desarrollo, paz y reconciliación.

Por una parte, el enfoque de redes permite, en primer lugar, reconocer las redes políticas como mecanismos de movilización de recursos, donde las capacidades y la información que estas pueden poseer son indispensables para la implementación de programas de acción pública entre actores tanto públicos como privados. En segundo lugar, el enfoque considera las bases de confianza y asociatividad social y productiva existentes en una comunidad, las cuales incumben muchas veces lógicas de participación y procesos de agendas territoriales.

Por otra parte, un proceso de políticas desde las corrientes múltiples promovería, en primer lugar, la formación de agendas territoriales, entendidas estas como el conjunto de asuntos de interés público considerados y analizados por instancias gubernamentales y de la Sociedad Civil para ser gestionados o tramitados. En este proceso, ciertos problemas llaman la atención de los sectores sociales y del gobierno como asuntos que merecen ser tratados a través de políticas públicas con presupuesto. Así se convoca la presencia tanto de opiniones de expertos sobre los problemas como de las ideas que vienen 'flotando' en los ambientes territoriales comunitarios e institucionales. También se precisa el 'ablandamiento' del sistema estatal por la presión de la participación organizada de los actores y el tratamiento de las resistencias del sistema en cuanto al presupuesto, los límites de la normatividad y las competencias institucionales (Ramírez Brouchoud, 2007: 252). En segundo lugar, el enfoque abre la consciencia de la ventana de oportunidad que implica el proceso de paz en Colombia con

2. Se entiende el capital social como el conjunto de valores, normas de conducta, organizaciones y redes existente en una sociedad, que promueven la confianza y la cooperación, haciendo viables diferentes niveles de asociatividad económica, de incidencia pública y de desarrollo sostenible, al sustentar y articular otros tipos de capital tales como el natural, el infraestructural y financiero, y el humano.

sus consecuencias para los territorios; esta apertura será solo por un tiempo y tendrá que ser aprovechada.

Hacia una estrategia de articulación de actores basada en estudios de caso de experiencias regionales: distribución, coherencia y coherencia

La estrategia de la implementación articulada de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación en las regiones, basada en un ejercicio de gestión de conocimiento sobre experiencias territoriales existentes de mecanismos de participación y articulación de actores, parte de las siguientes consideraciones:

En primer lugar, comprender que dichas políticas serán un conjunto de intervenciones estatales a través de gobiernos de turno regionales y locales, para distribuir recursos a actores específicos de una lista finita, bajo el supuesto de que estos son capaces de producir cambios en el territorio implementando dichas políticas. Por ello, vale la pena tener presentes estos cuestionamientos: ¿cómo diseñar e implementar políticas en medio de un Estado y una sociedad con intereses plurales para el posacuerdo, entre los cuales pueden encontrarse también motivaciones de cooptación mafiosa de recursos y poderes?, ¿cómo evitar que mediante los diferentes tipos de cooperación y articulación entre actores estatales y de la Sociedad Civil se genere acción con daño al promover escenarios de competencia por los recursos limitados, deteriorando la confianza, paradójicamente, en procesos de desarrollo y paz?

En segundo lugar, aceptar que un proceso de implementación de políticas públicas que promueve la participación y la articulación de actores no puede salvarse de ser 'caóptico', es decir, de desarrollarse entre el caos y el orden. Lo que está de fondo en este proceso es el concepto de poblador implícito en la experiencia de los programas de desarrollo y paz desde 1995, a saber: la diversidad dinámica de los habitantes y sus relaciones en las que se intenta construir participativa y asociativamente soluciones a la pobreza y la violencia (Vargas, Cárdenas & Sánchez, 2015).

En tercer lugar, exigir la coherencia y no la bipolaridad entre el diseño y la implementación de las políticas de desarrollo, paz y reconciliación, esto es, entre los criterios de diseño de

estas y la pretensión de su implementación por parte de actores articulados. La clave unificadora está en los enfoques. No tendría sentido un diseño de estrategia de articulación de actores para implementar políticas nacidas en una unidireccionalidad estatal, sin canalizar la participación de los pobladores en la construcción de los problemas y las alternativas de solución. De ser así, se estaría pidiendo a los mecanismos ser simples ejecutores de recursos públicos y no actores territoriales, cuando los programas de desarrollo y paz y otras organizaciones vienen aprendiendo en los últimos veinte años a posicionar problemas y soluciones en agendas públicas, en medio de la contingencia de la política local y entre la apertura y el cierre de ventanas de oportunidad.

Gobernanza e incidencia en los mecanismos de articulación de actores implementadores de políticas

Hablar de articulaciones entre actores de un territorio, y específicamente de interacciones entre organizaciones de la Sociedad Civil y de estas con las instituciones del Estado, implica tratar con experiencias concretas de gobernanza. Aunque el concepto de gobernanza puede enfocarse en herramientas institucionales para promover la transparencia en asuntos públicos, la descentralización y los mecanismos de participación ciudadana, el enfoque de este estudio se centra en la interacción entre organizaciones de la Sociedad Civil e instituciones públicas en territorios diferenciados, con miras a la implementación de políticas públicas (Launay & Bolívar, 2010: 14-15).

Dicha interacción es una dinámica que tiene como centro la acción colectiva de actores que cooperan por posicionar una agenda de intereses, o por un interés específico dentro de una agenda existente, para influir en la toma de decisiones de interés público y/o en la implementación de programas, proyectos y actividades que desarrollan esas decisiones. Esto es coherente con los enfoques de redes y de corrientes múltiples para las políticas públicas, dado el carácter participativo, de incidencia y de relaciones entre actores.

Es importante tener en cuenta que el estudio sobre experiencias de gobernanza, en tanto que interacciones de



redes tejedoras de confianzas, asociatividad y agendas territoriales en aprovechamiento de ventanas de oportunidad, conlleva la aceptación de la contingencia. Precisamente, porque la articulación de actores es un proceso sin finalidad determinada más allá del propósito y los incentivos que contextos provisionales ejercen sobre las voluntades particulares y, por otra parte, porque las diferentes formas de presencia histórica del Estado en los territorios y su relacionamiento con las élites políticas, sociales y económicas y los actores armados legales e ilegales tienen como consecuencia experiencias diferenciadas del poder y de gobernanza (Launay & Bolívar, 2010: 19).

Por esta razón, parece más consistente con los mecanismos de articulación de actores en torno a políticas y agendas territoriales una gobernanza entendida como vínculos sociopolíticos entre gobernados y gobernantes y entre redes de actores en contextos específicos diferenciados, con reales o potenciales capacidades de incidir en agendas públicas e implementar políticas.

2. METODOLOGÍA PARA LA ESTRATEGIA

Principios de los estudios de caso

El interés en los casos seleccionados es doble. Por una parte, cada uno tiene un valor intrínseco para el estudio, es decir, se pretendió aprender cómo funcionan en tanto mecanismos con una lógica interna y en diálogo con un contexto particular. Por otra parte, tienen un valor instrumental, en la medida en que su estudio condujo a formular una estrategia para la implementación articulada de políticas y recursos en clave de gobernanza y territorialidad³.

Los estudios de caso tuvieron como objetivo la comprensión de los mecanismos de articulación de actores y sus agendas construidas en contextos territoriales. Se detectaron los

Se debe aceptar que un proceso de implementación de políticas públicas que promueve la participación y la articulación de actores no puede salvarse de ser ‘caórdico’, es decir, de desarrollarse entre el caos y el orden.

factores incidentes en su comportamiento, el modo de proceder como mecanismo, su capacidad para generar confianzas y asociatividades entre actores, y su incidencia efectiva en las agendas públicas.

Criterios para la selección de los casos

1. El vínculo de las experiencias con el acompañamiento y proceso de financiación de la Unión Europea en los últimos 14 años en Colombia a nivel regional.
2. La potencial replicabilidad de los aprendizajes de los casos a través de estrategias concretas.
3. La incidencia efectiva en procesos territoriales sociopolíticos, entendido ello como la creación de una agenda de interés territorial, y la inclusión de intereses en una agenda pública existente o en la implementación de políticas públicas.
4. La diversidad de experiencias de articulación en términos de territorios, niveles de formalización, metodologías, propósitos, naturalezas de las agendas o políticas implementadas.

3. Merece la pena aclarar que el estudio no es un análisis comparado de los mecanismos, sino una clasificación de lecciones aprendidas teniendo en cuenta la heterogeneidad de experiencias que existen en contextos distintos. No obstante, se establecieron regularidades en las estructuras de las experiencias de los mecanismos que permitieron crear los lineamientos de la estrategia de articulación.

Tabla 1. Método para los estudios de caso.

+ Primer paso: Definición de enfoques de políticas públicas pertinentes a una estrategia de implementación articulada.
+ Segundo paso: Acotación de principios para la realización de estudios de caso y criterios de escogencia de las experiencias de articulación.
+ Tercer paso: Selección de casos diversos en experiencias y regiones.
+ Cuarto paso: Establecimiento de preguntas base para el análisis de mecanismos: + ¿Qué espacios de articulación se crearon? ¿Para qué y cómo? + ¿Qué actores lo conformaron? + ¿Cómo se dieron las relaciones entre actores del mecanismo? + ¿Qué agenda impulsaron y/o están impulsando? + ¿Qué interés posicionaron en una agenda ya existente? + ¿Cuál fue el alcance de la incidencia y sus niveles regional y/o nacional? + ¿Qué dificultades u obstáculos se han presentado en el mecanismo y sus relaciones de actores y qué respuesta o solución se ha dado a esto? + ¿Cuáles fueron los aprendizajes fundamentales y las claves de éxito? + ¿Qué tan replicables son estos mecanismos en otros contextos? + ¿Qué tan sostenible es/fue el mecanismo?
+ Quinto paso: Formulación de categorías y variables para la clasificación de la información y el análisis (ver anexos 1 y 2).
+ Sexto paso: Revisión de documentos relacionados con los mecanismos de articulación, y realización de entrevistas en profundidad con actores clave en el territorio involucrados en los mecanismos, basadas en las categorías y variables.
+ Séptimo paso: Descripción de los mecanismos de articulación.
+ Octavo paso: Análisis de la información y composición de claves de acción y lecciones aprendidas generales de los mecanismos.
+ Noveno paso: Devolución de los resultados de los estudios de caso, validación y ajuste de los lineamientos de la estrategia, con representantes de los mecanismos regionales, con actores de la institucionalidad pública y agentes de la cooperación internacional.
+ Décimo paso: Estructuración final de la estrategia de articulación de actores para la implementación de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación.

Tabla 2. Experiencias de mecanismos de articulación de actores con agendas territoriales seleccionadas.

Oriente Antioqueño	Proceso Estratégico Regional (PER).
Norte de Santander	Visiones subregionales y Consornoc.
Magdalena Medio	Espacios humanitarios.
Guaviare	Comité de Ordenamiento Territorial - Mesa de Tierras.



3. LINEAMIENTOS MÍNIMOS DE UNA ESTRATEGIA PARA CREAR O FORTALECER MECANISMOS DE ARTICULACIÓN DE ACTORES REGIONALES

Un mecanismo de articulación para la implementación de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación debe construirse sobre los procesos sociales y agendas territoriales existentes y concretas, reconociéndolas y recogiendo. Esto quiere decir que la creación de un mecanismo que articule actores regionales no es un hecho espontáneo de las voluntades ni se da por decreto de una instancia de poder territorial o nacional.

Es, por el contrario, un dispositivo intencional que propicia confluencias de actores de la Sociedad Civil y el Estado y que hace operativos sus intereses cohesionándolos en un propósito común, con planes de acción definidos, métodos y presupuesto. Ello promueve confianzas y cooperación efectiva con un nivel de formalización que ayuda a viabilizar las negociaciones de intereses y las decisiones, haciéndolas susceptibles de seguimiento y evaluación en sus alcances.

Por tanto, la base de la sostenibilidad del mecanismo y la articulación de actores que promueve, contiene y salvaguarda no son las poblaciones en general sino las organizaciones sociales, sus articulaciones previas, agendas existentes e interacciones con las instituciones públicas. En consecuencia, un mecanismo de articulación en estos términos no está conformado por simples operadores de recursos sino por *actores territoriales*.

El escenario que permite que el mecanismo de articulación implemente políticas públicas es la participación y el empoderamiento de las organizaciones de la Sociedad Civil, así como una arquitectura institucional acorde con ello. De este modo, lo que permite validar el proceso del mecanismo es la apropiación, por parte de sus actores, de las relaciones sociales y políticas de su territorio, materializando ejercicios reales de gobernanza colaborativa para transformar conflictividades presentes.

Por ello es necesario focalizar la acción del mecanismo partiendo de una lectura de las lógicas de conflictividades en las escalas territoriales de interés, para propiciar las articulaciones y los procesos de desarrollo de agendas asertivamente.

A continuación se presentan cinco lineamientos mínimos a tenerse en cuenta para la creación o fortalecimiento de mecanismos de articulación de actores para la implementación de políticas. El orden en que son presentados no corresponde a ningún tipo de jerarquización o secuencia obligatoria, dada la importancia de todos, sino a razones pedagógicas de exposición. Los lineamientos surgen de los aprendizajes y claves de acción de los cuatro estudios de experiencias regionales de articulación existentes, como fue mostrado en el capítulo 2. Metodología para la estrategia.

Claridad en el propósito del mecanismo de articulación

El propósito del mecanismo es el conjunto de intencionalidades, sentidos y finalidades de la acción articulada de actores.

Sin la acción articulada entre el Estado y la Sociedad Civil, es difícil garantizar la suficiencia de los programas y proyectos emprendidos, así como su sostenibilidad en la implementación de estrategias de desarrollo y paz.

En gran medida el éxito de la acción articulada radica en el grado de claridad que tienen los actores sobre el sentido de las sinergias que emprenden entre ellos. La acción articulada no necesariamente tiene sentido en sí misma; es preciso tener claridad sobre a qué necesidad concreta responde un trabajo articulado entre actores y por qué.

A pesar de lo obvio que pueda parecer, es importante trascender la tendencia a 'articular por articular', para realizar un ejercicio consciente de establecimiento de propósitos de la articulación según los territorios.

La acción articulada cualifica la comprensión que los diversos actores tienen del territorio y de sus problemáticas, lo que en últimas podría derivar en una mayor posibilidad de construir una visión compartida del horizonte de acción conjunta. Esa visión compartida no necesariamente implica consensos finales sobre todas las cosas; tampoco implica simpatías ideológicas o políticas, pero sí permite coordinar el trabajo, optimizar recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y darles base social e institucional a los procesos, lo cual redundará en legitimidad de los mismos. La articulación, en últimas, puede conducir a la generación de círculos virtuosos cuya piedra angular es el propósito.

El problema o la conflictividad a gestionar a través de la implementación articulada de políticas de desarrollo, paz y reconciliación debe ser el principal incentivo si realmente convoca a los actores en torno de un círculo de simpatía frente a dificultades que demandan soluciones compartidas. De lo contrario, no habrá articulación o esta será endeble.

En resumen, a partir de la formulación de objetivos claros, la acción articulada resulta más eficaz y eficiente. Del hecho de tener objetivos claros se desprenden, en mayor o menor medida, un modo de funcionamiento suficientemente útil y sostenible, un liderazgo pertinente del agente dinamizador y el aprovechamiento de ventanas de oportunidad contextuales.

Pautas claves a tener en cuenta para determinar el propósito de articulación al crear o fortalecerse un mecanismo

- + Considere si el propósito puede definirse a partir de alguna de las dos perspectivas siguientes:
 1. Desde la detección de necesidades y conflictividades concretas del territorio. En este caso, ¿se cuenta con un análisis sobre estas?
 2. Desde la orientación de una política pública a implementar. En este caso, ¿existe un conjunto de políticas públicas a implementar? ¿Qué priorización merecen estas según las necesidades y conflictividades del territorio?
- + Responda a la pregunta: ¿cuál es el alcance del impacto del mecanismo que se prevé alcanzar con respecto a dicho propósito?
- + Prevea cuáles pueden ser los incentivos para que los diversos actores se vinculen a un mecanismo de articulación para la implementación de políticas públicas de desarrollo, paz y reconciliación. Entre estos pueden estar:
 1. La necesidad ampliamente compartida de gestionar una conflictividad.
 2. Recursos económicos y simbólicos.

3. Fortalecimiento de las organizaciones.
 4. Fortalecimiento de capital humano.
 5. Mecanismos concretos de participación para la incidencia.
- + Recuerde que el propósito de un mecanismo de articulación puede variar en el desarrollo de la implementación, en diálogo con los contextos territoriales. Sin embargo, lo importante es trazar objetivos claros y concretos, que obedezcan a las necesidades reales a cuyas premisas respondan la articulación de los actores y la implementación de la política pública.
 - + Priorice las políticas a implementar y oriente el propósito del mecanismo con niveles prácticos de participación de actores: democratizar el proceso lo hace más integral, y el mínimo ético básico en esto es el diálogo.

Ventanas de oportunidad para el mecanismo

Son las dimensiones del entorno en un territorio que incentivan la articulación. En este estudio, se considera que se abre una ventana de oportunidad cuando se da la coincidencia entre al menos dos de los siguientes tres aspectos: 1. La comprensión de los pobladores, organizaciones e instituciones sobre los problemas y potencialidades de un territorio; 2. La proyección de soluciones en clave de políticas; 3. Las circunstancias de la vida social y política concretas, muchas veces coyunturales, de un territorio.

Las ventanas de oportunidad pueden tener muchas naturalezas: la existencia de una identidad regional o subregional que permita construir visiones compartidas de trabajo, el alto nivel de confianza y de asociatividad social o socioproductiva, la existencia de una voluntad política del gobierno local, departamental o nacional frente a un tema de la agenda pública, la necesidad hondamente compartida entre diferentes sectores en torno a conflictividades específicas, la necesidad de clarificar desajustes de políticas públicas ya implementadas.

El proceso de paz y la focalización territorializada de implementación de los acuerdos son ventanas de oportunidad para la creación de agendas y concertación de voluntades,



desde las organizaciones sociales y desde las entidades públicas locales y departamentales.

Pautas claves para la identificación y aprovechamiento de ventanas de oportunidad

- + Parta de una lectura de las conflictividades en las escalas territoriales de su interés.
- + Realice un mapeo de los actores que operan en el territorio y que podrían trabajar en pro del cumplimiento del propósito del mecanismo. Defina por escrito los posibles incentivos que podrían tener (cada uno de ellos) para trabajar en ese horizonte articuladamente.
- + Convóquelos. Si ya existe un trabajo con varias organizaciones, actualice las relaciones y amplíelas con los nuevos actores pertinentes al mecanismo.
- + Identifique políticas públicas a implementar que puedan ser ocasión y propósito del mecanismo de articulación.
- + Identifique oportunidades para propiciar o fortalecer articulaciones y procesos. Aproveche al máximo los procesos de articulación y agendas ya existentes. Evite comenzar de cero.
- + Realice lecturas de contexto con las organizaciones y pobladores. Además de la producción de dichas lecturas, estas dinámicas son útiles para construir confianzas y empoderamiento, ambos motores de las transformaciones.

Rol del agente dinamizador del mecanismo de articulación

Es el actor que dinamiza la conformación y desarrollo del mecanismo de articulación.

Es indispensable identificar y reconocer en el territorio un agente dinamizador que: 1. Cuente con suficiente legitimidad en el territorio; 2. Modere, medie y proponga alternativas de acuerdos entre los actores; y 3. Lidere la construcción de estrategias que impulsen el trabajo articulado.

El rol del agente dinamizador es el de moderar, mediar y proponer alternativas de acuerdo, en medio de visiones de de-

sarrollo y culturas organizacionales diversas y hasta contradictorias de los actores pertenecientes al mecanismo de articulación.

Debe tener la capacidad de hacer incidencia a nombre del mecanismo completo, esto es, capacidad de diálogo con el Estado, las organizaciones sociales y empresas privadas con miras a la implementación de las políticas públicas, y muchas veces, desde elementos técnicos y conocimiento del mandato de las instituciones, organizaciones y empresas, entrar en diálogo con ellas. De la misma manera, debe acompañar en lo local, dependiendo de la incidencia que sus diferentes actores tienen en las subregiones o municipios, los cuales pueden ser buenos puentes dependiendo del caso.

El agente dinamizador no es ni puede ser solo un ejecutor de recursos. El marco ético entre presupuestos y ejecución de recursos, el proceso de articulación de actores como tal y su liderazgo en la orientación del propósito del mecanismo son su competencia.

Pautas para establecer el rol y desempeño del agente dinamizador

- + Encuentre un agente dinamizador con la mayor *legitimidad* posible, en principio, en medio de los actores y los procesos sociales del territorio. Para ello, algunos indicadores son:
 1. Experiencia acumulada del actor en relación con el propósito del mecanismo.
 2. Grado de confianza que despierta en los demás actores del territorio.
 3. Capacidad de articulación que ejerce y puede ejercer con el *mayor* y más *diverso* número de actores posible para la implementación de las políticas.
 4. Proceso(s) de implementación de política adelantado(s) con otros actores sociales y estatales.

Pautas de desempeño directo del agente dinamizador

- + Desarrolle con los demás actores un método definido y permanente que promueva el ejercicio de mediación

y concertación y no de imposición, de tal manera que se convierta en un actor pedagógico en el mecanismo. Ponga sus aprendizajes en común con los actores del mecanismo. Su legitimidad se traduce en orientación pedagógica y no solo administrativa. Genere confianzas y acciones concretas de cooperación entre los diversos actores; para ello se requiere de un transparente manejo de la información.

- + Mantenga el mecanismo enfocado en el propósito a través del método de dinamización.
- + Puede haber actores que, por tener un recorrido en el territorio, cuentan con una infraestructura descentralizada en subregiones y/o municipios que sería útil para el acompañamiento de las implementaciones de políticas. Aproveche esto en la medida posible.
- + Realice la administración de recursos económicos con una interventoría pública y un comité orientador colegiado con representaciones de los actores.
- + El agente dinamizador no siempre es un único actor sino que puede ser un grupo de actores que se complementan en las diversas funciones de dinamizar un proceso de articulación regional.

Organización y funcionamiento del mecanismo de articulación

La forma de organización y el funcionamiento del mecanismo de articulación se refieren, primero, a su nivel de formalidad, es decir, su codificación y reglamentación en el ámbito del dominio público del Estado (formal), o a su carácter espontáneo en el ámbito social; segundo, a la flexibilidad de roles de su estructura organizativa; tercero, a su apertura o naturaleza incluyente o excluyente de miembros actores; cuarto, al método de trabajo en lo técnico y en lo pedagógico; quinto, a la escala organizacional-territorial, en cuanto al grado de descentralización en la implementación de sus estrategias. De la misma manera, se refiere al establecimiento claro de reglas bajo las cuales funciona el mecanismo. Esto implica fijar acuerdos y compromisos de cada una de las partes, instancias decisorias, etc.

Un mecanismo mantiene su propósito en el tiempo, adaptándolo a las circunstancias, gracias a la sistematicidad, continuidad y flexibilidad del método de trabajo y a las reglas claras de funcionamiento y de roles de los actores participantes, lo que fortalece, a su vez, el liderazgo del agente dinamizador.

Al respecto, la formalización influye directamente en la sostenibilidad, aunque no garantiza su arraigo en los procesos sociales. Se necesitan, entonces, ambos elementos para la sostenibilidad efectiva en el territorio: formalización y pedagogía con base social partiendo de las agendas existentes.

Asimismo, desarrollar una plataforma de descentralización del mecanismo facilita la incidencia y el acompañamiento en escalas locales y subregionales, lo que permite adaptar el método a las dinámicas concretas y a los actores.

La implementación de políticas públicas de forma descentralizada no es solo un ajuste administrativo funcional sino una transferencia de poder en consciencia de que las metas de implementación no pueden saltarse el Estado local y regional.

Los ejercicios de construcción de visiones regionales o subregionales prospectivas participativas, o las metodologías de planeación participativa como los presupuestos participativos y otros, resultan ser estrategias que ayudan a construir horizontes compartidos, relaciones de identidad y claridades en el diagnóstico de las conflictividades que tienen que ser objeto directo de intervención en la implementación de políticas de desarrollo, paz y reconciliación.

Pautas para diseñar la organización y funcionamiento de la articulación en el mecanismo

- + Determine con la mayor claridad cuál es el método de trabajo y funcionamiento de los actores en relación con el agente dinamizador, con base en el propósito del mecanismo, frente al tipo de política pública a implementar.
- + Si se requiere crear un mecanismo de articulación, atienda las reflexiones que sugieren las siguientes preguntas:
 1. ¿Cuál es el alcance del impacto del mecanismo que se prevé con respecto al propósito?



2. ¿Qué ámbito de desarrollo local, municipal, departamental o nacional tiene estimada la articulación?
 3. ¿Qué tipos de actores deben participar en el proceso?
 4. ¿Cuál es el grado de legitimidad y confianza con el que cuentan los agentes en los territorios de implementación de la política?
 5. ¿Cuál es el nivel de apertura a la participación de actores que el mecanismo requiere para la consecución del propósito?
- + En caso de que el mecanismo ya exista, atienda las reflexiones que sugieren las siguientes preguntas, tratando de responderlas basándose más en el propósito de dicho mecanismo que en su casuística. De esta manera podrá determinar la estructura organizativa con la que espera cuente el mecanismo para una nueva experiencia de implementación.
1. ¿Cuál ha sido el alcance del impacto del mecanismo?
 2. ¿Su ámbito de desarrollo ha sido local, municipal, departamental o nacional?
 3. ¿Quiénes han participado en el proceso?
 4. ¿Cuál es el grado de legitimidad con el que cuenta el mecanismo en los territorios?
 5. ¿Cuál es el grado de legitimidad que tiene el agente dinamizador en los actores del mecanismo?
 6. ¿Cuál es el nivel de confianza que depositan las comunidades en el mecanismo?
 7. ¿El mecanismo ha estado dispuesto a la inclusión o participación de actores diversos pertinentes al propósito del mecanismo?
- + Diferencie una dimensión técnica y otra sociopedagógica en el método del mecanismo; ninguna suplanta la otra. Mientras la primera está centrada en la operatividad de los programas y proyectos, la segunda está orientada a construir un sujeto social territorial, base del empoderamiento y de la sostenibilidad del impacto de la implementación de las políticas.
- + Identifique el grado de formalización del espacio de articulación en términos de su relación y/o reglamentación en el ámbito del dominio público.
- + Identifique las fuentes de financiación de la articulación y del funcionamiento del mecanismo. De esto depende el análisis de varios de los puntos anteriores. Por ejemplo, si la financiación del mecanismo no ha sido constante, y por el contrario ha sido esporádica, esto puede determinar que la estructura organizativa haya sufrido cambios que han podido afectar su alcance, su legitimidad, su apertura o su vigencia.
- + En la organización y funcionamiento del mecanismo, equilibre la participación directa y la representativa de los actores con sus organizaciones y pobladores implicados. Se tiende al segundo modo de participación pero el empoderamiento y su consecuente sostenibilidad dependen en buena medida del primer modo.
- + Tenga claro que el rol del agente dinamizador en el mecanismo no es el de un auditor o supervisor. Es un actor pedagógico para la orientación de los procesos de implementación.
- + Propicie la transferencia de conocimientos entre actores, metodologías y saberes, para trabajar en los territorios.
- + Diseñe estrategias de comunicación interna y socialización del proceso entre los actores del mecanismo.

Balance, seguimiento y aprendizaje del mecanismo de articulación

Consiste en un dispositivo que permite examinar cómo va el mecanismo para tomar decisiones de mejora del proceso de articulación con respecto al logro del propósito, el aprovechamiento de las ventanas de oportunidad, el cumplimiento del rol del agente dinamizador y la organización y funcionamiento del mecanismo.

Pautas para el balance, el seguimiento y el aprendizaje en un mecanismo de articulación

- + Disponga instancias colegiadas de coordinación con delegados de actores pertenecientes al mecanismo, los cuales pueden rotar en el tiempo, que lleven el

- balance, el seguimiento y el uso de los aprendizajes para la toma de decisiones de modo pertinente.
- + Diseñe métodos de evaluación, sistematización y gestión de conocimiento que permitan llegar a aprendizajes que se conviertan en criterios para la toma de decisiones en términos de continuidad de acciones y correctivos a tiempo en el proceso del mecanismo con sus actores.
- + Realice asambleas periódicas con todos los actores, reuniones entre actores para temas específicos y reuniones de instancias colegiadas de asesoría y direccionamiento estratégico de apoyo al agente dinamizador.

- + Disponga explícitamente recursos económicos para el balance, el seguimiento y el aprendizaje.
- + Realice una lectura permanente de las capacidades de los actores dado que las organizaciones van cambiando y reestructurándose. Esos nuevos saberes pueden alimentar el trabajo articulado entre actores.

4. ESTUDIOS DE CASO DE MECANISMOS DE ARTICULACIÓN ENTRE ACTORES REGIONALES

Este último capítulo describe los cuatro estudios de caso que sirvieron de base para la construcción de la estrategia de creación o fortalecimiento de mecanismos articulación.

Tabla 3. Estudios de caso de mecanismos de articulación entre actores regionales.

PROPÓSITO	VENTANA DE OPORTUNIDAD	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	AGENTE DINAMIZADOR	BALANCE, SEGUIMIENTO Y APRENDIZAJE
PROCESO ESTRATÉGICO REGIONAL (PER) – ORIENTE ANTIOQUEÑO				
<p>Incidir en el desarrollo regional del Oriente antioqueño, a través de la planificación concertada, la articulación institucional e intersectorial, y la interlocución o diálogo social, e influir en los actores con poder de decisión, posibilitar una participación real de la ciudadanía, intervenir en los asuntos estratégicos de la región y trascender la mirada local, hacia la integración regional (Arias Cantor, 2013).</p> <p>Es la estrategia e instancia que coordina proyectos estratégicos territoriales (PET) concertados por los actores regionales y enmarcados en los siguientes temas: Derechos Humanos, infancia, adolescencia, juventud y familia, productivo, planeación, comunicaciones.</p> <p>Luego de ejecutados los PET, el mecanismo se orienta a la incidencia en agendas públicas y el fortalecimiento de procesos sociales.</p>	<p>Fruto de las experiencias previas del Laboratorio de Paz II y de las dinámicas organizativas del movimiento social en el Oriente antioqueño, el PER nace entre 2009 y 2010.</p> <p>Identidad regional del Oriente antioqueño que, por una parte, permitió generar horizontes compartidos y, por otra, dispuso de una importante experiencia organizativa (capacidades) y de articulación con la institucionalidad pública.</p>	<p>El PER ha pasado de ser un escenario de articulación entre organizaciones sociales, gremios e instituciones públicas a un mecanismo más de carácter social, distanciándose de lo gremial e institucional.</p>	<p>El agente dinamizador (Prodepaz) tuvo la labor de coordinar y articular los PET por medio de un proyecto denominado de 'Complementariedad', cuyo objetivo era mantener vivo el PER.</p> <p>El agente dinamizador original motiva la creación de otro espacio articulador vinculando actores de carácter gremial e institucional en torno a la Mesa de Articulación Interinstitucional del Oriente Antioqueño (MAIOA), originando con ello un 'choque de culturas organizacionales', así como de 'visiones de desarrollo' entre los actores sociales originales del PER y el nuevo mecanismo MAIOA.</p> <p>El mecanismo es coordinado actualmente de manera colegiada por organizaciones distintas al agente dinamizador original, vinculando las agendas existentes y adelantadas por una u otra de las organizaciones articuladas.</p>	<p>Instalada una importante capacidad en los actores para ejecutar recursos de cooperación internacional y otras fuentes e implementar políticas públicas articuladas con las instituciones estatales.</p>



PROPÓSITO	VENTANA DE OPORTUNIDAD	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	AGENTE DINAMIZADOR	BALANCE, SEGUIMIENTO Y APRENDIZAJE
VISIONES SUBREGIONALES – NORTE DE SANTANDER				
<p>Ha surgido desde diferentes actores sociales e institucionales en el departamento de Norte de Santander, con la intención de facilitar un sano proceso de subregionalización que permita definir el ajuste del modelo de desarrollo y un ordenamiento territorial propio.</p> <p>La concertación Visiones para cada subregión se convierte en un instrumento de planificación de largo plazo sobre el que deberán volcar sus esfuerzos de gestión los sectores públicos, privados y sociales.</p>	<p>Existencia de un capital social en términos de experiencia organizativa, acompañada por el agente dinamizador.</p> <p>Voluntad política departamental.</p> <p>Política pública fronteriza (de orden nacional) para implementar.</p> <p>La creación de una agenda participativa aprovechó el proceso social ya existente del agente dinamizador y le sumó nuevos actores.</p>	<p>El mecanismo funcionó subregionalmente (descentralizado) porque el agente dinamizador propuso su plataforma para ello. Esto permite adaptar el mecanismo y el método en forma subregional reconociendo las dinámicas y los actores según su propia escala. Así mismo, en cuanto a la forma de incidencia pública, la lógica descentralizada permite también que esta sea diferenciada según la escala territorial de intervención.</p>	<p>Consornoc ha dado soporte metodológico, deliberativo y propositivo a esta estrategia.</p> <p>El agente dinamizador tiene un nivel de experiencia ganado en el acompañamiento de organizaciones sociales y en procesos de planeación participativa y de articulación con entidades públicas (capacidad).</p> <p>El agente dinamizador mantiene su rol articulador y dinamizador ante nuevas condiciones de actores, contextos, discursos y dinámica del propósito. Existe continuidad en la coherencia política entre el agente y el mecanismo aún bajo transformaciones o cambios.</p> <p>El agente dinamizador asume de modo directo y constante la tarea de enfocar a los actores del mecanismo de articulación.</p>	<p>Los actores aprendieron a planear participativamente y en articulación amplia de sectores alrededor de la construcción de visiones subregionales de desarrollo.</p> <p>Este mecanismo se concibe como una continuidad de procesos con resultados positivos en la voluntad política de los actores.</p> <p>El derrotero de esta creación de agenda prevé explícitamente la movilización del proceso social hacia la incidencia en política pública. Lo que no parece previsto es el rol del proceso social en el momento de la incidencia y de la misma formulación de política (aumenta la representación y disminuye la participación).</p> <p>Este mecanismo tuvo en cuenta el carácter diferencial de las escalas territoriales (local-subregional) en la priorización de agendas y acciones.</p>

PROPÓSITO	VENTANA DE OPORTUNIDAD	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	AGENTE DINAMIZADOR	BALANCE, SEGUIMIENTO Y APRENDIZAJE
MESA DE TIERRAS – COMITÉ DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – GUAVIARE				
<p>El COT se consolida como la condensación de los esfuerzos que en materia de regulación ambiental y de ordenamiento territorial se han realizado. Así mismo, surge en coherencia y lógica con una mirada ambiental del territorio, destacando así su vocación real con el horizonte no solo de articular acciones, programas y proyectos sino también de orientar reflexiones en torno a la sostenibilidad del territorio, sus oportunidades y el bienestar social.</p> <p>Es un espacio de diálogo sobre las problemáticas territoriales y su conexión con las políticas ambientales y de ordenamiento territorial.</p>	<p>La necesidad compartida de resolver la confusión/ desajuste de políticas públicas para la toma de decisiones en el ordenamiento territorial, política de tierras, manejo ambiental y desarrollo.</p> <p>Aprovechar el acumulado de diálogos y reflexiones compartidas informales sobre las conflictividades territoriales.</p> <p>Las agendas preexistentes de las entidades públicas en materia de ordenamiento territorial y política ambiental.</p>	<p>Tiene su origen en la Mesa de Tierras conformada desde el proyecto Nuevos Territorios de Paz (NTP) agenciado por DPS – IGAC y Deispaz en el Guaviare a partir del 2014.</p> <p>La relevancia de las reflexiones adelantadas en esta Mesa derivó en la formalización mediante el Decreto 048 del Consejo Departamental de Política Ambiental (CODPA), como la máxima instancia de coordinación y orientación de las políticas relacionadas con el territorio y el ambiente.</p> <p>El CODPA organizó a las instituciones vinculadas por comités, uno de los cuales se denominó Comité de Ordenamiento Territorial (COT). Este acogió tanto las entidades que constituían la Mesa de Tierras como las discusiones adelantadas.</p>	<p>El mecanismo de carácter 'exclusivo' canaliza la participación social en la presencia del agente dinamizador (SET-Deispaz), lo cual provoca por una parte que no se perciba la necesidad de abrir el diálogo a otros actores de la Sociedad Civil y, por otra parte, que el mecanismo sea encuadrado e identificado territorialmente en la relación Deispaz-Gobernación.</p>	<p>Los actores aprendieron a articular la institucionalidad pública de diferentes escalas bajo una necesidad compartida en torno a la política ambiental.</p> <p>Cualificó la comprensión que sus actores tienen del territorio y sus problemáticas, asumiendo que ello determinará adecuadamente el ejercicio de sus roles, sobre la base de una comprensión compartida del horizonte de acción.</p>



PROPÓSITO	VENTANA DE OPORTUNIDAD	ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO	AGENTE DINAMIZADOR	BALANCE, SEGUIMIENTO Y APRENDIZAJE
ESPACIOS HUMANITARIOS – MAGDALENA MEDIO				
<p>El recrudecimiento del conflicto armado entre autodefensas y guerrilla durante el 2002 produjo una serie de desplazamientos de población en varios territorios del Magdalena Medio.</p> <p>En este contexto emerge la experiencia organizativa de los pobladores sumada a la presencia del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), para iniciar en 2003 la materialización de los espacios humanitarios como la activación de un férreo proceso de resistencia comunitaria por la permanencia en el territorio, el respeto de la vida y la búsqueda de la vida querida (horizonte de sentido).</p>	<p>Inmanente contexto de urgencia humanitaria.</p> <p>Un agente dinamizador (PDPMM) con trayectoria en el territorio y con legitimidad nacional e internacional (ventana al mundo).</p> <p>Una tradición de formación/orientación política en los pobladores.</p> <p>La agenda inmediata y práctica demandó una respuesta rápida del Estado. Por ello la incidencia, más que un proceso de concertación, fue una demanda urgente en clave de derechos fundamentales.</p>	<p>Los espacios tomaron diferentes personalidades. Por ejemplo, en Micoahumado se denominó “Asamblea Popular Constituyente”; en Aguachica, las “Malokas del Sur de Cesar”; y en Ciénaga del Opón, el “Espacio Humanitario”.</p> <p>Todos estos desarrollaron un plan de protección y un plan integral de desarrollo y Construcción de Paz. El primero contaba con un sistema de alertas tempranas y diferentes mecanismos para momentos urgentes de protección de la vida, y el segundo implicaba un plan de desarrollo con proyectos productivos financiados por la Unión Europea.</p> <p>El mecanismo determinó claramente los roles de los actores (acompañantes-aliados-amigos). El método de diálogo fue diferencial; en algunos casos itinerante, otras veces permanente y en otras ocasiones se hizo importante el diálogo en espacios físicos simbólicos (Malokas).</p> <p>El mecanismo se construye frente a un conflicto objetivado y versa sobre la construcción de identidad y de reglas de convivencia propias.</p> <p>El mecanismo funcionó como respuesta inmediata ante un contexto de crisis humanitaria, articulando actores locales para una respuesta rápida.</p>	<p>La articulación es propiciada por un agente dinamizador con capacidad y movilización subregional y regional, que presta su infraestructura descentralizada para el acompañamiento del mecanismo.</p> <p>Es un actor interno-externo, es decir: interno a la región y externo a la comunidad local (municipal-veredal), lo cual generó legitimidad de este en dos sentidos: 1) Por su pertinencia y conocimiento del contexto; y 2) Por ser el canal de comunicación con contextos externos y permitir la protección del territorio.</p>	<p>Buena parte de la incidencia de estos espacios se enmarca en el respeto que con el tiempo fueron adquiriendo, por parte de los actores armados, los acuerdos realizados con las comunidades.</p> <p>En un contexto de altos niveles de violencia armada directa, el mecanismo aprendió a detener la tendencia de la guerra a desplazar. Así mismo, aprendió a propiciar una resistencia ciudadana para la permanencia en el territorio.</p> <p>Aprendió también a objetivar el conflicto para transformarlo y gestionarlo mediante la articulación diferenciada de los roles de los actores del contexto.</p> <p>El empoderamiento y la autonomía de la comunidad potenciaron el espacio y fortalecieron la identidad territorial y la incidencia del proceso social.</p> <p>En un contexto de crisis humanitaria, la comunidad logra su propósito de resistencia y permanencia en el territorio, por la posibilidad de articulación con otros actores que le brinda el agente dinamizador, dado su carácter de actor interno-externo.</p>

ANEXOS

Anexo 1. Categorías, preguntas orientadoras y variables

CATEGORÍAS	PREGUNTAS ORIENTADORAS	VARIABLES
Conformación	¿Cómo surgió? ¿Cuándo? ¿En qué contexto? ¿Qué actores estuvieron implicados?	Ventana de oportunidad.
		Base de conformación.
		Agente dinamizador.
Propósito	¿A qué necesidad respondió su conformación?	Actores.
		Propósito del mecanismo.
		Dinamismo del propósito.
		Escala territorial-intención de la intervención.
		Coherencia política entre agente dinamizador y dinamismo del mecanismo.
Forma de organización y funcionamiento	¿Existe una estructura organizativa? ¿Cuál? ¿Cómo se dieron sus relaciones? ¿Qué dificultades u obstáculos se han presentado en el mecanismo y sus relaciones de actores y qué respuesta o solución se ha dado a esto? ¿Saboteadores?	Formalidad (formal, informal).
		Flexibilidad (alta, media, baja) (roles predeterminados o generadores).
		Apertura (inclusiva o exclusiva).
		Perspectiva de agenda/derrotero.
		Método (regularidad, recursos de funcionamiento, documentación, orden del día, planeación y seguimiento).
		Escala organizacional.
Incidencia	¿Qué agenda impulsaron y/o están impulsando con miras a problemas concretos? ¿Qué interés posicionaron en una agenda ya existente? ¿Cuál fue el alcance de la incidencia y sus niveles regional y/o nacional?	Forma de incidencia en relación con el propósito del mecanismo (Creación de una agenda/posicionamiento en una agenda previamente existente).
		Según tipo de incidencia: i) Proceso social. ii) Política pública. iii) Ninguno.
		Según escala de incidencia: i) Local. ii) Regional. iii) Departamental. iv) Nacional.



Anexo 2. Glosario de variables

CATEGORÍAS	VARIABLES	DEFINICIÓN
Conformación	Ventana de oportunidad.	Dimensiones consistentes del entorno que incentivan la articulación (Tarrow, 1997). En este estudio, se considera la coincidencia entre al menos dos de los siguientes tres aspectos: 1. Comprensión de los problemas de un territorio; 2. Proyección de soluciones; 3. Circunstancias de la vida social y políticas de un territorio.
	Base de conformación.	Sectores distintos que promueven aproximaciones y agendas propias, en mayor o menor medida.
	Agente dinamizador.	Actor que dinamiza la conformación del espacio de articulación.
	Actores.	Aquellas organizaciones, instituciones, líderes o pobladores que participan en el espacio de articulación.
Propósito	Propósito del mecanismo.	Intenciones y finalidades de la acción articulada de varios actores.
	Dinamismo del propósito.	Grado de transformación del propósito en relación con el tiempo o las condiciones del contexto del espacio de articulación.
	Escala territorial-intención de la intervención.	Nivel de intervención y alcance territorial del espacio (local, subregional, regional, departamental, nacional).
	Coherencia política entre agente dinamizador y dinamismo del mecanismo.	Relación existente entre los intereses del actor dinamizador y los propósitos (dinámicos o no) del espacio de articulación.
Forma de organización y funcionamiento	Formalidad (formal, informal).	Grado de formalización (North, 1994) del espacio de articulación en términos de su codificación y reglamentación en el ámbito del dominio público del Estado (formal), o en términos de su carácter más consuetudinario y espontáneo.
	Flexibilidad (alta, media, baja) (roles predeterminados o generadores).	Grado de rigidez o flexibilidad de la estructura organizativa y de funcionamiento del espacio de articulación.
	Apertura (inclusiva o exclusiva).	Naturaleza incluyente o excluyente del espacio de articulación, en relación con la participación de actores provenientes de sectores diversos, de acuerdo a la existencia de coyunturas críticas o contextos dinámicos.
	Perspectiva de agenda/derrotero.	Pasos de trabajo para generar la articulación entre los actores y establecer puntos de agenda a desarrollar.
	Método	Conjunto de actividades, procedimientos y técnicas utilizadas en los espacios de articulación para cumplir sus propósitos en términos de regularidad, recursos de funcionamiento, documentación, orden del día, planeación y seguimiento, destacándose componentes tanto técnicos como pedagógicos.
	Escala organizacional.	Grado de centralización o descentralización de la implementación de las estrategias concebidas, ligadas o derivadas de los espacios de articulación.
Incidencia	Forma de incidencia en relación con el propósito del mecanismo.	Disposiciones o medidas adoptadas por los mecanismos de articulación que sirvieron en la proliferación o afianzamiento de sus propósitos y agendas. Creación de una agenda/ posicionamiento en una agenda previamente existente.
	Según tipo de incidencia: i) Proceso social. ii) Política pública. iii) Ninguno.	Espacios y naturaleza de la incidencia según el sector sociopolítico.
	Según escala de incidencia: i) Local. ii) Regional. iii) Departamental. iv) Nacional.	Radio de incidencia de las acciones derivadas de los espacios de articulación.

BIBLIOGRAFÍA

1. Arias Cantor, M. (2013). *Reseña histórica Proceso Estratégico Regional de Oriente Antioqueño*. Rionegro.
2. Gómez, A. E. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Universidad EAFIT.
3. Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
4. Launay, C. & Bolívar, I. (2010). La Gobernanza como vínculo entre gobernados y gobernantes. En Launay, C. & González, F. *Gobernanza y conflicto en Colombia. Interacciones entre gobernantes y gobernados en un contexto violento* (págs. 13-21). Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana. CINEP/PPP. IRG.
5. Merchán, J. (2012). *Capital social y participación en el municipio de Bolívar, Santander: Exploración sobre confianza y cooperación*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
6. Ramírez Brouchoud, M. F. (julio-diciembre de 2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Universidad Sergio Arboleda*: 249-264.
7. Redprodepaz. (2010). *Gestión de conocimiento - Diálogo de políticas*. Bogotá: Redprodepaz.
8. Redprodepaz & Cinep/PPP. (2012). *Red de aprendizaje para el desarrollo y la paz*. Cartilla Resumen. Bogotá: Redprodepaz, Cinep/PPP.
9. Roth, A. N. (2003). Introducción para el análisis de las políticas públicas. *Cuadernos de Administración* (30): 115-128.
10. Roth, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En Cuervo, J.; Salazar, J. C.; Jolly, J.; Tournier, C.; Roth, A. & Vélez, G. *Ensayos sobre políticas públicas* (págs. 27-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
11. Sarmiento, F. & Vargas, M. F. (2013). *Estudio de casos como método investigativo en red para la transformación social*. Documento-presentación de trabajo. Bogotá: CINEP/PPP.
12. Stake, R. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.
13. Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política*. Madrid: Alianza.
14. Vargas, M.; Cárdenas, P. & Sánchez, S. (mayo de 2015). *¿Qué es un poblador?* Disponible en: [http://issuu.com/redprodepazsr/docs/15.04.20_red_de_pobladores_ok].
15. Velásquez, R. (2009). Hacia una definición del concepto de política pública. *Desafíos*: 149-187.
16. Weyrauch, V.; D'Agostino, J.; Richards, C. & Browne, F. (2010). *Tierra fértil. La gestión del conocimiento sobre incidencia en políticas públicas se asoma en América Latina*. Buenos Aires: CIPPEC. Global Development Network.



**DESARROLLO
Y PAZ TERRITORIAL**

CON DIGNIDAD, PARTICIPACIÓN, SOLIDARIDAD

SABEMOS CÓMO

