

# KAS

Enero 2016

ISSN 2322-9896

## Papers No. 26

Reformas de carácter administrativo para  
el posconflicto y la implementación de  
los acuerdos de paz en Colombia

Análisis y recomendaciones



Konrad  
Adenauer  
Stiftung





## Presentación . . . . .

Al hablar de construcción de paz y de un eventual del posconflicto en Colombia, parecería haber un consenso acerca de que esto implica mucho más que la firma de un acuerdo. Ahora bien, el mismo grado de coincidencia no se manifiesta cuando se abre la discusión sobre lo que eso significará en términos de responsabilidades y tareas específicas para los distintos actores de la sociedad colombiana.

En general, los referentes internacionales hablan de la construcción de paz como el conjunto de acciones, iniciativas y procesos tendientes a superar y transformar las raíces profundas del conflicto, para remplazarlos por otros que permitan la superación pacífica de las diferencias, consoliden la paz y eviten la recaída en el conflicto armado<sup>1</sup>.

En Colombia, en particular, podría decirse que el asunto territorial, ligado tradicionalmente al conflicto en el país, es una de esas raíces profundas. De hecho, transversal a todos los puntos que actualmente rigen las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC, están variables conectadas con la lógica del uso y ordenamiento del territorio, así como las respuestas a problemáticas como el conflicto rural y la participación política de distintos sectores en las regiones.

Por eso no sorprende que hoy se esté hablando en espacios políticos y académicos de la llamada "paz territorial". Y, por ende, la sostenibilidad de las iniciativas que se emprendan desde los distintos sectores de la sociedad para la consolidación de la paz dependerá de incorporar efectivamente una visión territorial en su gestión.

Desde la Fundación Konrad Adenauer, KAS, tenemos la convicción de que para que Colombia avance en su desarrollo integral y para la sostenibilidad del proceso de paz, es primordial trabajar por fortalecer estructuras que desde lo local y lo regional, en coordinación eficiente con el nivel nacional, permitan tanto a tomadores de decisión como a la ciudadanía, participar de una

gestión coordinada y efectiva del poder en todo el territorio.

En ese sentido, y de forma complementaria a otros ejercicios que hemos desarrollado en alianza con organizaciones colombianas en esta temática, en el segundo semestre de 2015 realizamos este KAS Paper 26 "Reformas de carácter administrativo para el posconflicto y la implementación de los acuerdos de paz en Colombia", bajo la coordinación académica de Sergio Cuervo. Específicamente, el documento gira en torno a un análisis prospectivo y unas recomendaciones concretas sobre lo que podría significar la fase de transición en un escenario posterior a la firma de acuerdos entre Gobierno nacional y FARC, con énfasis en la coordinación entre los distintos niveles de gestión estatal —nacional, departamental, local— y en la generación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones que tienen lugar en un eventual posconflicto.

Si bien el documento ha sido concebido como un esfuerzo por aterrizar el asunto territorial de la paz en recomendaciones, no pretendemos con ello señalar que éstas sean las únicas vías válidas, ni los únicos puntos importantes. Sí consideramos, sin embargo, que se trata de un aporte clave para la reflexión, el intercambio y la discusión crítica y fundamentada sobre un tema que actualmente parece estar en el título de casi cada publicación o evento.

Esperamos que este insumo sea de interés y utilidad tanto para estudiosos del asunto como para tomadores de decisiones en Colombia y para la ciudadanía en general.

**Dr. Hubert Gehring**

Representante de la KAS en Colombia

---

<sup>1</sup> En este punto coinciden referentes como el teórico Johan Galtung y el exsecretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali.



# KASPaper

## **Editor KAS Paper:**

Dr. Hubert Gehring  
*Representante, KAS Colombia*

## **Coordinación editorial:**

Margarita Cuervo  
*Coordinadora de Proyectos - KAS Colombia*  
[www.kas.de/kolumbien/es](http://www.kas.de/kolumbien/es)

## **Diseño y diagramación**

Opciones Gráficas Editores Ltda.

## **Impresión**

Opciones Gráficas Editores Ltda.  
[www.opcionesgraficas.com](http://www.opcionesgraficas.com)

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Impreso en Colombia

Enero de 2016

## **Autor facilitador**

**Sergio Cuervo Escobar:** Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Magister en Políticas Públicas (Master of Public Policy) de la Universidad Hertie School of Governance, Berlín, Alemania. Actualmente se desempeña como consultor senior para los temas de alistamiento institucional para el posconflicto y el buen gobierno.

Esta publicación se realizó gracias a la cooperación de la Fundación Konrad Adenauer –KAS-. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no refleja necesariamente las opiniones de la KAS.





## Resumen ejecutivo

Al finalizar un conflicto armado interno, las capacidades de las autoridades nacionales y territoriales para proveer servicios públicos y para mantener la paz y la estabilidad, tienden a ser bajas o, en muchos casos, inexistentes. Un reto fundamental durante este proceso de transición del conflicto al posconflicto es fortalecer las capacidades limitadas de los gobiernos locales y del Gobierno nacional, para coordinarse, afianzar los mecanismos institucionales de participación y avanzar en la construcción de políticas públicas incluyentes para la paz y el desarrollo humano; en otras palabras, consolidar un modelo de gestión territorial y administración pública eficiente.

Estas debilidades en las autoridades nacionales y territoriales han generado altos niveles de desconfianza ciudadana hacia las instituciones estatales, así como poca legitimidad en las decisiones de política. El problema, entonces, es que la ausencia de confianza y capacidades públicas podría, de nuevo, derivar en otros tipos de problemas territoriales que fueron las causas estructurales del conflicto y tener sus repercusiones en las decisiones nacionales.

Por esta razón, tres reformas centrales son pertinentes para garantizar la sostenibilidad de la transición. Primero, es fundamental reformar la actual configuración político-administrativa del sistema de descentralización del país, desde la atribución de competencias y funciones para las entidades territoriales, al igual que los sistemas de planeación y asignación de presupuesto.

Segundo, es clave establecer mecanismos de coordinación y construcción de una visión territorial a nivel nacional, que vayan más allá de los sectores y que avancen en la diferenciación de necesidades según la afectación del conflicto y la población, pero también

que correspondan a un modelo de gestión territorial incluyente para la estabilidad administrativa y política de las entidades territoriales.

Y tercero, es crucial contar con un sistema de carrera civil más incluyente y representativo, así como con mecanismos institucionalizados para la participación e incidencia efectiva de las poblaciones en las decisiones que les afectan.

Para que estas reformas sean efectivas, al menos en la transición, se requiere que el Gobierno nacional aplique en la realidad el concepto de paz territorial, a través de una respuesta rápida y oportuna en los municipios y regiones priorizadas y, además, que la ciudadanía cuente con las capacidades necesarias para hacer incidencia y control social, especialmente en las zonas más vulneradas y afectadas por el conflicto armado interno.

## 1. Introducción

Después de casi cinco décadas de conflicto armado interno y cinco procesos de paz fallidos, desde octubre de 2012 el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC vienen en un proceso de negociación en La Habana, Cuba, para poner fin al conflicto armado interno entre las dos partes. Hoy, después de tres años de negociaciones y tres de los seis puntos de la agenda ya acordados, las posibilidades de un acuerdo de paz parecen estar cada vez más cerca. Dos puntos de inflexión fueron alcanzados durante los últimos meses: en marzo, un acuerdo preliminar de cese al fuego y desminado humanitario<sup>2</sup>; y el pasado 23 de septiembre, un acuerdo en el componente de justicia para la creación de una Jurisdicción Especial para la Paz que, en palabras del equipo negociador

<sup>2</sup> Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2015). Para mayor información, ver también Crisis Group (2014).



del Gobierno, es el "eje fundamental de las conversaciones" y un "punto de no retorno" para poner fin al conflicto armado. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2015a).

Ahora bien, esta negociación se fundamenta en la premisa "nada está acordado hasta que todo este acordado", razón por la cual, aunque ya hay una fecha límite para poner fin a las negociaciones<sup>3</sup>, aún es difícil hablar con total certeza de un escenario de posconflicto, especialmente porque temas centrales en la agenda como el fin del conflicto, víctimas y mayores claridades sobre el componente de justicia, deben todavía acordarse. Esto sin contar que, más allá de un acuerdo global, el mecanismo establecido para refrendar los acuerdos está a cargo de una ciudadanía todavía escéptica frente al proceso y que cuenta con poca información sobre lo avanzado, lo acordado y sus implicaciones futuras para las dinámicas regionales y locales.

Por lo tanto, aunque el proceso no se ha agotado, dada la pertinencia de un escenario de construcción de paz para el país, el interés de las partes por poner fin al conflicto y el apoyo permanente de la comunidad internacional, se abre una ventana de oportunidad para identificar posibles acciones, instancias, espacios y aspectos administrativos que el Gobierno y las entidades territoriales, tentativamente, deberán reformar de cara a una administración pública más eficiente. En ese contexto, ya algunas agencias del nivel nacional, organismos internacionales y expertos han empezado a reflexionar sobre qué clase de retos tendría que asumir el país, y qué clase de reformas de orden político, jurídico, constitucional y administrativo son necesarias para avanzar hacia una paz sostenible y definitiva.

<sup>3</sup> El 23 de septiembre de 2015, el Presidente de la República aseguró que el plazo máximo para un acuerdo final será el próximo 23 de marzo de 2016 (Gómez, 26 de septiembre de 2015).

Adelantar este análisis es pertinente y relevante para el país ya que, por un lado, permite establecer una estrategia temprana, realista y viable para intervenir y hacer "presencia" del Estado de manera diferenciada según la afectación del conflicto, además de fortalecer los vínculos, la coordinación y presencia sectorial a nivel Nación-territorio. Por otro lado, permite identificar capacidades estatales necesarias para legitimar el proceso, ganar confianza ciudadana y, así, ir visibilizando en el corto plazo posibles dividendos de la paz atribuibles a las acciones del Gobierno y las experiencias previas en construcción de paz en el país. Por último, este análisis es clave para empoderar y abrir espacios de diálogo a una serie de voces locales y regionales diversas que han sido vulneradas y excluidas de las decisiones de política pública.

Los objetivos entonces son, por una parte, sugerir acciones para reformar los sistemas y procedimientos por los cuales el Gobierno coordina y administra los recursos públicos, diseña e implementa políticas públicas y establece el servicio de carrera administrativa a nivel nacional, departamental y municipal; en otras palabras, la integridad y el rendimiento gubernamentales; y por otra parte, revisar los procesos mediante los cuales el Gobierno nacional y las entidades territoriales interactúan con los ciudadanos para asegurar su efectiva participación e inclusión en las decisiones que los afectan, como también para restaurar la confianza ciudadana y la consolidación del Estado de Derecho.

Este documento es una contribución a la amplia discusión que ha tomado lugar en Colombia durante los últimos meses. En ese sentido, la intención inicial no es evaluar el rendimiento del Gobierno nacional y sus instituciones sino, más bien, presentar algunas sugerencias



y/o recomendaciones para mejorar el modelo de gestión que podría implementarse en el posconflicto. No obstante, éste no aborda los vínculos entre reformas a la administración pública y la reparación integral de las víctimas, los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), la seguridad, la prestación de servicios públicos, los aspectos de la coyuntura política partidista y las reformas de orden jurídico y constitucional. A pesar de que todos estos aspectos son importantes para un análisis más amplio e integral del tema, superan el alcance definido y ya han sido tratados recientemente por otros autores y/o literatura en el país.

En relación con la estructura, en el **capítulo 2** se definen el posconflicto y/o transición y los elementos que son claves de tener en cuenta para el análisis. En el **capítulo 3** se examinan los principales retos que el Gobierno nacional y las entidades territoriales encontrarán específicamente para avanzar en la estabilidad política y administrativa, en el fortalecimiento de capacidades institucionales nacionales y territoriales en la implementación de los acuerdos, y para incrementar la confianza y legitimidad en la transición. En el **capítulo 4** se presentan puntos de entrada para reformar la administración pública de cara a los primeros años de la normalización/transición, incluyendo la descentralización político-administrativa, la coordinación Nación-territorio, la idoneidad del servicio civil y los mecanismos institucionalizados para la participación. En el **capítulo 5** se incluyen las recomendaciones finales para quienes toman las decisiones en los distintos niveles de gobierno, así como algunos interrogantes para la discusión y agenda futura.

## 2. ¿Qué significa posconflicto y/o transición? Elementos claves para el análisis

En primera instancia, según UN (2009), Valencia y Obando (2015) y Berghof (2012), el posconflicto es una fase de transición que empieza cuando el conflicto armado termina o se llega a un acuerdo de paz entre las partes y se presenta un proceso o fase de "normalización", el cual debe sopesar un número de condiciones que sirvieron como factores potenciadores o escaladores de la violencia. Esta etapa puede ser dividida en las siguientes cuatro fases: 1) proceso hasta la firma de los acuerdos de paz, 2) desde el cese al fuego hasta la refrendación de la negociación, 3) desde la firma de los acuerdos hasta 18 meses después, y 4) los 10 años posteriores al plan de "choque".

Siguiendo a Valencia y Obando (2015), la fase uno es desde el inicio de las negociaciones hasta la firma de los acuerdos de paz. Este es un periodo para el alistamiento y ajuste institucional en donde el Estado debe desarrollar una estrategia realista y comprensible de gestión o intervención rápida en los territorios. En otras palabras, una fase de preparación para que la institucionalidad







pública pueda llevar el Estado a las regiones de manera sostenida y con suficiente intensidad inmediatamente después de la firma (Jaramillo, 2013).

La segunda fase empieza desde el "anuncio del cese bilateral" y se extiende hasta los mecanismos de re-referendación al final de la negociación. En palabras de Valencia y Obando (2015), este paso usualmente es corto y puede ayudar a las partes a ganar confianza y a lo que es incluso más importante: generar una aceptación popular frente al proceso, a los acuerdos y permitir un mayor grado de involucramiento por parte de la sociedad. En el caso de las actuales negociaciones, ya se han evidenciado algunos avances significativos en el momento cuando el Gobierno nacional y las FARC acordaron unos términos para el desescalamiento del conflicto y un plan para avanzar en un posible cese bilateral definitivo <sup>4</sup>.

La tercera fase comienza con la firma del acuerdo y termina entre 12 y 18 meses después. En palabras de Valencia y Obando (2015) y USAID y Rondinelli (2006), es conocida como la etapa de "choque", en donde el Gobierno deberá abordar asuntos urgentes y fundamentales para mantener la paz, restablecer la gobernabilidad y estatalidad. Asimismo, según UN (2009), esta fase es fundamental para ajustes normativos e institucionales necesarios, que evidencien cambios reales y tangibles en el goce efectivo de derechos de las personas y comunidades, la rehabilitación y reconstrucción de los territorios e intervenciones que generen confianza en la institucionalidad.

<sup>4</sup> Cabe aclarar que hasta la fecha el Gobierno no ha establecido un cese al fuego unilateral o bilateral, sin embargo, la posibilidad se hace más tangible debido al avance en las negociaciones y la tregua anunciada por parte de la guerrilla durante el primer semestre del año. Para mayor información, ver revista Semana del 12 de julio de 2015.

El posconflicto tiene cuatro fases:

1. Negociaciones hasta la firma del acuerdo de paz.
2. Desde el anuncio de cese al fuego bilateral, hasta la re-referendación de lo acordado.
3. Desde la firma (definitiva) del acuerdo hasta 18 meses después.
4. Los diez años posteriores, periodo durante el que se "normalizará" la situación del país.

**Fuente:** Valencia y Obando, 2015

La cuarta y última fase inicia inmediatamente después del plan de "choque" y va hasta los próximos 10 años, un periodo que permitirá la "normalización" del país (Valencia y Obando, 2015). Aunque algunos autores afirman que este periodo puede variar y que no hay una fórmula exacta, sí es evidente que las transformaciones más rápidas en otros países han tomado entre 15 y 30 años para alcanzar un desempeño institucional óptimo (UNDP y Jackson, 2008; UNDP, 2014).

En ese sentido, es fundamental definir el periodo de implementación de los acuerdos como un programa de acción política que debe contemplar funciones, métodos de aplicación, procedimientos y consensos en la agenda del Ejecutivo y del Legislativo y en el



ciclo general de las políticas públicas (Jaramillo, 2013; Velásquez, 2014, p. 51; Entrevistas 5 y 12), y también metas viables e indicadores de resultados año a año que permitan ver el cumplimiento de los acuerdos y su trazabilidad.

En segunda instancia, el posconflicto se caracteriza también por tres elementos: *excepcionalidad*, *territorialidad* y *participación* (FCM, 2014). Frente a la **excepcionalidad**, está claro que el posconflicto no es una fase regular o un mecanismo clásico de gobernanza y administración de lo público (FCM, 2014). Por lo tanto, es requerido el uso de otros mecanismos formales e informales, quizá innovadores, como la justicia transicional, fondos especiales de financiación, reformas constitucionales y jurídicas, esfuerzos administrativos y fiscales en el corto y mediano plazo, la creación y/o reestructuración de institucionales estatales, sectores, competencias y modelos contundentes de intervención en el territorio (Entrevistas 1, 6 y 12) <sup>5</sup>.

Además, el posconflicto no solamente debe focalizarse en reformas políticas generales, sino también en los factores "duros" como la reconstrucción del país, el fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad pública territorial, la legitimidad y la confianza ciudadana, y una estabilidad política, social y económica (UN, 2009; UNDP, 2014). Este debe establecer responsabilidades y funciones claras para cada uno de los actores relevantes en todos los niveles involucrados en el proceso, como también dotarlos de cierta clase de discrecionalidad frente al gasto, los procedimientos normativos y la toma de decisiones de lo público desde una perspectiva gerencial y técnica (Entrevistas 4, 5 y 6; USAID y Rondinelli, 2006).

<sup>5</sup> La mayoría de los expertos aún discuten sobre crear, reformar, restablecer o reconstruir instituciones y estructuras democráticas después del fin del conflicto. Para mayor información, ver los avances en la literatura por parte de UNDP (2014).

Respecto a la **territorialidad**, en palabras de la FCM (2014), significa que la implementación de los acuerdos, el diálogo entre actores y los dividendos de la paz se establecerán en las regiones donde el conflicto armado ha ocurrido. El concepto utilizado por el Gobierno nacional es "paz territorial" que, según el Alto Comisionado para la Paz, Sergio Jaramillo, "permite imponer una lógica de inclusión e integración basada en una nueva alianza entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio" (Jaramillo, 2013).

La tercera característica es la **participación** como una serie de mecanismos institucionales ya establecidos o por crear para el diálogo democrático y la construcción de agendas viables y estratégicas en los territorios, que atiendan las necesidades y la vulnerabilidad de las comunidades y, del mismo modo, para recobrar la confianza, la estabilidad y avanzar en procesos de reconciliación (FCM, 2014; Valencia y Obando, 2015; Entrevistas 3, 5, 8, 9 y 12). Por último, algunos autores afirman que más allá de estas características es fundamental considerar un elemento opcional o transversal, el cual es asumir la transición y las reformas administrativas no solo como un problema meramente técnico del nivel nacional, sino también como un ejercicio político y de responsabilidad social colectiva (Sannerholm, 2007; Entrevistas 6 y 8).

### 3. Retos para la transición

Aproximadamente el cincuenta por ciento de los países que emergen de una guerra reinciden en el conflicto durante la década inmediatamente siguiente a su superación (UN, 2009). De acuerdo a esta premisa, cualquier clase de conflicto que no sea posible transformar progresivamente en los primeros años, seguirá afectando negativamente el



desarrollo humano, especialmente las capacidades relacionadas con el crecimiento económico, la inclusión y la equidad social (UNDP y Jackson, 2008; UN, 2009).

En este orden de ideas, el restablecimiento de un gobierno, las instituciones y los sistemas públicos con suficiente credibilidad después del conflicto violento, sin duda, son factores determinantes para la reconstrucción y la sostenibilidad (UN, 2009). En otras palabras, la estabilización de zonas periféricas vulnerables requiere gobiernos eficientes e instituciones públicas fuertes, además de una serie de condiciones militares, de administración de justicia y protección de la población civil (Crisis Group, 2014).

Por lo tanto, la mayoría de las veces, los retos o desafíos que deben afrontar los países en crisis o posconflicto son complejos, multifacéticos y varían según las causas estructurales de los conflictos, el contexto político y cultural y las condiciones geográficas (UN, 2007). Las acciones necesarias para reformar el país, en este periodo, no pueden ser la copia de otras experiencias internacionales. Aunque todas son valiosas como punto de partida, el análisis del contexto institucional, político y democrático colombiano, permitirán identificar los retos a asumir y las acciones a desarrollar.

Para el caso colombiano, el Gobierno, a través del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, anunció que los retos de este periodo son enormes y que los acuerdos de paz, por sí mismos, tendrán un impacto fundamental debido a que reducirán la violencia y validarán la democracia (DNP, 2015a). Asimismo, ayudarán a la creación de un círculo virtuoso que movilizará el país hacia el perfecto balance entre la diversidad, la territorialidad y las decisiones de política sin el uso de la violencia (DNP, 2015a).

Los retos más significativos en la fase de transición van en dos vías:

1. Generar un modelo de gestión que fortalezca las capacidades territoriales para lograr la inmediata estabilidad política, administrativa y territorial
2. Ganar confianza, legitimidad e inclusión social para la implementación de los acuerdos y la sostenibilidad de la paz.

Esta contribución de los acuerdos de paz también es ratificada en la última publicación de Crisis Group (2014) para Colombia en donde se argumenta que la agenda de La Habana contiene la mayoría de los elementos necesarios para resolver una gran parte de las causas estructurales del conflicto armado en el país. Entonces, está claro que no será una tarea fácil pero, si el proceso y la transición son exitosos, podrían ser la piedra angular para la estabilidad, normalización y un posconflicto mucho más corto de lo que se ha establecido o pensando inicialmente (Entrevistas 13 y 15; FCM, 2014).

De acuerdo a este contexto, los retos identificados como más significativos para el análisis son: por un lado, garantizar *la inmediata estabilidad política, administrativa y territorial* a través de un modelo de gestión nacional que fortalezca las capacidades en y para el territorio y, por otro lado, ganar confianza, legitimidad e inclusión social frente al proceso, la implementación de los acuerdos y la sostenibilidad de



la paz en las regiones (Entrevistas 3, 5, 8, 9 y 14; FCM, 2014; Meacham et al., 2014).

### 3.1. Estabilidad administrativa, política y territorial

En **primera instancia**, respecto de la *estabilidad administrativa*, es fundamental adaptar las funciones de un “Estado en guerra” hacia uno en busca de más y mejores oportunidades para la ciudadanía, para la inclusión social y la confianza ciudadana. Por tal razón, es vital encaminar los esfuerzos de orden legislativo y las políticas públicas y gubernamentales hacia un enfoque en clave de paz (FCM, 2014; Entrevistas 6, 7 y 12).

Del mismo modo, restablecer y/o crear mecanismos de coordinación e intervención territorial de respuesta rápida, en el corto plazo, es una de las grandes apuestas para garantizar la estabilización de las zonas periféricas más afectadas y para institucionalizar la presencia estatal en las zonas donde la guerrilla y otros grupos armados ilegales tienen injerencia, poder y/o apoyo (Entrevistas 3, 5, 6, 9 y 12). Ahora bien, la idea va más allá de sólo fortalecer las administraciones municipales o departamentales; es enfocar todos los esfuerzos fiscales y sectoriales para mostrar cambios tangibles e integrales de corto y largo alcance en la infraestructura social y económica de las comunidades y sus territorios (Entrevistas 4, 5, 6, 7 y 8).

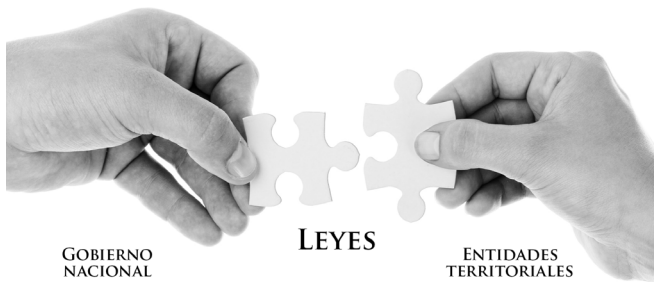
Por lo tanto, un reto fundamental es adaptar el actual sistema de descentralización del país a lo acordado —inicialmente— en La Habana. En específico respecto de los principios de complementariedad, de subsidiaridad y las funciones y recursos por medio de los cuales las entidades territoriales y el Gobierno nacional implementarán dichos acuerdos, por lo menos, en el

Para avanzar en la estabilidad administrativa, política y territorial es necesario revisar y ajustar el actual sistema de descentralización en Colombia a la luz de los acuerdos logrados en el marco del proceso de paz.

corto plazo y en los municipios con mayor afectación (FCM, 2014; Velásquez, 2014, p. 52). Pero también, en la revisión del sistema de planeación y presupuesto, la categorización de los municipios, el modelo de operación y contratación, avanzando en la integralidad de enfoques y visiones del territorio.

Otro reto para avanzar en dicha estabilidad administrativa es el fortalecimiento de capacidades institucionales. Los retos están asociados a que los funcionarios públicos sean capaces de prestar los servicios públicos de manera correcta (UNDP, 2014). Esto quiere decir que se requiere un alto desempeño en términos de la gestión presupuestal y fiscal, la gestión orientada a resultados con metas e indicadores que avancen en el goce efectivo de derechos y con ejercicios permanentes de rendición pública de cuentas (Entrevistas 7, 11 y 12).

Por lo tanto, para contrarrestar la poca idoneidad, motivación y capacidad de los servidores públicos, se debe revisar los procesos de contratación, concurso y la representatividad de la carrera del servicio civil (USAID y Rondinelli, 2006). Asimismo, es pertinente informar a las entidades territoriales sobre qué se acordó, cuándo y cómo se piensa implementar los acuerdos



de paz y, sobre todo, cuál es el papel, los alcances y las responsabilidades de las entidades territoriales (Entrevistas 1, 8, 9 y 11).

Por último, en términos de la *estabilidad política territorial*, los retos están asociados a la configuración político-electoral y a la corrupción política en los territorios (Entrevistas 1, 6, 7, 11 y 12). En referencia a la configuración político-electoral, Transparencia Capítulo Colombia y los entrevistados 11 y 15, identifican riesgos de corrupción y captura del Estado a través del actual sistema de elecciones y la indebida o inapropiada influencia de intereses particulares que, subsecuentemente, han tenido efectos en las decisiones respecto del ciclo de la política y el control del gasto público (TpCol, 2014). Ahora bien, más allá de las debilidades del sistema electoral en Colombia, el gran reto es hacer efectivo el cumplimiento de las leyes, especialmente aquellas vitales para el posconflicto, como son las de orden presupuestal, asignación de empleos y contratación en los territorios (TpCol, 2014).

Es claro entonces que para lograr una transición pacífica, algunas reformas deberán ponerse en marcha.

Sin embargo, hay muchos riesgos asociados a que las reformas necesarias no puedan ser aprobadas por el Congreso de la República debido a los altos niveles de oposición política (Entrevistas 11 y 15) <sup>6</sup>. Siguiendo a *Crisis Group* (2014) el Gobierno no puede hacer caso omiso a esta oposición, porque la responsabilidad política es alta, y porque esto compromete los votos para la refrendación de los acuerdos. En tal caso que las reformas o acuerdos sean aprobados por la ciudadanía, un reto fundamental es tratar de evitar que éstas se conviertan, en el corto o mediano plazo, en contrarreformas que vayan en contraposición a lo acordado y a la confianza depositada por las partes en el proceso (Valencia y Obando, 2015; Entrevistas 4, 11, 12 y 13).

### 3.2. Confianza ciudadana y legitimidad

En **segundo lugar**, la confianza y legitimidad en las instituciones puede a menudo ser una de las principales causas del resurgimiento de la violencia (UN, 2009). Es así que, la principal tarea y reto del Gobierno nacional en la transición es reconstruir y ganar la legitimidad y la confianza ciudadana en algunas zonas del territorio colombiano donde ha fallado, y han sido ocupados y gobernados por actores armados ilegales (Entrevistas 1, 9 y 10).

Una primera impresión de esto es que pareciera ser un elemento difícil de cumplir, debido a que la legitimidad del Gobierno podría mantenerse elusiva, a menos que éste fuera capaz de crear empleos y entregar de manera eficiente servicios públicos a un gran número de población vulnerable o víctima (Hillman, 2013). En palabras del Banco Mundial, en su *Reporte del sector público* (2011), “no podrá haber progreso promoviendo la

<sup>6</sup> Para mayores detalles, ver El Tiempo.com (2 de abril de 2015).



paz, si las personas no creen o confían en el gobierno y si los servicios públicos no funcionan" (en Hillmann, 2013).

Una segunda impresión es que para ganar confianza y legitimidad, se debe avanzar en la inclusión y cohesión social. Por ejemplo Barberena y Restrepo (2014, pp. 101-102) argumentan que el posconflicto requiere un alto nivel de legitimidad social, lo cual implica el involucramiento directo de las víctimas del conflicto, excombatientes, grupos étnicos y comunidades de base en el diálogo continuo frente a las decisiones de política pública. En ese sentido, acciones de política que no tengan en cuenta las conflictividades, el involucramiento de actores multinivel privados, sociales y políticos, perpetuarán los bajos niveles de confianza y legitimidad en el proceso y en las autoridades encargadas de implementarlos (Entrevistas 5, 6, 11, 12 y 14).

De hecho, siguiendo a Naciones Unidas (2009) el problema no es sólo no incluirlos, sino los riesgos asociados a ser involucrados en actividades ilícitas de orden político y económico, todas contraproducentes para el funcionamiento efectivo de las instituciones del Estado democrático (Entrevistas 6, 10, 12 y 15). Por esta razón, el Estado debe organizarse de manera tal, que pueda demostrar iniciativas de regeneración

Ganar la confianza de la ciudadanía implica que los servicios públicos funcionen, generar más y mejores capacidades e inclusión social, combatir la corrupción política y administrativa, y poner en marcha mecanismos de participación efectivos y coherentes con la realidad de los territorios.

del tejido social a través de políticas, programas y proyectos que constantemente promuevan la participación, la equidad e inclusión (UN, 2009; UNDP, 2014). Una tercera impresión es reseñada por Transparencia por Colombia (TpCol, 2014; Entrevista 11), en donde afirma que la baja confianza y ausencia de legitimidad, es el resultado de altos niveles de corrupción política y administrativa en las instituciones nacionales y territoriales<sup>7</sup>. Esto ha generado pocas expectativas frente a las negociaciones y los potenciales acuerdos. Además, la corrupción está asociada con una cultura de impunidad, lo cual socava la legitimidad del Estado (UN, 2009; Entrevistas 1, 7 y 15; Mazurana et al., 2014).

Por otro lado, existen riesgos y restos asociados a que el conflicto violento vuelva a resurgir si no hay cambios positivos en el desarrollo humano de las personas (UN, 2009). Por consiguiente, los gobiernos nacional y locales no deben dar falsas expectativas a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil acerca de que el fin de la violencia es automáticamente el final de la pobreza, la exclusión social y otros asuntos políticos y sociales relevantes en Colombia (López, 2013; FCM, 2014; Entrevistas 1, 2, 6, 7, 9, 12 y 15).

En ese sentido, es importante prevenir la implementación de soluciones tempranas, cortoplacistas y combatir eventuales retrocesos en lo estipulado, debido a la competencia entre las prioridades del Gobierno nacional, la agenda legislativa y las necesidades políticas y sociales regionales (Entrevistas 3, 4 y 6). En otros términos, "no volverle a fallar a los territorios" (Entrevista 9), al generar falsas expectativas sobre la habilidad del Gobierno central

<sup>7</sup> En 2012, Colombia ocupó el puesto 94 de 176 países en el "Transparency International's Corruption Perception Index", el peor puesto ocupado en los últimos 10 años. Adicionalmente, el World Bank's 2012 Worldwide Governance Indicators señala que el progreso en control de la corrupción ha sido establecido en el rango de bajo (46,4 de 100), ambos en Meacham et al. (2014).



de hacer cambios reales y tangibles en poco tiempo (Entrevistas 9 y 13).

Por último, es fundamental evitar incurrir en el riesgo de poner en marcha mecanismos de participación poco efectivos y que no sean coherentes con las capacidades de incidencia política y control social de los territorios. Pero aún más importante, evitar “validar” los acuerdos y acciones en los territorios, en vez de construir con las poblaciones, atendiendo sus necesidades y permitiendo la corresponsabilidad en la implementación (Entrevistas 2, 6, 8 y 14). Sumado a que los ejercicios participativos se hagan o con poblaciones que no sean representativas o que no puedan poner sus propuestas y ser traducidas en programas y proyectos con asignación presupuestal (Entrevistas 5, 6, 10 y 14).

Teniendo en cuenta los retos expuestos anteriormente, las estrategias y capacidades administrativas necesarias tienen que ser diversas, integrales, con diversos actores y multisectoriales. Según UN (2009), lo que funciona en un país no necesariamente funciona en otro. Sin embargo, hay ciertos principios y valores universales, así como elementos claves encontrados en diferentes estudios de caso y buenas prácticas, que sirven de orientación y gran ayuda para definir las estrategias hacia el logro de una paz sostenible en los primeros años de la transición.

## 4. Reformas: capacidades administrativas para fortalecer el buen gobierno y la participación, necesarias en la transición

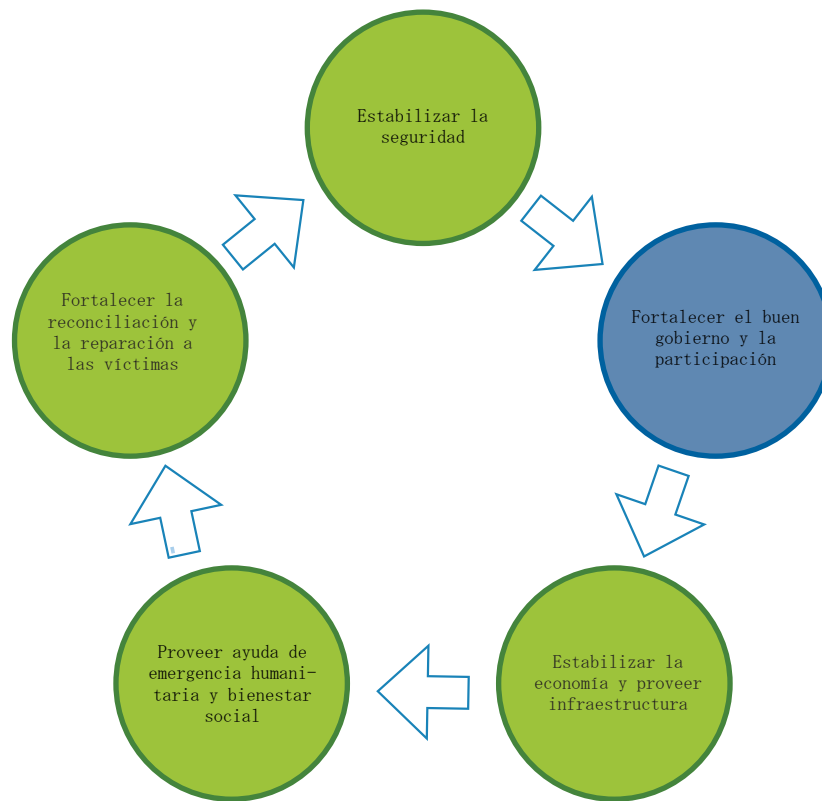
Investigaciones recientes han destacado los puntos de entrada o las capacidades administrativas necesarias para asegurar una transición pacífica y para



afrontar los retos reseñados anteriormente (ver figura 1 abajo). En esta parte del documento solamente se presentarán las capacidades necesarias para el buen gobierno; todas ellas incluidas en el círculo azul de la figura 1.

### 4.1. Descentralización política y administrativa

El primer punto de entrada o capacidad administrativa necesaria para fortalecer el buen gobierno y la participación es el modelo de descentralización político-administrativa. Actualmente, las cuestiones del territorio y las regiones han recobrado toda la importancia, especialmente en las propuestas que han ido surgiendo en el marco de las negociaciones de paz y el deseo unánime del Gobierno nacional por implementar una paz de carácter territorial (Barberena y Restrepo, 2014, p. 8; Entrevistas 1, 2, 6, 7, 8, 9, 11 y 15). En ese sentido, conceptos como autonomía política, construcción de visión territorial, y el relacionamiento vía funciones, transferencias y presupuesto, son el centro de discusión.



**Figura 1.** Reformando la administración pública en una sociedad en posconflicto. Puntos de entrada para hacer frente en la transición. Fuente: elaboración propia con base en UNDP (2014).

Por un lado, la legislación actual de la descentralización en Colombia está contenida en las leyes 550 de 1999, 617 de 2000, 715 de 2001 y 1551 de 2012. Todas estas normas no solamente definen las funciones y competencias de las entidades territoriales, sino que también establecen la asignación de los recursos, las capacidades de financiación y el sistema de planeación nacional y territorial (Entrevistas 3, 6 y 12). De acuerdo con estas premisas, el principal objetivo de la descentralización es el proceso administrativo y político de distribución de poder, como una estrategia para profundizar y fortalecer la democracia (Velásquez, 2014, p. 50).

No obstante, en la realidad, los territorios han servido como instrumento para ganar poder político y para controlar las economías e instituciones extractivas (Entrevistas 1, 2, 6 y 7). Al mismo tiempo, el modelo de descentralización no ha alcanzado adecuadamente los resultados previstos en términos de cobertura en educación, salud, y agua potable y saneamiento básico, así como para disminuir las brechas y desigualdades

regionales, especialmente en términos de pobreza (Entrevistas 6 y 12). Ahora bien, el problema no es el diseño del modelo como tal, aunque existen ciertas deficiencias en cuanto a la caracterización, la asignación y la implementación de acciones de política, también es claro que aún no hay focalización de acciones y estrategias diferenciadas que atiendan las necesidades particulares y la afectación de los territorios más allá de los sectores tradicionales. Esto sumado a que en muchos casos las deficiencias también se concentran en la baja capacidad de gestión de los gobernantes municipales y departamentales (Entrevistas 1, 3, 7 y 12).

Esta situación ha permitido, de alguna manera, ratificar un esquema nacional-centralizado en donde la asignación de recursos y la implementación de acciones se hacen directamente con su oferta interinstitucional. Esto en lugar de hacer énfasis en el seguimiento y control de la gestión de las entidades territoriales, para fortalecer sus capacidades y permitir





mayor autonomía, flexibilidad en el gasto y en la delegación de competencias (Barberena y Restrepo, 2014, p. 103; Entrevistas 6, 7, 12 y 15).

Un problema adicional es que la dinámica de descentralización es ambigua (Entrevistas 6, 7 y 12). Por un lado, hay un deseo unánime por parte del nivel local y regional por ganar mayor autonomía política y administrativa, reflejada en mayor libertad para hacer uso de los recursos que reciben vía transferencias del Gobierno nacional. Sin embargo, por otro lado, solicitan cada vez más la presencia del Gobierno nacional y las agencias del Estado para afrontar temas como la paz que, a su modo de ver, se salen de su competencia y capacidad institucional (Entrevistas 2, 6, 7 y 12).

#### 4.1.1. Gobierno local y departamental

Teniendo en cuenta el contexto de la descentralización mencionado arriba, el **primer punto** de entrada para reformas administrativas se concentra en las funciones, los roles y las competencias que deberían asumir los gobiernos locales y departamentales de cara al posconflicto.

Por un lado, respecto de las funciones del nivel departamental <sup>8</sup>, la ley establece que éste debe servir como intermediario o puente entre la nación y los municipios, coordinando las actividades y acciones de estos en su jurisdicción y asistiéndoles técnicamente para la construcción de una visión unificada e integral de su territorio (Moreno, 2014, p. 15). Sin embargo, las funciones parecen ser ambiguas dado que también se les ha asignado funciones de entidad ejecutora, lo cual ha ido en contra de la lógica inicial del

modelo (Entrevista 6). En otras palabras, siguiendo a Moreno (2014, pp. 15-16) y a algunos entrevistados (6, 8, 11 y 12), dicha ambigüedad a nivel departamental no permite fortalecer el rol del nivel intermedio como puente entre la oferta nacional y las necesidades y demandas municipales.

En consecuencia, una propuesta concreta sería que los departamentos tuvieran un papel protagónico respecto a la recolección, sistematización de demandas y necesidades de las autoridades locales para ser llevadas al nivel nacional (Moreno, 2014; p. 21). O, en su defecto, que ganen visibilidad y pertinencia al acompañar a los municipios en la construcción de la visión territorial, la implementación de los acuerdos, y en la evaluación y seguimiento al cumplimiento de los programas del orden nacional necesarios que se implementarán en los primeros meses (Moreno, 2014, p. 17). Adicionalmente, una nueva normatividad es requerida para modernizar sus funciones, roles y recursos, así como fue hecho con los municipios en los últimos años <sup>9</sup>, específicamente en función de su rol de "vínculo" o "puente" (Entrevistas 2, 5, 7 y 8).

Por otro lado, en cuanto a los gobiernos locales, está claro que es el nivel donde la mayoría de ciudadanos entra en contacto y diálogo con el Estado. Sin embargo, éste no solo es importante para la prestación de servicios públicos, sino también para garantizar condiciones administrativas óptimas para prestarlos; esto sin contar con que es el mejor escenario para identificar y transformar los conflictos sociales y económicos (UNDP, 2014; UNDP, 2007; Entrevista 12). En ese sentido, si no existe la habilidad por parte del gobierno local de integrar y responder a las comunidades en acciones de política concreta, dicha

<sup>8</sup> Artículo 298 de la Constitución Política de Colombia de 1991: "Funciones del nivel departamental".

<sup>9</sup> La Ley 1551 de 2012 establece ciertas reglas y procedimientos para modernizar la organización y el funcionamiento de la entidad territorial local y modifica la Ley 136 de 1994.



El conflicto armado puede resurgir de manera violenta si los gobiernos locales y regionales no tienen la capacidad de interpretar adecuadamente las necesidades de la población, ser interlocutores con el poder central para la definición de los programas en sus territorios y, por ende, tener la autonomía y la capacidad de responder a las demandas sociales.

deficiencia se convierte en un factor de fragilidad estatal y potencial dinamizador para generar el resurgimiento del conflicto de manera violenta (UNDP, 2007).

Ahora bien, la Ley 1551 de 2012<sup>10</sup> establece claros mecanismos y herramientas para que las entidades locales puedan proveer servicios públicos y materializar en hechos concretos la participación ciudadana. No obstante, la experiencia en terreno y las lecciones aprendidas han demostrado que la mayoría de municipios no han podido cumplir con dichas funciones y competencias. Principalmente, debido a la categorización impuesta y restricciones en términos de funcionamiento en el marco de la Ley 617 de 2000 (Entrevistas 5 y 11). Por ejemplo, el 89 % de los municipios del país se encuentran en la sexta categoría (FCM, 2014), lo que permite evidenciar que la mayoría tienen grandes desafíos en el cumplimiento de requerimientos fiscales como la recolección de impuestos, la actualización catastral multipropósito y otros asuntos asociados a su

<sup>10</sup> Para mayor información sobre todas las funciones y competencias del nivel municipal, ver FCM (2014, pp. 142-143).

funcionamiento. Adicionalmente, según el documento CONPES número 3787 de 2013<sup>11</sup>, estos municipios tienden a estar lejos de las grandes ciudades, y tienen alta dispersión de su población en la zona rural, baja capacidad para administrar justicia y han sido extremadamente afectados por el conflicto armado (DNP, 2015a; Entrevistas 5 y 11).

Para atender y hacer frente a esta compleja situación, las reformas establecidas hasta este momento han reducido la capacidad institucional y financiera de los municipios, razón por la cual es esencial avanzar en acciones para desconcentrar las fuentes de financiación del nivel nacional y dar a las entidades territoriales responsabilidades diferenciadas, con más recursos técnicos, humanos y financieros para operar y alcanzar los dividendos de la paz de manera coordinada con el nivel departamental y nacional (FCM, 2014; Entrevistas 6 y 12)<sup>12</sup>. En otras palabras, es necesario diseñar y empezar a implementar mecanismos que prioricen y asignen responsabilidades diferenciales según nivel y tipo de gobierno, como también un sistema de delegación de competencias desde el nivel nacional a las entidades territoriales para la efectiva prestación de algunos servicios públicos, que a su vez responda a otros sectores más allá de los priorizados por el SGP, de manera diferenciada y según el contexto político e institucional (DNP, 2015; Entrevista 6), ya que el nivel municipal no puede y no debe hacer todo solo (FCM, 2014; Entrevistas 2, 6, 8, 9 y 14; *Crisis Group*, 2014).

## 4.1.2. Articulación Nación-territorio

El **segundo punto** de entrada es la articulación Nación-territorio. Las relaciones entre el nivel nacional y las entidades

<sup>11</sup> Por ejemplo, los gobiernos locales con menos de 20 servidores públicos deben enviar, al nivel nacional y a los organismos de control, reportes sobre el cumplimiento de las políticas de orden nacional y la normatividad por cada uno de los sectores (DNP, 2015a).

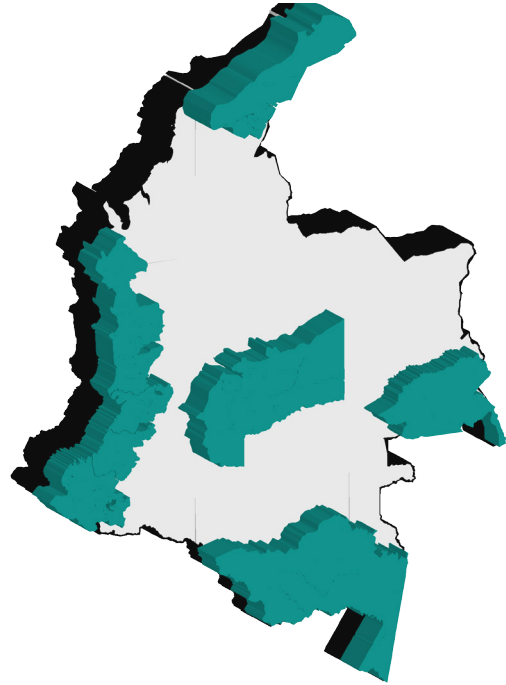
<sup>12</sup> Del 77,5 % de los recursos asignados para la entidad municipal, solamente 5 % corresponde a los "Propósitos Generales" establecidos en el SGP, y con estos recursos el municipio debe al menos cumplir con 35 deberes legales o tareas asignadas (FCM, 2014).



territoriales han sido frecuentemente caracterizadas por dificultades en la comunicación, jerarquización y relaciones de mutua desconfianza. Una de las razones que explica este fenómeno es la configuración político-partidista, en donde las agendas ocultas son cada vez más evidentes y, sobre todo, donde la entidad territorial departamental o municipal sólo ha sido utilizada como medio para extender el poder nacional, en lugar de buscar su desarrollo territorial integral (UNDP, 2014; Entrevistas 6, 9, 10, 12, 14 y 15).

Otra de las razones son las constantes tensiones entre el Gobierno nacional y los subnacionales respecto a los *recursos financieros y capacidad de maniobrabilidad*, la autonomía para el gasto público y, ante todo, la sensación que tienen las entidades territoriales sobre el rol de "evaluador" que asume el nivel nacional (Entrevistas 2, 6, 8 y 12). En este sentido, la comunicación entre los dos permanece débil o ha sido lenta de materializar. Esto se ha evidenciado en la actual coyuntura política de negociaciones de paz, cuando los gobiernos territoriales expresan al nivel central que no existe claridad sobre con quién, cuándo y cómo se supone que se deben coordinar, o cómo el sistema de planeación y competencias será priorizado de cara al posconflicto (Meacham et al., 2014; Entrevistas 6, 7 y 12). En otras palabras, es evidente la falta de un sistema claro de planeación y diálogo multinivel de políticas entre lo nacional y lo regional<sup>13</sup>.

No obstante, otros autores aseguran que las actuales relaciones entre el nivel local y los programas sectoriales nacionales, como por ejemplo Familias en Acción, parecen no ser completamente débiles o poco claras, ya que hay cierta clase de



comunicación directa, cabildeo e incidencia entre los alcaldes y las dependencias ministeriales o agencias nacionales responsables de la implementación de dichos programas (Moreno, 2014, p. 20).

La preocupación permanente es que los países en posconflicto tienden a priorizar el nivel central sobre las intervenciones a nivel territorial, vía programas de asistencia humanitaria e infraestructura social, bajo la premisa que fortaleciendo o constituyendo un Gobierno nacional fuerte, esto repercutirá inmediatamente en gobiernos territoriales alineados con las disposiciones del nivel nacional (UNDP, 2014). Sin embargo, los aprendizajes en estos escenarios han demostrado que esta premisa, en la mayoría de los casos, ha sido errónea dado que, por un lado, nada garantiza que un estado fuerte signifique uno eficiente, capaz de tomar decisiones rápidas en los territorios; y por otro lado, para construir capacidades y llevar la oferta a los territorios es necesario revisar qué, cuándo y cómo necesitan ser fortalecidos y qué clase de acciones

<sup>13</sup> La diversidad territorial requiere un diálogo multinivel y multi-actores para empezar a ganar legitimidad política durante los primeros 12-18 meses de la transición, como también en términos de prevenir lógicas impositivas y excluyentes entre la nación y el territorio, todas contraproducentes para la transformación de conflictos y la implementación de los acuerdos" (GIZ Cercapaz, 2014).



son fundamentales de implementar secuencial e integradamente con otras iniciativas locales y regionales (UNDP, 2007).

En otras palabras, es necesario empezar a construir capacidades locales y departamentales tan pronto como sea posible en la primera fase del posconflicto (UNDP, 2007; Entrevistas 1, 11 y 13), ya que una política que busca reformar y/o reconstruir las entidades territoriales, también debería ayudar a fortalecer o reformar el nivel nacional (UN, 2007) y no viceversa.

Entonces, la idea es materializar el concepto de paz territorial (Entrevistas 2, 3 y 5). **Primero**, a través de la identificación de necesidades de las entidades territoriales que tentativamente se van a priorizar en la fase de transición. Y **segundo**, ampliando la visión de "estatalidad" en los territorios, que vaya más allá de las competencias sectoriales asignadas por la descentralización y avance en la construcción de una visión territorial regional, subregional o local que tenga en cuenta las poblaciones, las condiciones geográficas y los enfoques diferenciales (Entrevistas 3, 5, 9 y 14).

La UACT, a través de la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT), busca fortalecer la legitimidad, gobernanza y presencia estatal en algunas áreas específicas del territorio que han sido afectadas durante las últimas décadas por la violencia y los grupos armados ilegales, creando condiciones para el desarrollo económico y social, a través del restablecimiento estatal y control institucional sobre el territorio, pero también asegurando la participación efectiva de la ciudadanía para tomar propiedad sobre este (PNCRT, 2014; p. 3).



Esto se puede hacer en el marco de una comisión intersectorial o a través de la creación de un sector responsable de dicha articulación para la paz y el posconflicto, quien haría las veces de entidad para la planeación y, en otros casos, como ejecutor de proyectos en las zonas focalizadas (Entrevistas 3, 4 y 5). Un primer ejercicio, si las negociaciones llegan a feliz término, es apoyar a las entidades territoriales —*in situ*— en la identificación de necesidades para la implementación de los acuerdos, y también para la construcción de una visión territorial participativa reflejada en los instrumentos de la planeación local y departamental (planes de desarrollo municipales y departamentales), y/o en las figuras asociativas supramunicipales y subregionales<sup>14</sup> (Entrevistas 5, 6 y 7).

Ahora bien, ya existen algunos aprendizajes a nivel nacional con distintas entidades, especialmente la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), la cual será sujeto de análisis a continuación.

Lo que hace interesante o especial a esta Unidad y su política es que funciona a través de un modelo de gestión e intervención que ve el territorio como un "núcleo" (Entrevista 3), en donde diferentes actores convergen y juntos establecen necesidades e intereses

<sup>14</sup> Para mayor información sobre las figuras asociativas en Colombia, ver Ley 1454 de 2011.





para avanzar en la consolidación. En ese sentido, su intervención va más allá del enfoque tradicional sectorial y no está sujeta a los instrumentos de la planeación territorial municipal y departamental, ya que fomenta la construcción de una visión de territorio integral de orden supramunicipal y/o regional a través de unos planes de acción contruidos de manera participativa que, específicamente, buscan reducir las brechas sociales, la integración regional y el desarrollo económico (Entrevistas 3 y 7).

Adicionalmente, en cada una de las regiones de consolidación, la Unidad cuenta con una gerencia regional encargada de coordinar la puesta en marcha de la política, y tiene suficiente discrecionalidad para tomar decisiones rápidas y oportunas. A su vez, genera enlaces a nivel municipal, quienes sirven como puente para conectar los diferentes sectores nacionales con los actores relevantes en el territorio, ya sean las entidades territoriales y /o las comunidades en general (PNCRT, 2014; Entrevista 3).



Siguiendo estas directrices, algunos expertos sugieren que la PNCRL<sup>15</sup> (Entrevistas 3, 5 y 7) debe extenderse a otros territorios debido a que los resultados obtenidos en su primera etapa de implementación demuestran avances en la construcción de visiones territoriales integrales y participativas, en el funcionamiento del modelo de coordinación intersectorial, la articulación Nación-territorio y en términos de seguridad y protección ciudadana (Entrevista 3; Meacham *et al.*, 2014)<sup>16</sup>.

No obstante, aún hay elementos que son pertinentes corregir para avanzar en la consolidación territorial y entre los cuales se identifican dos riesgos. Primero, una transición exitosa podría mejorar la legitimidad estatal al nivel nacional pero no a nivel municipal y departamental, debido a que la habilidad del Gobierno nacional de prestar servicios públicos y programas para la prosperidad social, podrían diluir las capacidades locales, cada vez que el número de zonas de consolidación se incrementen en el futuro (Meacham *et al.*, 2014; Entrevista 3). Segundo, el Gobierno está buscando construir unas bases sólidas en las regiones más violentas y abandonadas —en primer lugar—, y desde ahí, reconstruir hacia fuera en otros municipios y regiones. Por consiguiente, cuanto más recursos estén disponibles y haya cambios significativos en los municipios, gradualmente la oferta se ampliará a otros que inicialmente no han sido cubiertos (Entrevista 3). Para Meacham *et al.* (2014), es necesario establecer metas e indicadores concretos

<sup>15</sup> Actualmente la PNCRT está siendo implementada en 58 municipios pertenecientes a 11 regiones y 7 departamentos del país, los cuales han sido estratégicamente seleccionados debido a la intensidad del conflicto armado (PNCRT, 2014).

<sup>16</sup> Por ejemplo, según el último Informe de Gestión de la Unidad (2014), los avances más significativos de la política se concentran en tres temas fundamentales del sector inclusión social y reconciliación. Por un lado, un avance del 92,32 % de hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas manualmente en la meta establecida para el cuatrienio. Segundo, 202,80 % de proyectos en ejecución del total de proyectos de los planes de acción regionales para el mismo período de estudio. Y tercero, un 155,38 % de recursos de inversión movilizados en zonas de consolidación por los distintos sectores nacionales.



para evaluar en qué momento un municipio ha sido totalmente consolidado y/o fortalecido, más allá de los criterios de graduación y pautas reflejados en la política, ya que se puede correr el riesgo que muchos de ellos prefieran no demostrar grandes avances en la consolidación, con el ánimo de seguir recibiendo los beneficios de la intervención conjunta de distintos sectores.

Ahora bien, estas metas, indicadores y criterios deben ir acompañados de ejercicios de construcción participativa, ya sea en el marco de los mecanismos de participación definidos en el punto 2 de la agenda, como por ejemplo las asambleas comunitarias u otros ya existentes a nivel territorial como los consejos territoriales de paz<sup>17</sup>. La idea, entonces, es propender por la responsabilidad social colectiva del territorio, en donde las entidades territoriales y el nivel nacional definan objetivos de corto y largo plazo, viables y pertinentes a las necesidades de los territorios, pero que también permitan ajustarse en la marcha con el diálogo permanente y control social de las comunidades (Entrevistas 3 y 5).

**Segundo**, López (2013) argumenta que la idea de “llevar el estado a las regiones” parte de una premisa falsa: “ya que hay ausencia, la presencia tiene que ser necesaria”. Esta a su vez es engañosa debido a que siempre ha habido actores legales o ilegales en estos territorios y de alguna manera existen sistemas de gobernanza local, ya sea en el marco de la injerencia y control de las guerrillas, el narcotráfico o simplemente autogobiernos comunitarios (Entrevistas 12, 14 y 15). Lo importante, entonces, es un modelo de gestión territorial de respuesta rápida que prevenga

<sup>17</sup> Para mayor información, ver Restrepo (2014), Hopp Nishanka (2012) y las disposiciones legales establecidas para su funcionamiento en la Ley 434 de 1998.

La paz territorial debe desarrollarse partiendo de las necesidades de las entidades locales que se priorizarán en la transición y con una visión más amplia de la institucionalidad en los territorios, donde no solo se contemplen las competencias sectoriales, sino las particularidades poblacionales y geográficas.

que estos sistemas de gobernanza en los territorios sigan perpetuando condiciones de ilegalidad y/o que no pueden articularse con las acciones regionales y nacionales (Entrevista 15).

En ese sentido, si el posconflicto requiere un enfoque territorial o una paz territorial, para llevar el Estado a los territorios, es necesario ir más allá de las “asesorías” bimensuales o semestrales de los funcionarios del nivel nacional, así como la solicitud de reportes sobre el progreso en el cumplimiento de las metas de los planes de desarrollo local o departamental y los programas nacionales (Entrevistas 2, 9 y 10). Por lo tanto, es necesario crear un sistema permanente de apoyo a los servidores públicos en las entidades territoriales, para que puedan responder ágilmente a las inquietudes, quejas y necesidades de su población o, en su defecto, tramitarlas al nivel próximo cuando no están a su alcance y/o capacidad (Entrevistas 2, 6, 8, 9, 11 y 14).



Este sistema propuesto debe caracterizarse por tener una estrategia multinivel para fortalecer aspectos como la planeación participativa, la generación de ingresos propios y, sobre todo, figuras y esquemas de asociatividad para construir visiones territoriales. Un punto a favor es la Ley 1454 de 2011 en donde se le permite a las entidades territoriales asociarse bajo distintos esquemas de planeación y gestión, y en donde pueden propender por un trabajo de competencias concertadas y con acciones de impacto subregional o regional (Entrevistas 2, 3, 6, 11 y 12; DNP, 2015a). En otras palabras, el Gobierno nacional deberá establecer una “Plan Estratégico” del territorio donde sepa exactamente qué, cómo y cuándo las entidades territoriales necesitan del nivel central, como también condicionar, de alguna manera, el gasto nacional a la aplicación de figuras asociativas —como el Contrato Plan— con vocación subregional y supramunicipal (Entrevistas 3, 4, 5 y 7).

Para lograr este objetivo, cada vez se hace más evidente la necesidad de fortalecer las instituciones encargadas de planear, presupuestar y monitorear las políticas públicas en el territorio. Por esta razón, el Departamento Nacional de Planeación —DNP—, debe constituirse en la entidad rectora para el apoyo permanente a los territorios priorizados, ampliando la cobertura de su asistencia, o del mismo modo, la calidad de su intervención: que vaya más allá de la visión de planificación sectorial (Entrevistas 4, 6 y 12).

Según las bases del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 16), el Gobierno constituirá una comprensible agenda de fortalecimiento territorial y de capacidades (DNP, 2015a). Aunque en principio es una alternativa útil para avanzar en la identificación de necesidades, una de las grandes dificultades con esta clase de agendas, es que no han tenido en cuenta



para su formulación o rango de implementación, lo que realmente las entidades necesitan, piensan o desean fortalecer. Por consiguiente, el DNP deberá seguir los pasos de la Unidad de Consolidación Territorial y la Unidad de Víctimas, estableciendo equipos regionales que tengan permanente diálogo y comunicación con las entidades territoriales y así ir ajustando, sobre el camino, las agendas, los alcances del fortalecimiento y las necesidades diferenciadas en los municipios priorizados y no priorizados en la transición (Entrevistas 2, 4 y 12).

Aunque estas ideas pueden ser un buen ejemplo de coordinación efectiva, dos elementos adicionales son esenciales. Primero la coordinación nacional es clave para no duplicar o sobreponer funciones y responsabilidades en el nivel territorial de las diferentes agencias estatales (Entrevistas 2, 4, 6 y 14)<sup>18</sup>. Segundo, durante la construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el partido político Alianza Verde sugirió incluir en la estrategia de fortalecimiento de capacidades territoriales, acciones inmediatas que vayan más allá

<sup>18</sup> Este punto es presentado en detalle en la sección 4.2. (Coordinación nacional).



de la asistencia técnica tradicional. En otras palabras, esto quiere decir capacitación sobre temas clave para el posconflicto, como el registro de y administración de tierras, derechos de propiedad, seguridad ciudadana, planes de acción para la reparación integral a las víctimas y, sobre todo, el uso adecuado de los sistemas de planeación municipal y departamental (Alianza Verde, 2015)<sup>19</sup>.

### 4.1.3. Sistema Nacional de Planeación

De acuerdo con UNDP (2014), la habilidad para establecer visión política, elaborar un plan para alcanzarla y asegurar los recursos necesarios para ejecutarla son probablemente las capacidades administrativas más importantes en la transición y unas de las más relevantes para el buen gobierno. Por tal motivo, una visión de la planeación y, todavía más, una planeación participativa en escenarios de posconflicto reconoce la necesidad de hacer visible las divergencias entre las regiones con alta, media y baja afectación del conflicto armado (DNP, 2015a; Garzón, 2014, pp. 82-85).

Según varios expertos y funcionarios del nivel territorial, la razón por la cual es necesario repensar el actual Sistema Nacional de Planeación, es principalmente porque éste ha estado asociado con y, a menudo, ha reducido la solución de los problemas del territorio a las orientaciones sectoriales, lo cual ha fraccionado en lugar de armonizar la visión de cada territorio como un todo (Entrevista 3; DNP, 2015a). Además, en la práctica las actuales figuras, instancias y mecanismos para las visiones

<sup>19</sup> En las propuestas de ley 138 de 2015 y 200 de 2015, el partido Alianza Verde también sugirió que el tiempo para regular estos temas y programas debe estar bajo el mandato del DNP, y no su implementación, la cual no debe ser mayor a un año (Alianza Verde, 2015).

Recategorizar los municipios según la intensidad del conflicto permitirá implementar un modelo de intervención de respuesta rápida, priorizando según el nivel de afectación.

subregionales<sup>20</sup> no han sido los adecuados para construir esa visión de desarrollo y paz territorial; ya sea por desconocimiento por parte de los funcionarios territoriales o por procedimientos y requisitos complejos (Entrevistas 1, 6, 11 y 12).

En ese orden de ideas, a continuación se presentan algunas sugerencias para reformar la actual normatividad, específicamente las leyes 152 de 1994 y la 617 de 2000.

**Primero**, inmediatamente después de la terminación del conflicto armado es necesario recategorizar los municipios en áreas de alta, media y baja intensidad del conflicto, lo cual facilitará la implementación de un modelo de intervención de respuesta rápida, diferenciado en municipios priorizados y no priorizados (FCM, 2014; Morales, 2013; Rondón, 2014, p. 60 y Entrevista 6)<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> De acuerdo con GIZ (Cercapaz, 2014), el DNP tiene muchos instrumentos para el desarrollo territorial con vocación subregional y supramunicipal (por ejemplo, contrato plan, asociación de municipios o departamentos, regiones administrativas y de planificación, entre otros). Sin embargo, todos estos instrumentos o figuras contempladas en la Ley 1454 de 2011 no han sido totalmente apropiados o aplicados a nivel local y departamental por parte de los asesores del nivel nacional.

<sup>21</sup> La FCM (2014) en su última publicación ha llamado "Geo Referenciación", lo cual significa que antes de iniciar el posconflicto, es necesario identificar, a través de un sistema administrativo, el número de municipios donde la guerrilla se desmovilizará y posiblemente reintegrará; localizar el número de zonas donde las economías ilegales (narcotráfico, contrabando y explotaciones de recursos naturales) son una fuente de financiación de estos u otros grupos; e identificar áreas donde hay mayor afectación del conflicto a la población civil. También se propone un Sistema de Información Local (SIL) que puede apoyar y proveer de información a los municipios en términos de diagnóstico, seguimiento a la política de paz y otros relacionados con el posconflicto (FCM, 2014).





Frente a este tema en particular, datos oficiales indican que el número de municipios donde el posconflicto deberá tener mayor atención será alrededor de 269 (DNP, 2015a). Sin embargo, según otros datos suministrados en Valencia y Obando (2015), serían aproximadamente 242 municipios en donde las FARC tienen presencia y, específicamente, en 112 donde cuentan con amplia injerencia en las decisiones políticas y sociales del territorio. En ese sentido, entre 242 y 269 municipios, agrupados en 14 regiones del país y en donde vive 12 % de la población colombiana, son los destinos a los que se deben encaminar todos los esfuerzos institucionales en la primera fase de la transición<sup>22</sup>. Y aunque la paz y la transición son inclusivas a todos los territorios, es necesario focalizar en los primeros años los esfuerzos en estos municipios en particular (Valencia y Obando, 2015; Entrevista 15).

Por lo tanto, facilitar la flexibilidad en la planeación y el funcionamiento de las entidades territoriales es fundamental, específicamente en los procedimientos y criterios de asignación del gasto, la elaboración de presupuestos y el levantamiento de diagnósticos poblacionales y sectoriales, con especial énfasis en el sector rural<sup>23</sup>. De ahí que, la posibilidad de establecer un “Régimen Institucional Local Especial” (Barberena y Restrepo, 2014, p. 100) de carácter transitorio, tiene todo el sentido, ya que permitiría hacer operativa dicha flexibilidad especialmente en el cumplimiento de las competencias, los informes de seguimiento a la Nación y el cumplimiento diferenciado de las metas establecidas o por establecer en los acuerdos de paz (Entrevistas 6, 7 y 8), además de agilizar la ejecución

<sup>22</sup> De acuerdo con Valencia y Obando (2015), si se tiene en cuenta para el análisis al ELN que opera en 99 municipios del país, el número total de municipios con presencia guerrillera es de 281. Para mayor información, ver el IRPV (Índice de Riesgo de Violencia en el Posconflicto) en Valencia y Obando (2015).

<sup>23</sup> Hay una alta correlación entre la dispersión rural y la ausencia o falta de presencia estatal en dichas zonas (López, 2013).

La planeación del país deberá reconocer y considerar las diferencias existentes en los territorios, a partir del nivel de afectación que les haya ocasionado en el conflicto armado. Esto hará que la planeación sea participativa y apuntalará el éxito en la implementación de programas e iniciativas durante el posconflicto.

de las grandes inversiones que el Gobierno nacional tendrá que hacer en los primeros meses, ya sea vía contratación pública o a través de figuras con el sector privado como las alianzas público-privadas (APP).

**Segundo**, en términos del sistema de planeación participativo y el involucramiento de la sociedad civil en éste, según Garzón (2014, pp. 85-88), aunque es obligatorio para la Nación y las entidades territoriales constituir, convocar y asignar suficientes recursos para la operación de los consejos territoriales de planeación, estas instancias aún no cuentan con la capacidad técnica y la voluntad política para ser más que un trámite en la aprobación de los planes de desarrollo (Entrevistas 2, 11 y 14).

La idea, entonces, es reformar de tal manera el Sistema Nacional de Planeación a través de los consejos territoriales de planeación, específicamente para que los gobiernos de turno vean algún beneficio en sus recomendaciones, y que el control social y seguimiento al plan, ayude a las comunidades a presentar propuestas de ajustes y /o proyectos más cercanos a sus necesidades.



Por consiguiente, la estrategia estaría focalizada en dos frentes: por un lado, fortalecer las capacidades de sus representantes al momento de hacer recomendaciones al concepto y al seguimiento de las metas (Entrevistas 2, 11 y 14; Uribe, 2014). Sin embargo, ampliar los momentos o espacios en donde pueden hacerlo y no sólo que su incidencia y seguimiento se reduzca a las dos veces establecidas durante el año (Entrevista 9 y 13). Por otro lado, los CTP deberán tener garantizadas unas partidas presupuestales para su funcionamiento, en donde no dependan exclusivamente de la voluntad política para convocar a los consejeros y su legitimidad esté blindada frente a cambios en la configuración político-partidista de la entidad territorial (Entrevistas 2 y 3).

#### 4.1.4. Recursos y competencias

En cuanto a las fuentes de financiación para el posconflicto, el Sistema General de Participaciones (SGP), el Sistema General de Regalías (SGR) y otros asignados a través de fondos especiales, empréstitos, etcétera, operan bajo lógicas, tiempos y procedimientos distintos, lo cual limita la financiación de grandes inversiones sociales y económicas de alto impacto, y el apalancamiento de recursos del sector privado. Esto sin contar que los tiempos para disponer de estos recursos muchas veces no permiten la respuesta rápida en los territorios (DNP, 2015a). En ese contexto, si no existen recursos viabilizados rápida y correctamente, algunos temas de la agenda, como por ejemplo, la Reforma Rural Integral (RRI), los procesos de desarme, desmovilización y reintegración y la puesta en marcha de grandes inversiones en bienes públicos sectoriales y transversales como vías, hospitales, escuelas, entre otros, se verán puestos en riesgo (Entrevistas 12, 14 y 15).

Por consiguiente, como parte de las reformas esenciales está, por un lado, el ajuste del Sistema General de Participación (SGP) contenido en las leyes 715 de 2001 y 1176 de 2007. Y por otro lado, la implementación de un mecanismo de financiación que permita hacer inversiones de bienes públicos sectoriales y transversales de largo alcance y ejecución rápida para los primeros meses de la transición (Entrevistas 3, 4 y 5).

Frente al SGP, dado que existe evidencia de que la normatividad no ha contribuido del todo en la eficiencia fiscal y desempeño integral de las entidades territoriales (Entrevistas 2, 6, 7, 8 y 12), lo que el posconflicto requiere es una renovada atención a los criterios de equidad en la provisión de servicios públicos y la distribución de recursos vía SGP<sup>24</sup> (Moreno, 2014, p. 19; Entrevista 8). Esto se podrá dar avanzando en una nueva "categorización" de los municipios, revisando el número de habitantes, el número posible que podrá llegar en el marco de los retornos y reubicaciones de las víctimas y reintegración de excombatientes, como también con la flexibilización de competencias asignadas o delegadas según los acuerdos y los índices de desempeño integral y de capacidad institucional del DNP (Entrevistas 4, 6 y 12).

Ahora bien, en cuanto al mecanismo de financiación, es necesaria la distribución de un porcentaje de recursos y competencias con asignación específica para fortalecer las capacidades para la paz (con orientaciones y parámetros similares a los del FONSET y FONSECON, sobre seguridad y orden público)<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> De acuerdo con el DNP (2015a, p. 429), en 2013, el 80 % de los ingresos propios territoriales estaban concentrados en 37 municipios y 12 departamentos, y el 48 % de los municipios dependían de los recursos transferidos vía SGP y SGR, los cuales muchas veces se redireccionan para gastos de funcionamiento.

<sup>25</sup> En Barberena y Restrepo (2014, p. 101), también se propone la creación de un "Fondo Especial para la Equidad e Inclusión Social" focalizado en los territorios más afectados por el conflicto armado. Adicionalmente, en el país ya se han hecho avances importantes frente a este tema, como el Fondo Adaptación, el Fondo de Inversión para la Paz (1998), Colombia Humanitaria (2011) y otros fondos especiales para atender desastres humanitarios de emergencia (Entrevistas 2, 3, 4 y 7).



Esto ayudaría a que el modelo de intervención y gestión territorial para la implementación de los acuerdos cuente con total autonomía en el gasto, lo que evita que esté sometido a anualidad presupuestal, a procedimientos contractuales tradicionales y, sobre todo, apto para recibir y/o apalancar recursos públicos, privados y de la cooperación internacional, entre otros, de manera rápida <sup>26</sup>. No obstante, también se debe hacer un llamado a las entidades territoriales, para que durante la coyuntura actual, y en el marco de la transición, hagan esfuerzos fiscales de corto y mediano plazo a través de la generación de recursos propios, bien sea vía estatuto de rentas, impuestos y/o gestión a nivel nacional e internacional, todo con el ánimo de involucrarse activamente en la transformación de los territorios, así como para un “aprender-haciendo” en el fortalecimiento de sus capacidades <sup>27</sup>(Entrevistas 8 y 9; Morales, 2013).

Por último, con la actual normatividad (Ley 617 de 2000) se hacen estrictos controles sobre el gasto público local y departamental. Y aunque ésta establece límites —necesarios—, también ha limitado las funciones que tienen los departamentos para apoyar técnicamente a los municipios; por ejemplo, restringiéndoles la asistencia técnica, la contratación de funcionarios de planta y otros elementos concentrados en el sistema de servicio civil (Moreno, 2014, p. 18; Entrevista 12) <sup>28</sup>.

Por lo tanto, es esencial hacer una reforma estructural a una normatividad que intentó sacar al país

<sup>26</sup> Colombia firmó el primer crédito con el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) para la construcción de paz. Este crédito asciende a 100 millones de euros con un término de 10 años destinado específicamente a la financiación de proyectos especiales para la prevención, asistencia y reparación a las víctimas, y el fortalecimiento de capacidades de la institucionalidad pública (Comunicado de prensa Embajada de Alemania en Colombia, 22 de octubre de 2014).

<sup>27</sup> López (2013) propone que el departamento debe tener más facilidades para la recolección de impuestos, específicamente impuestos relacionados con la propiedad y renta rural.

<sup>28</sup> Para mayor información, ver la sección 4.3. de este documento, referida al servicio civil.



de una crisis institucional durante los años 1998-1999 y que, para la fecha, ya no es necesaria (Entrevista 6).

## 4.2. Coordinación nacional

Determinar y establecer las prioridades para la transición es responsabilidad del Presidente de la República. Pero trasladar esas prioridades en políticas requiere capacidad, recursos y funciones de acción política de todo el Gobierno nacional (UN, 2011). En muchos contextos con escenarios de posconflicto, buenos líderes del Gobierno nacional son piezas fundamentales para direccionar las intervenciones y para asegurar coherencia gubernamental (UNDP, 2014). Sin embargo, no basta con tener voluntad política para hacer efectivos los acuerdos, es necesario también avanzar en comunicación fluida al interior del Gobierno nacional, entre los sectores y las agencias estatales.

En ese sentido, coordinación es otro punto crítico en la transición. Actualmente los mecanismos de coordinación y articulación de la oferta institucional en el territorio no han sido del todo efectivos y,



Es lógica la necesidad de coordinación entre las instancias del nivel nacional para responder a las demandas del posconflicto.

Sin embargo, primero habrán de establecerse criterios que definan cuándo, para qué y con quién lo harán. La voluntad política no es todo, se requiere de verdadera comunicación entre todas las instancias.

como consecuencia, el Gobierno y cada una de sus instituciones, muchas veces, son vistas en las regiones de manera desarticulada, con directrices contradictorias, no complementarias, ni secuenciales y, en muchos casos, en contravía de las disposiciones nacionales (Entrevistas 1, 5 y 15). Por ejemplo, cada institución tiene sus propios indicadores, metas y objetivos, lo que dificulta el cumplimiento de acuerdos con las regiones más allá de los productos y las metas que tienen establecidos en el marco de la priorización del Plan Nacional de Desarrollo (Entrevista 4). Adicionalmente, hay algunos factores políticos e internos de cada una de las institucionales que dificultan esa coordinación, como las culturas institucionales, comportamientos, inercias y la forma como los funcionarios públicos se perciben entre ellos (Entrevista 4).

Por lo tanto, enfoques sectoriales que no logren articularse fallan en términos de legitimidad, efectividad y grado de reacción; especialmente en los primeros meses después del cese de hostilidades y los acuerdos de paz (UNDP, 2007). Ahora bien, no basta con recomendar lo lógico sobre cómo

deberían articularse para reaccionar de manera pertinente a las demandas del posconflicto, sino primero establecer ciertos criterios para saber cuándo, para qué y con quién deberían hacerlo (Entrevista 12).

En ese sentido, el DNP tendría todo el potencial para constituirse como la entidad encargada de identificar los mecanismos, tiempos y necesidades de articulación en el territorio, asimismo para establecer dichos criterios. Sin embargo, primero es necesario fortalecer las capacidades de dicha entidad para identificar oportunidades de articulación con las otras agencias del Gobierno, que vayan más allá del enfoque tradicional compuesto por indicadores de producto y metas sectoriales, hacia otros que permitan ver la integralidad del territorio y su población, y avancen en el goce efectivo de derechos y la disminución de brechas territoriales (Entrevistas 3, 11 y 14).

Algunos expertos y académicos sugieren que es necesario tener un cuerpo de coordinación supraministerial, con una función única en reconstrucción, reconciliación y construcción de paz, que esté cerca al Presidente de la República y que tenga amplios poderes de coordinación con los ministerios y con las agencias nacionales (Entrevista 8; UN, 2009). Esta clase de cuerpo coordinado o comités interministeriales se han establecido en otros países en dos niveles: un nivel de alta política y otro de carácter técnico. El primero se hace responsable de los asuntos políticos, como resolver amplios desacuerdos o debates en las políticas de paz, y el segundo se encarga de hacer operativos esos acuerdos en detalle y trasladarlos hacia los territorios (UN, 2009).

Como bien lo ha señalado UN (2009, p. 41), los comités interagenciales ayudan a reducir duplicación de



La coordinación nacional pasa por tres decisiones:

1. ¿Cuál institución se encargará de los temas de paz.?
2. ¿Cuáles instituciones del orden nacional deben ser reformadas, reconstruidas o creadas.?
3. Planes y acciones alineados con los acuerdos firmados en La Habana, acordes con una construcción en la que participen los territorios.

funciones, la interferencia entre agencias y visibilizar una agenda común del nivel nacional a través del suministro de información vital <sup>29</sup>. En este tema específico, el Gobierno nacional ya ha hecho un gran progreso con la creación del Ministerio del Posconflicto, el cual tiene como función principal la coordinación de diferentes agencias y sectores alrededor de la paz (Entrevistas 4 y 6). Sin embargo, aún no están claras sus funciones, los procedimientos, alcances de su intervención; y sí se va a necesitar la creación de un sector para tratar los temas de la paz y la reconciliación, o van a quedar en manos de un ministerio consejero (Entrevistas 2, 7 y 9).

De ahí, entonces, que es necesario el diseño y puesta en marcha de una institucionalidad encargada de los temas de paz, ya sea el Ministerio del Posconflicto u otra como, por ejemplo, un departamento administrativo.

<sup>29</sup> El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, en el artículo 123, estableció la creación de un Consejo Intersectorial para el Posconflicto, con el principal objetivo de preparar al Gobierno una vez los acuerdos de paz sean firmados, para reaccionar rápidamente en esos territorios donde tradicionalmente hubo ausencia del Estado y presencia de grupos armados ilegales (DNP, 2015a).



Sin embargo, lo fundamental es que tenga estrecha relación y acompañamiento del DNP para la planeación de las intervenciones, los criterios de priorización y la forma cómo se articula la oferta intersectorial en el territorio (Entrevistas 2, 3, 4 y 12).

Por otro lado, la estructura “top-down” en algunas agencias nacionales y departamentos administrativos dificulta la coordinación de acciones. Un ejemplo evidente de esto es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS) adscrito a la Presidencia de la República, el cual está compuesto por varias unidades administrativas especiales como la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral de Víctimas (UARIV) y la Unidad Nacional para la Consolidación Territorial (UNCT). Por ejemplo, estas unidades, debido a sus posiciones jerárquicas por debajo del DPS, han tenido ciertas dificultades tratando de comprometer e involucrar a los ministerios y otras agencias nacionales al trabajo conjunto (Entrevistas 3, 4 y 5). En ese orden de ideas, es fundamental tomar elementos exitosos de coordinación de la política de víctimas y el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas (SNARIV), específicamente en la definición de una secretaría técnica en el marco de un Sistema Nacional para la Paz y Reconciliación, que impulse, motive e identifique cierta clase de incentivos para la





coordinación entre todos los sectores responsables de la implementación de los acuerdos.

Ahora bien, con ciertos ajustes respecto al SNARIV, principalmente, en la capacidad política que tenga la entidad, que asume la secretaría, para convocar, certificar e incentivar a los sectores a través de la cofinanciación de grandes inversiones en el territorio (Entrevistas 3, 7 y 11).

La segunda decisión a tratar es si se necesita reconstruir, crear o reformar estructuras, agencias o instituciones de gobierno a nivel nacional. En principio la pregunta que surge es: si el Gobierno colombiano debería reconstruir lo que había antes del conflicto, durante o en el marco del proceso de paz, o debería crear algo completamente diferente. Según UNDP (2014, p. 12) presiones de tiempo y pragmáticas en la consecución de resultados visibles en el corto plazo, resultan en reconstruir lo que existía antes. Y aunque esto no significa que esté mal, sí es necesario en el modelo de gestión territorial de mediano plazo revisar qué instituciones deben ser reestructuradas o modificadas (Entrevista 4).

Ahora bien, el problema con crear algo enteramente diferente es retroceder pensando que todo lo pasado no sirve y no reconociendo progresos iniciales de muchas agencias y entidades nacionales en términos de construcción de paz y buen gobierno (Entrevista 4, UNDP, 2014). Adicionalmente, requiere tiempo para la instalación, ajuste y consolidación a nivel nacional y territorial. Por lo tanto, si la idea es avanzar en “victorias tempranas” después de la firma y la validación de los acuerdos, el Gobierno nacional debe operar, en un principio, con las mismas instituciones y agencias (Entrevistas 4, 7, 11 y 12)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> Por ejemplo, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) tomó al menos tres años para su funcionamiento correcto a nivel nacional y para asesorar directamente a los territorios (Entrevista 4).



Además, ayudaría a controlar la tendencia generalizada —a nivel Gobierno y Estado colombiano— de crear programas y agencias que no son sostenibles en el tiempo, y que sólo buscan hacer políticas públicas compulsivas que cambian de un gobierno a otro (Entrevista, 12).

Por lo tanto, en respuesta a esta preocupación, la literatura enfatiza que diferentes contextos requieren diferentes abordajes. En ese sentido, si la decisión es reconstruir o rediseñar agencias o políticas no deben ser tomadas en consideración sin el contexto político, las dinámicas territoriales y del conflicto (UNDP, 2007). Es así que, en el caso de Colombia el asunto no es meramente crear o reconstruir sino revisar, en principio, la variedad de percepciones ciudadanas, de las autoridades territoriales, de la sociedad civil, y también de las FARC<sup>31</sup>, acerca del funcionamiento y los resultados de dichas agencias y/o instituciones durante los últimos años.

<sup>31</sup> Por ejemplo, según Crisis Group, las FARC no aceptarían la Agencia Presidencial de Reintegración (ACR) como entidad encargada del proceso y esquema de reintegración de sus fuerzas, básicamente porque existe una alta desconfianza frente a las actuaciones de esta agencia en procesos de desarme, desmovilización y reintegración de los grupos paramilitares (ICG, 2014).



Adicionalmente, es necesario hacer una evaluación de su rendimiento, introduciendo mecanismos de "TQM, Total Quality Management" para evaluar el desempeño, los objetivos alcanzados y el relacionamiento y apoyo técnico a las entidades territoriales (Entrevista 4).

La tercera decisión a tener en cuenta, es que muchos países presentan planes e instrumentos plurianuales antes del fin del conflicto armado o los acuerdos de paz. Esto ha sido cuestionado en términos de si el trabajo requerido para llevar a cabo estos planes son conmensurables con el resultado que estos probablemente generarían (UNDP, 2014). En otras palabras, avanzar ya en procesos de alistamiento institucional que demandan alta capacidad de las agencias para pensar el modelo de intervención, puede ser inútil porque no estarían alineados con los acuerdos finales, las disposiciones de política y los instrumentos de la planeación nacional. Además, porque su alcance real no es viable si se está pensando en una construcción participativa con los territorios, y nuevamente reforzaría la idea de que el Gobierno nacional llega con fórmulas prediseñadas desde Bogotá a los territorios (Entrevistas 6 y 12).

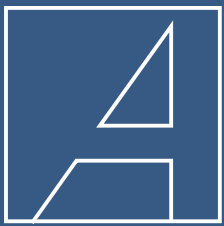
En ese sentido, es fundamental que el Gobierno y sus agencias eviten crear programas, planes y/o acciones poco realistas en términos de tiempos y alcance que tienden a proponer mucho para desarrollar en corto tiempo, lo que genera altas expectativas y, a menudo, debilita o presenta una imagen poco favorable de un gobierno que no puede o no tiene las habilidades necesarias para actuar o gobernar (UNDP, 2014). Por lo tanto, cualquier plan o programa que busque preparar a Colombia de cara al posconflicto debe tener sus bases en el progreso de las negociaciones de paz, y en un análisis minucioso de las entidades nacionales, su oferta institucional, sus evaluaciones de

rendimiento y las capacidades necesarias para fortalecerse en el apoyo a la paz territorial (Entrevista 12 y 13). No obstante, esta clase de planes sólo deben presentar algunos contenidos básicos de "qué" se está pensando desde el Gobierno nacional para la transición, ya que la construcción de muchos "cómo", por obligación, se debe hacer de manera participativa.

### 4.3. Servicio civil

Reestructurar las burocracias y reformar el servicio nacional civil han sido usualmente un proceso de tensión política y de largo aliento, frecuentemente con avances y retrocesos, logros en algunos objetivos y fracasos en otros (USAID y Rondinelli, 2006). Por lo tanto, en escenarios de posconflicto a menudo se requiere la transformación de élites que controlan el sistema de asignación de las burocracias locales, regionales y nacionales a sistemas con mayor representatividad, inclusión y eficiencia, lo más pronto posible. Asimismo, para reforzar el concepto de gobiernos incluyentes y participativos, la transición debe estar acompañada por la reorientación del servicio civil, especialmente en el nivel regional y local, en donde hay una alta correlación entre baja capacidad institucional, conflictos y desarrollo humano (USAID y Rondinelli, 2006; Entrevista 11).

Por lo tanto, para avanzar en una estrategia efectiva de la gestión del servicio civil, es importante tener en cuenta dos elementos. Por una parte, que la administración pública necesita poner en terreno al menos un *staff* estratégico capaz de asumir las tareas, procedimientos e instrucciones necesarias para poner en marcha los planes, la oferta institucional y responder a las necesidades ciudadanas (UNDP, 2014); y aunque en muchos escenarios de posconflicto, esta



transformación de *staff* toma su tiempo, debido a procedimientos burocráticos y normativos, es una de las tareas fundamentales en las cuales el Gobierno nacional, a través de sus instituciones como ESAP y DAFP, debe empezar a avanzar; específicamente en capacitación y entrenamiento para proveer servicios públicos, como también para poner frente a las deficiencias relacionadas con el diseño político, cultural y organizacional de los servidores públicos (UN, 2009; Entrevistas 11, 14 y 15). Por otra parte, muchas veces reformar la carrera del servicio civil cae en el último punto de la lista de prioridades para el posconflicto (USAID y Rondinelli, 2006). No obstante, también las lecciones aprendidas de otros países han claramente demostrado que reformar de manera inmediata la estructura burocrática, en especial a nivel territorial, es fundamental; principalmente porque es considerada poco efectiva o quizá por falta de recursos, motivación e idoneidad para la prestación de servicios públicos de calidad, o por no cumplir con las competencias desde el nivel nacional (Entrevistas 1, 6, 7, 11 y 12). Como resultado, es esencial revisar la legislación actual<sup>32</sup> y el sistema de méritos basados en la promoción y contratación (Entrevistas 1, 11 y 12).

De acuerdo con Transparencia por Colombia, es pertinente restaurar las condiciones de dignificación y calidad en el servicio civil colombiano, y esto sólo se podría hacer a través de la modificación de la normatividad 617 de 2000, ya que con los ajustes fiscales sugeridos por ésta, los recursos con los cuales las entidades operaban sufrieron serios recortes; muchos de ellos en términos de planta de personal (TpCol, 2014). Por esta razón, muchas autoridades territoriales fueron forzadas a contratar personal a través de las modalidades de prestación de servicios y tercerización.

<sup>32</sup> Ley 909 de 2014: Servicio Nacional Civil y Comisión Nacional del Servicio Civil.

El resultado fue la reducción considerable de personal y el incremento del número de contratistas en las alcaldías municipales y gobernaciones (Entrevista 9). Ahora bien, el problema es que el personal no está vinculado directamente como funcionario público, por lo cual no puede recibir entrenamiento y capacitación; además, no puede ser evaluado ni sancionado disciplinariamente en el marco de la actual legislación (Entrevista 9).

Lo anterior se suma a que, en muchas gobernaciones, dada esta situación contractual, los funcionarios de carrera administrativa aparte de cumplir con las funciones propias de sus puestos y establecidas en los manuales de funciones, también deben asumir la interventoría de los contratos de consultoría o prestación de servicios adscritos a su dependencia (Entrevistas 1, 4, 6 y 13).

Por consiguiente, para reformar la situación actual e incrementar la calidad y rendimiento del servicio civil, es pertinente establecer ciertas reformas en tres direcciones. Primero, se debe mejorar la carrera







administrativa en términos de fortalecimiento de capacidades e idoneidad de los funcionarios públicos. Segundo, avanzar en mecanismos alternativos para monitorear y evaluar el rendimiento de contratistas a nivel territorial, así como también en escenarios de capacitación y entrenamiento en las disposiciones normativas a su cargo. Y tercero, revisar y ajustar las brechas salariales entre servidores públicos en las entidades territoriales y el nivel nacional (TpCol, 2014; Entrevista 14).

De acuerdo con estas propuestas, si en el nivel nacional se han establecido o establecerán nuevas agencias y personal para manejar los temas asociados a la transición y el posconflicto, en lo local y departamental, también se hace un llamado para que esos ajustes estructurales de orden temático, institucional y de funcionarios también sean hechos (Entrevistas 1 y 9). Por ejemplo, existe una duda generalizada frente a quiénes serán los responsables de hacer viables y efectivos los acuerdos de paz, si de nuevo serán los secretarios de gobierno y/o planeación (Entrevistas 5 y 8), o habrá campo para ajustes en la normatividad y poder reestructurar el

personal a cargo en pro de las nuevas necesidades (Entrevistas 2, 8 y 9); cualesquiera que sean las decisiones, expandir las plantas de personal vía carrera administrativa, libre nombramiento o remoción y/o tercerización, es esencial también determinarlas en el nivel territorial.

También, como lo recomienda Transparencia por Colombia (2014), aunque con la Ley de Transparencia y Acceso de información Pública (Ley 1712 de 2014) se avanzó en que las entidades territoriales hicieran pública la información acerca de las personas que trabajan en las instituciones, lo cual ha permitido mayor control social, político e institucional frente al tema, todavía son necesarias ciertas reformas. Por ejemplo, que el Procurador General de la Nación revise el cumplimiento de la legislación respecto a los perfiles y manuales de funciones de los servidores, específicamente en las posiciones que podrían ser más vulnerables a prácticas de corrupción durante la



La transición debe estar acompañada por la reorientación del servicio civil, especialmente en el nivel regional y local, en tres sentidos:

1. Fortalecimiento de la carrera administrativa.
2. Mecanismos alternativos de monitoreo y evaluación.
3. Ajustar brechas salariales entre niveles nacional y territorial.



fase inicial del posconflicto (Entrevista 9); o posiciones que tengan responsabilidades en el presupuesto, la contratación de personal, y el control interno y disciplinario de los servidores públicos, entre otros (TpCol, 2014).

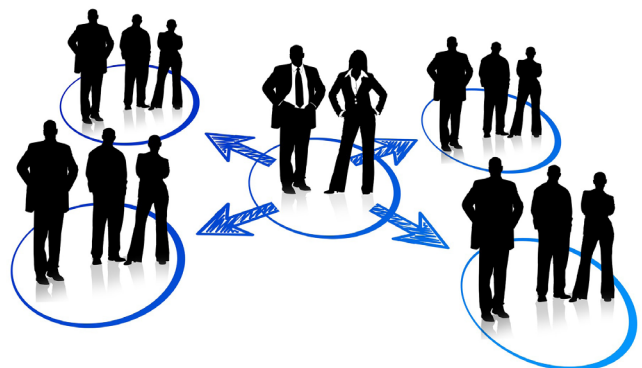
En ese orden de ideas, no es suficiente con mantener los actuales mecanismos de promoción, reclutamiento y evaluación de los servidores públicos. Por lo tanto, se recomienda mejorar el desarrollo de capacidades en áreas asociadas a las dinámicas del conflicto, construcción de paz, baja estatalidad y, sobre todo, con especial énfasis en los territorios que serán priorizados en los primeros años (Entrevistas 6, 8 y 9).

De acuerdo con la estrategia integral sugerida en el transcurso de este estudio, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la ESAP deben tener un rol activo a través de la permanente formación y capacitación de los funcionarios públicos en temas claves sobre la implementación de los acuerdos.

Siguiendo a USAID y Rondinelli (2006), hay unas debilidades asociadas más allá de la preparación e idoneidad del funcionario, relacionadas con la motivación. Según el estudio realizado por la Universidad de los Andes (2014), en Colombia la actual fuerza de trabajo en muchos sectores y entidades está desmotivada, envejecida y negativamente valorada por las continuas prácticas de clientelismo, pago de nóminas paralelas y decisiones basadas en información incompleta y carente de resultados (Entrevista 11). Adicionalmente, de acuerdo con el *World Value Survey 2012*, el 76 % de los colombianos tiene poca o ninguna confianza en los servidores públicos<sup>33</sup>.

<sup>33</sup> De acuerdo con un informe de la Universidad de los Andes (2014), servidores públicos creen que los concursos para proveer vacantes no son transparentes. Adicionalmente, 3 de cada 10 consideran que las condiciones actuales no promueven equidad y que el sistema de méritos y reclutamiento ha fallado en términos de calidad (El Espectador.com, 21 de marzo de 2015).

En ese sentido, el Gobierno debería seguir anudando esfuerzos en la misma línea establecida en el Plan de Desarrollo Nacional 2015-2018 (artículo 126) respecto a los procesos eficientes de competición y reclutamiento. Pero, del mismo modo, también es crucial el diseño de acciones para saber el número de servidores públicos, su situación salarial actual y mecanismos para monitorear y evaluar su rendimiento y cumplimiento de metas, sin mencionar las acciones para incrementar su motivación (Entrevistas 1, 2 y 11; DNP, 2015a). Por lo tanto, es importante ampliar la perspectiva más allá de la capacidad individual del personal y adoptar un enfoque amplio institucional en donde se puedan analizar factores como la cultura y clima



organizacional, las condiciones humanas, técnicas y operativas para realizar las funciones. En palabras de UN (2009) una carrera administrativa fuerte, con reglas claras y adaptadas a las necesidades de los servidores, permite un ambiente de transición pacífico y efectivo.

Ahora bien, en este punto particular, las recomendaciones no buscan crear o reformar la legislación actual debido a que las normas ya existen; lo que acá se propone es hacerlas efectivas en todos los niveles de gobierno y que las entidades de control y auditoría hagan seguimiento al cumplimiento de éstas.



## 4.4. Participación efectiva

Reconstituir la legitimidad y confianza debe ser una de las mayores prioridades de reforma administrativa en contextos de fragilidad o países en posconflicto (UNDP, 2007). Por consiguiente, cada acción encaminada a expandir la participación y la inclusión, reducir inequidades, fomentar la rendición de cuentas y la apertura de espacios de diálogo permanente con la ciudadanía, son acciones que permitirán legitimar el posconflicto, los acuerdos y su implementación; en otras palabras, una democracia participativa <sup>34</sup>.

No obstante, el involucramiento en escenarios de participación tiene sus costos y no toda la ciudadanía está llamada a participar en política, a menos que los costos de involucrarse sean menores a los beneficios (Osmani, 2007 en Fischer, 2012; Entrevistas 5 y 12). Teniendo en cuenta esta premisa, está claro que, dada la politización del conflicto, la percepción desfavorable de la ciudadanía frente al acuerdo y las negociaciones de paz, los colombianos podrían estar altamente escépticos acerca de invertir su tiempo y energía en actividades de carácter consultivo, deliberativo y hasta representativo relacionadas con la transición (Entrevistas 2, 3 y 8; Offe, 2011).

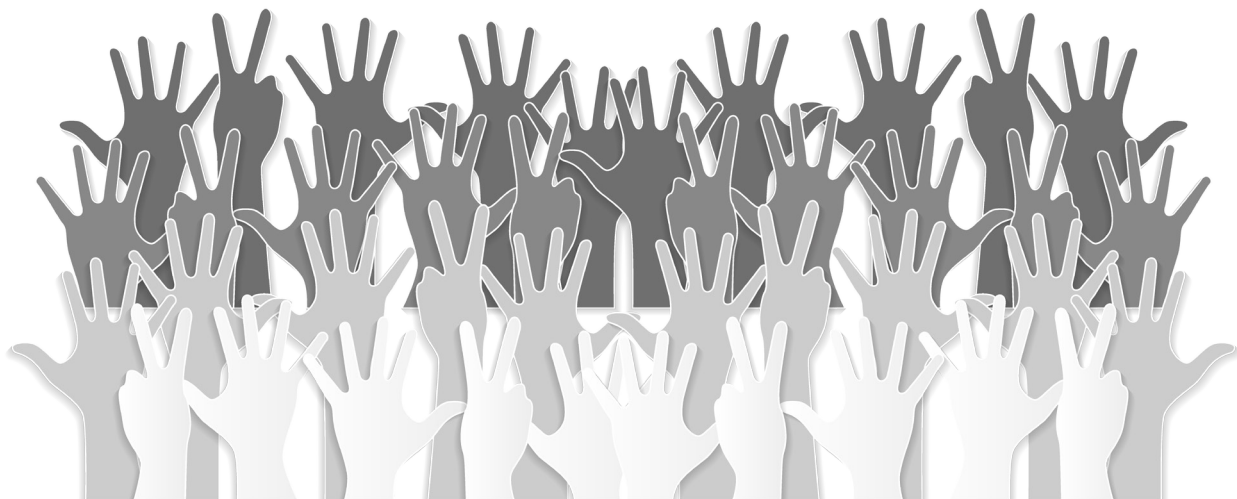
En ese orden de ideas, durante las dos primeras etapas de la transición es esencial establecer algunos mecanismos posacuerdo para asegurar la participación activa de la ciudadanía (Entrevistas 10 y 14). Según Paffenholz (2014), crear mecanismos alternativos para legitimar los acuerdos de paz es

<sup>34</sup> La democracia participativa es una variante o elemento de la teoría democrática que pone énfasis en el involucramiento de la ciudadanía en procesos deliberativos (Fischer, 2012).

Solo la democracia participativa legitimará los acuerdos de paz y su implementación. Sin embargo, parte de los colombianos tienen una imagen negativa de las negociaciones y es posible que no deseen participar. El referendo sería la alternativa, pero es necesario hacer pedagogía con la ciudadanía y los funcionarios públicos.

crucial y así garantizar una paz sostenible. En el caso colombiano, el Gobierno nacional ya contiene disposiciones legales para incluir un mecanismo de refrendación (Entrevistas 10 y 14).

Ahora bien, aunque el referendo parece ser el mecanismo de participación deliberativa más pertinente para ratificar los acuerdos de paz, dado que es una herramienta poderosa para legitimar el proceso y dar vía libre a la implementación (Entrevistas 4, 10, 11, 12, 14 y 15; Paffenholz, 2014; Morales, 2013). Sin embargo, no basta con dejar explícito que ése será el mecanismo. En otras palabras, es relevante empezar a hacer otra clase de acciones para reforzarlo como, por ejemplo, empezar procesos de pedagogía informando y educando a la ciudadanía y los funcionarios públicos de las entidades territoriales, priorizados y no priorizados, frente a los acuerdos alcanzados o los posibles acuerdos que se alcanzarán (Entrevistas 2, 8 y 10). Adicionalmente, estos procesos, también son una ventana de oportunidad



para acercar al Gobierno, en un diálogo real, con las poblaciones.

En la segunda fase de la transición, el Gobierno debe incluir otros mecanismos o modelos deliberativos de participación pública activa referentes a actividades que buscan conectar grandes segmentos de la población con el Gobierno y la política de paz territorial, como por ejemplo asambleas ciudadanas, sondeos de opinión o “*citizens juries*”<sup>35</sup> (Entrevistas 8 y 14). Estos mecanismos permiten que la ciudadanía apropie los acuerdos alcanzados e incremente su compromiso con el proceso, lo legitime y permita recoger información valiosa de cómo proceder de cara a los grandes retos establecidos y las capacidades necesarias mencionadas durante este documento (Paffenholz, 2014; Entrevistas 5 y 14).

Estos mecanismos ayudan a corregir errores identificados en los actuales mecanismos o instancias de participación, como por ejemplo la poca información para presentar

<sup>35</sup> Para mayor información ver: Smith (2009) y el caso exitoso de las asambleas nacionales de política pública en Brasil, citadas por Pogrebinschi y Samuels (2014).

propuestas o tomar decisiones (Entrevistas 5 y 14). Adicionalmente, son más eficaces dado que pueden ser utilizados para un mismo tema con múltiples actores, algo que no es posible con los actuales debido a la fragmentación de su oferta y la falta de efectividad en la incidencia política<sup>36</sup> (Observatorio Legislativo, 2012; Velásquez, 2012; Entrevistas 8, 9, 11 y 14). Adicionalmente, ayuda combatir las limitaciones propias de los existentes porque no restringe del todo la representatividad, la convocatoria, y el número de requerimientos para su uso no es tan alto como con los actuales (Velásquez, 2012; Observatorio Legislativo, 2012, p. 3; Entrevistas 9, 10 y 14).

Por otra parte, frente al control social, aunque es un derecho y un deber de la ciudadanía participar activamente en la vigilancia de la administración y gestión de lo público (Observatorio Legislativo, 2012), actualmente son muy pocos los lugares y situaciones

<sup>36</sup> De acuerdo con datos de Andrés Jacobo de Congreso Visible, 42 revocatorias de mandato fueron registradas entre 2009 y 2010, 31 no fueron certificadas y 10 no obtuvieron el porcentaje estipulado (en Observatorio Legislativo, 2012). Además, en Tercera medición de capital social en Colombia Barcas 2011, se evidencia que hay una masiva pérdida de capital social en Colombia, específicamente respecto a los niveles de confianza en la institucionalidad pública y en el poco uso de los mecanismos de participación directa (Hurtado et al., 2012).



donde la ciudadanía hace ejercicios serios de control social, seguimiento y monitoreo a través de su presencia en consejos, comités, veedurías y otros escenarios establecidos por la ley; por ejemplo la rendición pública de cuentas, los procesos de empalme, construcción de planes de desarrollo, presupuesto participativo, etcétera (Entrevistas 9, 10, 11, 12 y 14).

En ese sentido, con la actual ley estatutaria de participación —Ley 1757 de 2015—, se han hecho avances significativos para dar viabilidad a los procesos participativos. Sin embargo, aspectos como el Sistema Nacional de Participación y el Consejo Nacional de Participación deben ser rápidamente reglamentados y organizados alrededor de asuntos críticos por resolver, como el carácter participativo de los acuerdos de La Habana (Velásquez, 2012). Adicionalmente, es necesario establecer el grado de representatividad del Consejo Nacional de Participación, específicamente en términos de inclusión de todos los sectores, poblaciones y fuerzas políticas en el país.

En ese orden de ideas, es crucial avanzar en la reorientación de instrumentos y mecanismos para la participación, en términos de nuevas regulaciones o reformulación de las actuales. No obstante, esto no significa crear nuevas instancias o mecanismos de participación, solamente busca encontrar puntos comunes en cada uno de ellos, y aunque existe cierta distinción y carácter vinculante entre unos y otros, la idea es avanzar en la integralidad de las políticas públicas que le aporten a la construcción de paz, así como facilitar el diseño, la implementación y la evaluación de acciones en lo territorial (*La República*, 30 de abril de 2014; Entrevistas 5, 11 y 14). Por último, para cada una de estas propuestas es imperativo un compromiso serio de las autoridades territoriales y nacionales frente a su permanente presencia, escucha activa y disposición a tener en cuenta las propuestas o recomendaciones

resultado de dichos espacios o mecanismos; y esto teniendo en cuenta lecciones aprendidas de otras instancias y mecanismos como el Sistema Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación (Entrevistas 2, 6, 7, 10, 9 y 14).

## 5. Recomendaciones finales de política pública y conclusiones

Dada la exploración inicial de este documento sobre una etapa aún por construir y para ser discutida nacionalmente en los próximos meses, en esta última parte se presentan algunas recomendaciones finales que intentan sintetizar el análisis presentado, así como una serie de preguntas para la discusión y la agenda futura.

### 5.1. Recomendaciones para asegurar la efectiva coordinación inmediatamente después de la finalización del conflicto armado en Colombia

#### Al Gobierno nacional:

1. Establecer un plan comprensible de corto plazo para preparar al país hacia los posibles primeros años de la transición o posconflicto, que considere una visión clara de país y esté articulado con el Plan de Desarrollo Nacional, y con disposiciones generales técnicas, normativas e incluyentes.
2. Reformar la estructura actual de la descentralización política y administrativa en Colombia y generar los ajustes requeridos para incluir los posibles acuerdos en el Sistema Nacional de Planeación (competencias, recursos y responsabilidades).
3. Mantener comunicación permanente y asistencia, con y para las autoridades locales y



departamentales, y a su vez con la sociedad civil organizada, para ir identificando retos y alertas de cara a esta fase; además para generar sentido de pertenencia y legitimidad sobre los posibles dividendos de la paz.

4. Mantener comunicación permanente y efectiva articulación sectorial al interior de las agencias y departamentos del nivel nacional, dando mayor importancia a la capacidad de gestión y decisión de la entidad, el sector o departamento encargado del posconflicto.
5. Empezar a implementar medidas para el fortalecimiento administrativo y político de las nuevas autoridades locales y departamentales elegidas en las elecciones de octubre de 2015, que respondan a una visión de paz y que puedan transmitirla en los instrumentos de planeación y presupuesto, y en el ciclo de la política pública.
6. Asegurar que el Gobierno tenga suficientes recursos financieros y técnicos para implementar los requerimientos de un posible acuerdo.
7. Revisar la forma como el Gobierno define y mide el progreso en términos de desempeño fiscal e integral de las autoridades territoriales y la gestión orientada a resultados.
8. Revisar las experiencias locales, regionales y nacionales que ya han sido desarrolladas en términos de construcción de paz y buen gobierno durante los últimos años. Por ejemplo, experiencias como el programa de la actual gobernación de Antioquia "Preparémonos para la Paz", el Consejo de Paz del departamento del Huila y las acciones de paz en el departamento de Nariño, entre otras.

#### **A la comunidad internacional:**

1. Mantener recursos y acompañamiento técnico y político para fortalecer las capacidades de las autoridades territoriales en temas de buen gobierno, descentralización y construcción de paz

#### **A la ciudadanía y la sociedad civil:**

1. Sistematizar las experiencias y los saberes locales, regionales y nacionales en construcción de paz y buen gobierno para intercambiarlos y hacerlos visibles en escenarios recurrentes del posconflicto y de las instituciones encargadas de éste.
2. Mantener comunicación permanente y diálogo abierto con el Gobierno nacional y las entidades territoriales acerca de las implicaciones, los retos y las dificultades de esta transición, así como para identificar alertas tempranas y posibles alternativas de solución. Además, asumir la transición como una responsabilidad social colectiva.





## 5.2. Recomendaciones para fortalecer la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan en el marco de la paz y el posconflicto

### Al Gobierno nacional:

1. Revisar los actuales mecanismos e instancias de participación representativa y deliberativa, y contemplar el ajuste y/o la creación de otros para ganar legitimidad e inclusión de diferentes actores en la transición.
2. Diseñar la democracia participativa en permanente coordinación, comunicación y

coproducción con otros sistemas de decisión política, asegurando la integridad y visión del territorio.

3. No llevar fórmulas prediseñadas a los espacios de planeación e implementación participativa de los acuerdos, pues esto genera desconfianza, poco involucramiento y, sobre todo, afianza la percepción ciudadana de que ya todo está decidido y sólo se necesita la validación como un trámite más.

### A la ciudadanía y la sociedad civil:

- 1 Participar activamente en los mecanismos y las instancias de planeación y presupuestación de cara a la construcción de los nuevos planes de desarrollo municipal.



### 5.3. Consideraciones finales

En resumen, existe un aparente consenso en la necesidad de reformar ciertos elementos de la actual administración pública, a fin de preparar al Estado colombiano y al Gobierno para las nuevas condiciones de un escenario de posconflicto. Adicionalmente, las experiencias acumulativas, lecciones aprendidas y buenas prácticas, resultado de la cooperación internacional, los procesos locales, regionales y nacionales de construcción de paz, hacen creer que ya hay un camino recorrido importante para afrontar dicha transición.

Colombia merece una serie de reformas con o sin el fin del conflicto armado y los potenciales acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC, para avanzar en más y mejores oportunidades de transformar las causas estructurales del conflicto; también para incrementar la confianza ciudadana y legitimidad de las acciones estatales. Sin embargo, sin participación incluyente, rendición de cuentas, transparencia en lo público y construcción de capacidades, será muy complicado que el Gobierno y el Estado respondan satisfactoriamente a los acuerdos de paz y puedan generar los respectivos dividendos. En otras palabras, un rendimiento efectivo de la administración pública colombiana sólo resultará cuando exista un vínculo fuerte entre el nivel técnico y político, y cuando los

servidores públicos suplan las demandas, los intereses y las necesidades de la ciudadanía.

Finalmente, otra clase de elementos deberán ser revisados con integralidad para que lo que acá se propuso pueda funcionar. Por ejemplo, la transición requiere la integración entre múltiples factores, decisiones, recursos y estrategias que deben ser implementadas en los próximos años. Además, las principales reformas administrativas que son incluidas en este estudio solamente responden a uno de los cinco puntos de entrada para un posconflicto exitoso; todos los demás (estabilizar la seguridad, fortalecer la reconciliación y la reparación a las víctimas, proveer ayuda de emergencia humanitaria y bienestar social, y estabilizar la economía y proveer infraestructura) serán objeto de investigaciones empíricas posteriores.

Esto sin contar con una serie de preguntas que aún no son claras en la coyuntura nacional, como por ejemplo: ¿de dónde van a salir los recursos para financiar la implementación de los acuerdos, específicamente la nueva institucionalidad nacional y regional para la paz? ¿Cuál va a ser la participación real de otros actores políticos, sociales y privados de orden nacional y regional? Y por último, si se va a priorizar la inversión e intervención en unos municipios que han sido altamente afectados por el conflicto, ¿qué clase de acciones se deberán hacer en paralelo en los otros?





## 6. Referencias bibliográficas



- Alianza Verde. (2015). Proposición al proyecto de Ley Nro. 138-2015 Senado y 200-2015 Cámara, "por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018". Bogotá: Todos por un Nuevos País, Bancada Alianza Verde.
- Barberena, V., y Restrepo, D. (2014). Introducción y conclusiones. En H. Gehring, V. Barberena, y D. Restrepo (Eds.), *Descentralización en clave de paz* (pp. 9-13, 95-101). Bogotá: KAS y RINDE.
- Berghof Foundation. (Ed.). (2012). Peace, Peacebuilding, Peacemaking. En Berghof Foundation. (Ed.), *Berghof Glossary on Conflict Transformation. 20 notions for theory and practice* (pp. 59-64). Berlín: Berghof Foundation.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Disponible en: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/vigencia-expresa-y-sentencias-de-constitucionalidad>
- Congreso de la República de Colombia. (1998). Ley 434 de 1998. *Diario Oficial*, 43.231.
- Congreso de la República de Colombia. (1999). Ley 550 de 1999, por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.
- Congreso de la República de Colombia. (2000). Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. *Diario Oficial*, 44.188.
- Congreso de la República de Colombia. (2001). Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Congreso de la República de Colombia. (2007). Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial*, 46.854
- Congreso de la República de Colombia. (2011). Ley 1454 de 2011, por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.
- Congreso de la República de Colombia. (2012). Ley 1551 de 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 909 de 2014, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones.



CONPES Nro. 3787 de 2013. (9 de diciembre de 2013). *Política nacional de eficiencia administrativa al servicio del ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 20 millones destinado a financiar el proyecto de eficiencia al servicio del ciudadano*. Bogotá: DNP, SC, ST Presidencia de la República Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Departamento Administrativo de la Función Pública, Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente.

*Constitución Política de Colombia*. (1991). Disponible en: <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/leyes-y-antecedentes/constitucion-y-sus-reformas>.

Crisis Group. (2014). *The Day after Tomorrow: Colombia's FARC and the End of the Conflict*. *Latin America Report*, 53.

Crisis Group. (2014a). *Left in the Cold? The ELN and Colombia's Peace Talks*. *Latin America Report*, 51.

DNP (2015a). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018*. Bogotá: DNP.

DNP. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, "to-dos por un nuevo país"*. *Articulado de Proyecto de Ley presentado a la Cámara y Senado de la República*. Bogotá: DNP. *El Espectador.com*. (21 de marzo de 2015). *Realidad del sector público colombiano*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/realidad-laboral-del-sector-publico-colombiano-articulo-550672>.

*El Tiempo.com*. (2014). "Las FARC anuncian cese unilateral", publicado el 17 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/farc-declaran-cese-unilateral-al-fuego-indefinido/14989396>

*El Tiempo.com*. (2 de abril de 2015). *Gobierno tiene mayoría, pero debe lidiar con dos frentes de oposición*. Disponible en: <http://m.eltiempo.com/politica/congreso/gobierno-tiene-mayoria-pero-debe-lidiar-con-dos-frentes-de-oposicion/14272598/1>.

Federación Colombiana de Municipios, FCM. (2014). *Política Pública de Paz en los gobiernos locales colombianos: desafíos y oportunidades*. Bogotá: FCM. .

Fischer, F. (2012). *Participatory Governance: From Theory To Practice*. En *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Garzón, C. (2014). Capítulo 5 Planeación participativa como estrategia de construcción colectiva del territorio en clave de Paz. En H. Gehring, V. Barberena y D. Restrepo (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 81-94). Bogotá: KAS y RINDE.

GIZ Cercapaz. (2014). *Ideas para fomentar la articulación entre Nación, departamento y municipio. Experiencias de tres procesos de cambio en la Construcción de Paz en Colombia*. Bogotá: GIZ.

Gobierno de la República de Colombia y FARC (2012). *Acuerdo general para la terminación del conflicto y la construcción de una paz sostenible y duradera*. La Habana, Cuba.



- Gómez, M. (26 de septiembre de 2015). Lo que sigue para cerrar el conflicto con las FARC. *El Tiempo.com*. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/politica/proceso-de-paz/proceso-de-paz-lo-que-sigue-para-cerrar-el-conflicto-con-las-farc/16388114>.
- Hillman, B. (2013). Public Administration Reform in Post-conflict Societies: Lessons from ACEH, Indonesia. *Public Administration and Development*, 33, 1-14.
- Hopp-Nishanka, U. (2012). Giving Peace and Address? Reflections on the Potential and Challenges of Creating Peace Infrastructures. *Berghof Hand book Dialogue*, 10.
- Hurtado, D., García, D. y Copete, A. (2012). *Tercera medición de capital social en Colombia, Barcas 2011, resultados finales – versión resumida*. Bogotá: Fundación Antonio Restrepo Barco. Disponible en: [http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3\\_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdf](http://www.funrestrepobarco.org.co/images/pdf/3_12-03-29%20RESULTADOS%20BARCAS%202011.pdf).
- Jaramillo, S. (2013). *Transition in Colombia*. Complete text of the speech given by the High Commissioner for Peace, Sergio Jaramillo, at Externado University on 9th May 2013, published by El Tiempo.
- La República. (30 de abril de 2014). *Veinte años de la ley estatutaria de participación ciudadana*.
- López, C. (2013). Tras medio siglo de intentos por llevar el Estado a las regionales, ¿qué deberíamos preguntarnos?, ¿cómo deberíamos avanzar? *Revista Arcanos*, 18.
- Meacham, C., Farah, D y Lamb. R. (2014). *Colombia. Peace and Stability in the Post-Conflict Era*. Washington: Center for Strategic and International Studies. A Report of the CSIS Americas Program.
- Morales, J. (2013). Esbozo de una estrategia postconflicto. INAFCON – Inter Africa Consultants. CIDER, noviembre 2013. Bogotá D.C., Colombia.
- Moreno, C. (2014). El nivel intermedio para el posconflicto. En H. Gehring, V. Barberena y D. Restrepo (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 13-25). Bogotá: KAS y RINDE.
- Observatorio Legislativo. (2012). Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. *Boletín de Seguimiento*, 203.
- Offe, C. (2011). Crisis and innovation of liberal democracy: Can deliberation be institutionalized? *Czech Sociological Review*, 47 (3), 447-472.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2014). *Todo lo que debería saber sobre el Proceso de Paz: visión, realidades y avances en las conversaciones que adelanta el Gobierno Nacional en La Habana*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2015). *Declaración del jefe de la delegación del Gobierno nacional, Humberto de La Calle*. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/pronunciamientos-jefe-de-la-nacion/Documents/Declaracion-del-Jefe-del-Equipo-Negociador-del-Gobierno-27-marzo-2015.pdf>.
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2015a). *Comunicado conjunto 60 sobre el acuerdo de creación de una Jurisdicción Especial para la Paz*. Disponible



- en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/proceso-de-paz-con-las-farc-ep/documentos-y-comunicados-conjuntos/Documents/comunicado-conjunto-60-23-septiembre-2015.pdf>.
- Osmani, S. R. (2007). Participatory governance: An overview of the issues and evidence. En *Participatory Governance and the Millennium Development Goals*. Nueva York: United Nations.
- Paffenholz, T. (2014). Broadening participation in peace processes. Dilemmas & options for mediators. *Mediation Practice Series*, June 2014.
- Pogrebinschi, T. y Samuels, D. (2014). The Impact of Participatory Democracy. Evidence from Brazil's National Public Policy Conferences. *Comparative Politics*, 46 (3).
- Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial, PNCRT. Lineamientos de Política. Unidad Nacional de Consolidación Territorial. Departamento para la Prosperidad Social.* (2014). Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.
- Restrepo, I. (2014). The National Peace Council in Colombia: A potential peace (infra) structure to support the peace negotiations and the implementation of the agreements. Master Thesis in Peace and Conflict Studies. Otto-von-Guericke University, Magdeburg, Germany.
- Semana. (12 de julio de 2015). *FARC y Gobierno acuerdan términos para un cese bilateral definitivo*. Disponible en: <http://www.semana.com/nacion/articulo/farc-gobierno-acuerdan-terminos-para-un-cese-bilateral-definitivo/434617-3>.
- Sannerholm, R. (2007). Legal, Judicial and Administrative Reforms in Post-Conflict Societies: Beyond the Rule of Law Template. *Journal of Conflict & Security Law*, Oxford University Press.
- Smith, G. (2009). *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparencia por Colombia. (2014). *Recomendaciones sobre transparencia y lucha contra la corrupción para el Gobierno nacional. Una mirada desde la Sociedad Civil. Documento de Política*. Bogotá: Transparencia por Colombia.
- UNDP y Jackson, D. (2008). *Lessons Learned in Post-conflict State Capacity: Reconstructing Governance and Public Administration Capacities in Postconflict Societies*. Ad Hoc Expert Group Meeting to be held in Accra, Ghana 2-4 October. 2008.
- UNDP. (2007). *Local Government in Post-Conflict Environments*. Commissioned Paper By Paul Jackson and Zoe Scott. Oslo Governance Centre. Democratic Group. Oslo, Norway 28 -29 November.
- UNDP. (2014). *Restore or Reform? UN support to core government functions in the aftermath of conflict*. Nueva York.
- Unidad Nacional de Consolidación Territorial. (2014). *Informe de Gestión de la Unidad Nacional de Consolidación Territorial*". Disponible en:



[http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe\\_de\\_Gestion\\_UACT\\_2014.pdf](http://www.consolidacion.gov.co/themes/danland/descargas/entidad/planeacion/Informe_de_Gestion_UACT_2014.pdf).

United Nations. (2007). *Governance Strategies for Post Conflict Reconstruction, Sustainable Peace and Development. UN DESA Discussion Paper, November 2007.*

United Nations. (2009). *Reconstructing Public after conflict: Challenges, Practices and Lessons Learned. World Public Sector Report Department of Economic and Social Affairs.*

Uribe, M. (2014). *Gobernanza policéntrica para la paz.* Bogotá: Universidad de los Andes.

USAID y Rondinelli, D. (2006). *Reforming Public Administration in Post conflict Societies. Implications for International Assistance.* Washington: United States Agency for International Development.

Valencia, L. y Obando, C. (2015). Los retos nacionales y territoriales del posconflicto. En L. Valencia, A.Ávila, P. Núñez, C. Herrera y L. Celis (Eds.), *Lo que hemos ganado.* Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.

Velásquez, F. (2012). El Proyecto de Ley Estatutaria de Participación: una propuesta que se queda a mitad de camino. *Viva la Ciudadanía Caja de Herramientas*, 00291.

Velásquez, F. (2014). Minería, descentralización y territorio: una mirada en la perspectiva del post-conflicto. En H. Gehring, V. Barberena y D. Restrepo, (Eds.), *Descentralización en-clave de paz* (pp. 43 - 55). Bogotá: KAS y RINDE.

World Bank. (2012). *World Development Report 2011: Conflict. Security and Development.* Washington: The World Bank Group.

World Value Survey. (2012). *Wave 6 Results Colombia 2012.* Disponible en: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.



## 7. Anexo: entrevistas semiestructuradas y trabajo de campo

CÓDIGO DE ANÁLISIS	RELEVANCIA PARA EL ESTUDIO
1	Congresistas comisiones Primera y Segunda
2	Autoridad local
3	Oficial especializada del Gobierno nacional para los temas de consolidación territorial
4	Oficial especializado del Gobierno para el tema de víctimas
5	Oficial especializado del Gobierno nacional para temas de paz
6	Experta nacional en descentralización y buen gobierno
7	Académico
8	Funcionario público departamental
9	Funcionario municipal especialista en construcción de paz
10	Especialista en construcción de paz y derechos humanos
11	Experta en anticorrupción y transparencia
12	Experto nacional en participación y descentralización
13	Representante de la comunidad internacional
14	Representante de la sociedad civil para la paz
15	Experto internacional en conflictos y análisis político







Konrad  
Adenauer  
Stiftung