



Ideas para fomentar la articulación entre Nación, departamento y municipio

Experiencias de tres procesos de cambio en la Construcción de Paz
en Colombia



Publicado por:



como/consult

Berghof Foundation





Ideas para fomentar la articulación entre Nación, departamento y municipio

Experiencias de tres procesos de cambio en la Construcción de Paz
en Colombia

Ideas para fomentar la articulación entre Nación, departamento y municipio

Experiencias de tres procesos de cambio en la Construcción de Paz en Colombia

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

La Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH inició sus labores al comenzar el año 2011. La organización reúne las competencias y las experiencias de muchos años del Servicio Alemán de Cooperación Social-Técnica (DED) gGmbH, de la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH y de InWEnt – Capacitación y Desarrollo Internacional gGmbH.

Peter Luhmann

Director Residente de la GIZ en Colombia

Peter Hauschnik

Coordinador Programa Cercapaz

Cercapaz – Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz

Cr. 13 No. 97-51 Of. 302

Bogotá D.C.

T +57 1 636 11 14

F +57 1 635 15 52

E giz-kolumbien@giz.de

I www.giz.de

www.cercapaz.org

Autoras

Nubia Leal de Castro, Uta Giebel

Coautores

Peter Hauschnik, Joerg Le Blanc, Héctor Morales

Consortio Como Consult/Berghof Foundation:

Barbara Unger (coordinación)

Edición

Cercapaz:

Sandra Botero (revisión editorial)

Consultores:

Gino Luque Cavallazzi (corrección y diseño)

Alfonso Ortega Soto (corrección)

Melissa Ávila Posada, Graphic Recorder, Doodle Ink
(ilustración)

Bogotá D.C., 2014

Agradecimiento

Extendemos un especial agradecimiento a contrapartes y aliados por el trabajo realizado conjuntamente, por los aprendizajes que tuvimos en los procesos y por los logros que cosechamos. Sin su apertura y dedicación, estas experiencias y documentos no podrían ser una realidad.



Índice

1. Acerca de la sistematización	9
1.1 Objetivo y grupo meta de la sistematización	9
1.2 La metodología	10
1.3 El contexto de la sistematización y los procesos en que se basa	11
1.3.1 El programa Cercapaz	12
1.3.2 El enfoque multinivel y el Principio del ascensor de Rosario.	13
1.3.3 La articulación como reto con creciente importancia	16
1.3.4 Sobre los tres procesos, base de los aprendizajes presentados en este documento	16
2. Aprendizajes de procesos de articulación y cooperación entre Nación y región	21
2.1 Beneficios de la articulación	21
2.1.1 Respeto y valoración mutua: una relación más a la par	22
2.1.2 Confianza.	23
2.1.3 Fortalecimiento y empoderamiento, sobre todo de los niveles subnacionales	23
2.1.4 Descentralización vivida y participación política	24
2.1.5 Mayor profesionalidad y eficiencia	25
2.1.6 Aumento de la responsabilidad para el cambio consensuado	26
2.2 Factores que han favorecido y factores que han dificultado la articulación	26
2.2.1 Comunicación, flujo de información, diálogo y negociación	27
2.2.2 Conocimiento del tema y del territorio	28
2.2.3 Metodologías, técnicas y estrategias para facilitar el diálogo.	29
2.2.4 Actores y roles	30

2.3	Oportunidades y riesgos para la articulación entre niveles en la Construcción de Paz en el futuro cercano	33
2.3.1	Oportunidades	33
2.3.2	Riesgos	34
2.4	Recomendaciones y lecciones aprendidas	35
2.4.1	El tema de articulación tiene que ser relevante para los actores	36
2.4.2	Los beneficios que se crean con la articulación tienen que ser claros y es necesario crear incentivos	38
2.4.3	Hay que asegurar el involucramiento de las personas y organizaciones adecuadas y definir roles	39
2.4.4	La estructura organizacional de la articulación debe ser clara para todos los participantes.	42
2.4.5	Es clave diseñar el proceso de articulación de tal manera que genere aprendizajes	43
2.4.6	Los actores tienen que asegurar que estén todas las capacidades y habilidades representadas que se necesitan.	45
2.4.7	Los actores necesitan claridad en los recursos a disposición y su uso	47
2.4.8	Hay que definir para qué tema se requiere apoyo externo y organizarlo	48
3.	La perspectiva de los asesores: experiencias y recomendaciones	49
3.1	Los roles asumidos	49
3.1.1	Articulador	50
3.1.2	Facilitador o moderador.	51
3.1.3	Mediador	51
3.1.4	Visibilizar otros niveles y perspectivas	52
3.1.5	Convocar	52
3.1.6	Elaboración de productos de gestión de conocimiento.	52
3.1.7	Asesor de procesos	53

3.1.8	Asesor temático	53
3.1.9	Asesor político	54
3.1.10	Apoyo logístico y proveedor de recursos.	54
3.2	De asesor a asesor: sugerencias y lecciones aprendidas.	54
3.3	Recomendaciones para las instituciones de Gobierno de los tres niveles del Estado.	58
3.3.1	Recomendaciones para el nivel nacional.	58
3.3.2	Recomendaciones para el nivel departamental	59
3.3.3	Recomendaciones para el nivel municipal	59
3.4	Intervenciones hechas en procesos de articulación con potencial de réplica	60
4.	Observaciones finales.	64
	Notas	66
	Bibliografía y fuentes de información	68

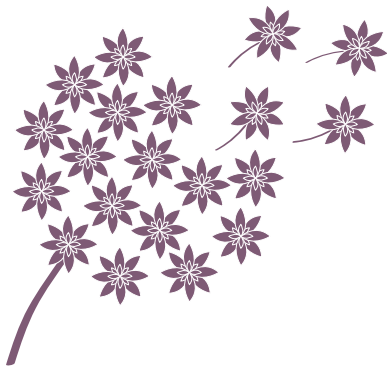
1. Acerca de la sistematización

1.1 Objetivo y grupo meta de la sistematización

El objetivo de esta sistematización es aprender, desde la experiencia, sobre la relación Nación-departamento-municipio que se ha dado en tres procesos acompañados por Cercapaz en las tres regiones donde el Programa brindó apoyo.

Se ha decidido sistematizar las experiencias de articulación entre los diversos niveles del Estado¹, de una parte porque la Cooperación Alemana ha visto en muchos países y contextos que la articulación entre dichos niveles es un factor de éxito importante para cambios sostenibles, más aun cuando se trata de procesos de Construcción de Paz. De otra parte, por el interés de contar con lecciones aprendidas sobre la implementación de leyes, políticas, directrices o estrategias, que desde el nivel nacional se emiten para su puesta en práctica en el territorio.

Por ello se buscó identificar los aspectos claves requeridos en la relación Nación-región² para un diálogo cordial y fluido entre los actores y con esto una eficiente puesta en práctica de las leyes, políticas, directrices o estrategias mencionadas. La práctica muestra que en muchos casos esta articulación es muy débil, entre otros factores debido a la situación conflictiva de los últimos años en Colombia.



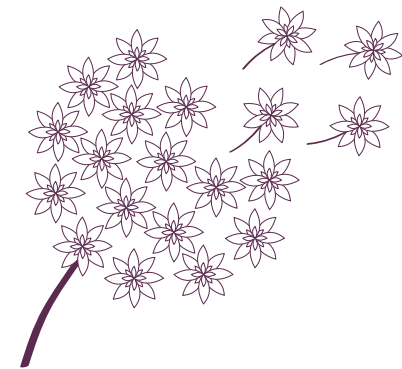
Este texto se ha elaborado con base en las observaciones y los aprendizajes de personas y organizaciones involucradas en procesos de articulación internivel que fueron acompañados por asesores del programa Cercapaz. El acompañamiento tenía como propósito poner en práctica decisiones políticas y con esto el mejoramiento de la articulación Nación-región en los casos específicos. El texto elaborado se inserta en esta lógica y busca ofrecer respuestas desde la percepción de los actores que participaron en los procesos, sobre cuál es el valor agregado o el beneficio de una buena relación Nación-región para procesos de Construcción de Paz y cuáles son los factores que facilitan u obstaculizan la articulación, la coordinación y la complementariedad entre Nación-Región. Finalmente, se indaga acerca de cómo se puede fomentar esta articulación.

Se espera que los aprendizajes sirvan a otros actores que trabajan en la Construcción de Paz en procesos donde la articulación entre niveles es un tema estratégico. En este orden de ideas, parte del grupo meta del texto son los mismos actores y organizaciones que participan en los procesos³. Al mismo tiempo, el texto se dirige a personas y organizaciones que enfrentan retos similares en otros departamentos de Colombia. Otro grupo de lectores se encuentra en facilitadores de procesos de articulación entre niveles del Estado, por ejemplo del sector público, de ONG, de la cooperación internacional, etc. Asimismo, la GIZ y otros actores cooperantes pueden utilizar las experiencias en otros países de América Latina y también, hasta cierta medida, en otros continentes.

1.2 La metodología

Se pretende con el texto captar y presentar las experiencias desde la perspectiva de los actores que participan en la articulación entre niveles. La selección de los entrevistados se basó en tres procesos de asesoría del programa Cercapaz en los cuales la articulación entre niveles juega un rol clave. Las experiencias seleccionadas corresponden a los siguientes tres temas y procesos:

- **Inclusión:** implementación de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) en los departamentos de Caldas, Cesar y Norte de Santander.
- **Convivencia:** desarrollo de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) al nivel territorial en los departamentos de Caldas, Cesar y Norte de Santander.
- **Visiones regionales:** construcción de visión subregional de desarrollo en Caldas y fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en Cesar.





La información primaria fue tomada de personas del nivel nacional y de los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Cesar. El criterio más importante para la selección de los entrevistados fue su participación en uno de los tres procesos asesorados por Cercapaz. Otros criterios fueron: el balance entre los procesos de asesoría que se realizan en los tres departamentos, los diferentes niveles del Estado y los tipos de organizaciones. Por ello, en la selección de personas a entrevistar se consideraron diferentes niveles jerárquicos y diferentes divisiones en las instituciones públicas, representantes de la Sociedad Civil y del sector privado. La consecución de información se realizó a través de entrevistas y grupos focales en los cuales participaron 38 personas.

La mayor parte del texto refleja las percepciones de este grupo de personas, específicamente en el capítulo dos. Igualmente, se tomaron fuentes secundarias tales como memorias, leyes y publicaciones acerca de los procesos. Adicional a lo anterior, se realizó un grupo focal con el equipo de asesores de Cercapaz para presentar la perspectiva de quienes acompañaron los procesos, en la medida en que guardan por su rol cierta distancia y cuentan con experiencia desde otra perspectiva. Los resultados derivados del grupo focal de asesores y asesoras forman la base para el capítulo tres.

La metodología se puede resumir en los siguientes pasos:

- Estudio de fuentes secundarias.
- Entrevistas y grupos focales⁴ con actores involucrados en los tres procesos acompañados por Cercapaz, a nivel nacional, departamental y municipal.
- Grupo focal con el equipo de asesores Cercapaz.

Como sistematización de experiencias, el presente documento contiene aprendizajes desde la práctica tomando como base una aproximación conceptual, pero no pretende ser un documento de carácter científico.

1.3 El contexto de la sistematización y los procesos en que se basa

La GIZ ha visto durante su experiencia de más de 30 años de acompañamiento de procesos de desarrollo, que el enfoque multinivel es una precondition importante para lograr cambios sostenibles con un impacto a nivel de país o incluso más amplio. Por esta razón, el programa



Cercapaz y sus contrapartes trabajan con este principio, buscando que las acciones desarrolladas en lo local y regional hacia la Construcción de Paz perduren en el tiempo de forma tal que sean apropiadas por el nivel nacional, y que las acciones o directrices desde el nivel nacional sean adoptadas y puestas en práctica en los niveles subnacionales. Es una tendencia que abarca oportunidades para la Construcción de Paz: por un lado porque se logra eficiencia política, y por otro porque solamente puede ser exitoso el trabajo en red o en cooperación si las partes se relacionan viviendo una cultura de paz.

1.3.1 El programa Cercapaz

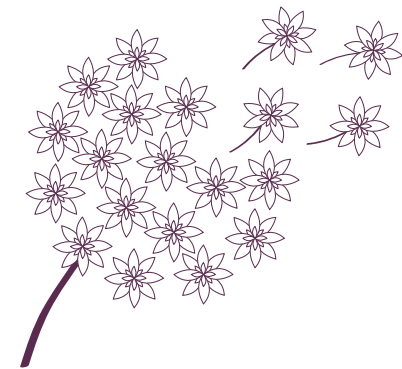
El programa Cooperación entre Estado y Sociedad Civil para el Desarrollo de la Paz (Cercapaz) apoya desde 2007 procesos de Construcción de Paz a nivel nacional y en los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Cesar. El Programa se ejecuta por la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) por encargo del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ, por sus siglas en Alemán), y se implementa conjuntamente con varias entidades nacionales como la Agencia para la Cooperación Internacional de Colombia (APC-Colombia), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Alta Consejería para la Seguridad y la Convivencia, la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv) y la RedProdepaz, entre otras.

Cuando se planteó el concepto del Programa en el año 2007, se identificaron tres necesidades fundamentales para la Construcción de Paz (*Peace Building Needs – PBN*)⁵. Con base en estas necesidades se formuló en 2007 la hipótesis básica de trabajo:

Las “débiles capacidades institucionales para la interacción, y la desconfianza existente entre el Estado y la Sociedad Civil” son obstáculos para la Construcción de Paz y la participación efectiva de la ciudadanía y para trabajar la conflictividad y las violencias (GIZ-Cercapaz, 2012).

Consecuentemente, el Programa focalizó su trabajo en fomentar una interacción constructiva o bien “acuerdos y sinergias entre la Sociedad Civil y el Estado, que se traduzcan en iniciativas conjuntas de Construcción de Paz” (GIZ-Cercapaz, 2014) y de inclusión social.

Para el año 2011, en la tercera fase del Programa, se acordaron con las entidades nacionales contrapartes y con base en evaluaciones realizadas, las siguientes tres líneas de trabajo (GIZ-Cercapaz, 2012):



- Inclusión social de grupos tradicionalmente excluidos.
- Convivencia y abordaje integral de violencias.
- Visiones regionales de desarrollo.

En cada una de estas líneas se enfatizó la importancia de la articulación entre los niveles del Estado y con esto una interacción fluida entre los mismos. Con respecto al nivel nacional se acordó explícitamente que las instituciones nacionales asesoradas evaluarán los procesos con miras a la articulación con los departamentos y municipios y que se incorporaran aprendizajes en sus procesos y planes de trabajo. Con las contrapartes subnacionales se acordó buscar la articulación con los otros niveles del Estado. Es allí donde quedó explícitamente el propósito de lograr cambios positivos en dichos niveles —enfoque multinivel— y agilizar procesos de articulación y aprendizaje entre los niveles ('Principio del ascensor de Rosario').

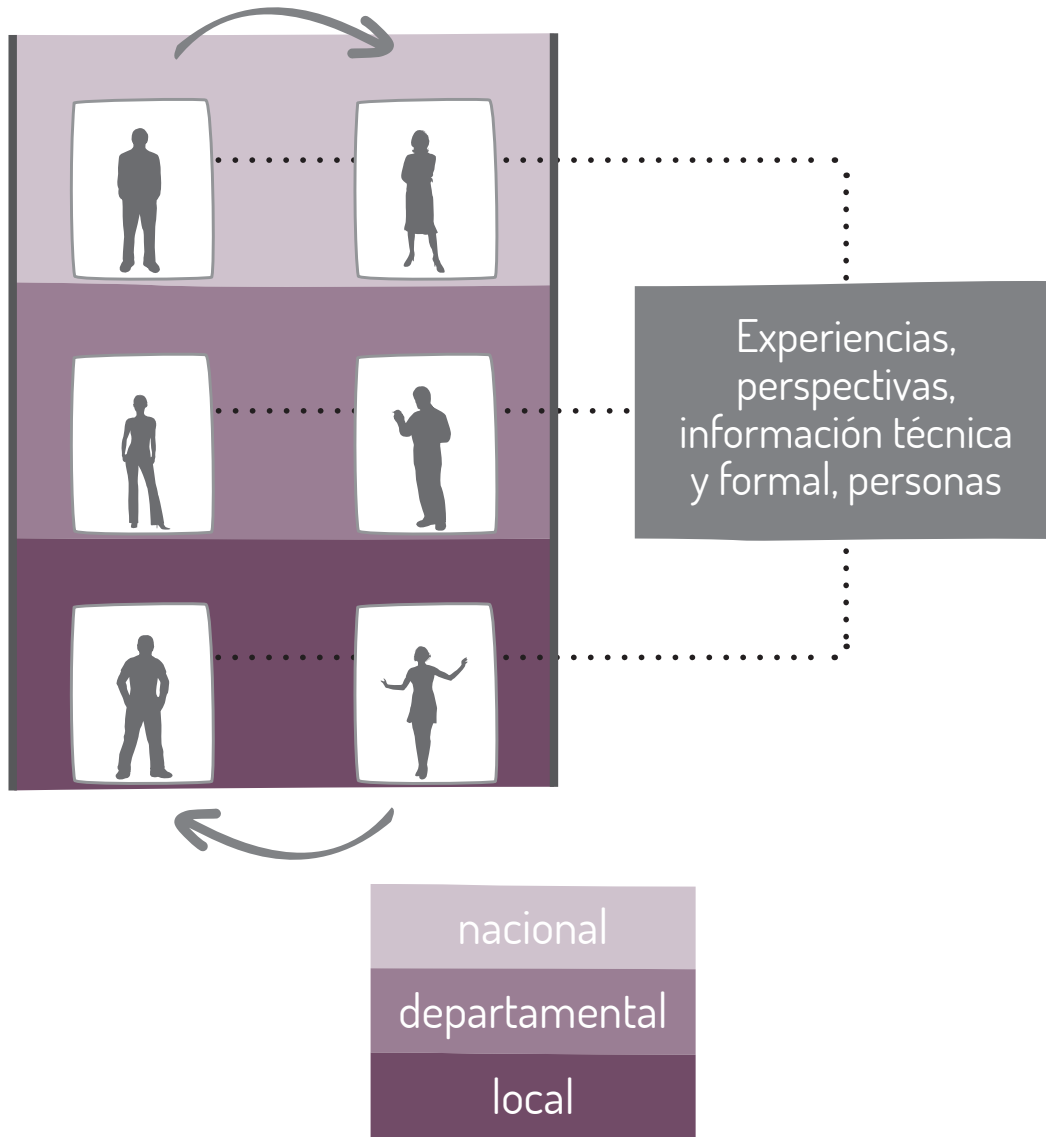


1.3.2 El enfoque multinivel y el Principio del ascensor de Rosario

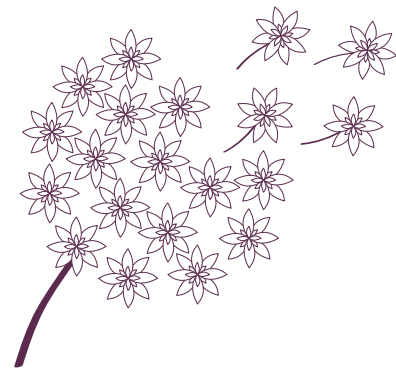
Desde la práctica se sabe que los procesos de articulación internivel pueden ser complejos y exigentes. Siguiendo el enfoque multinivel y el Principio del ascensor de Rosario, no es suficiente planificar y realizar las diferentes acciones o intervenciones en los diferentes niveles. Estas intervenciones tienen que ser sintonizadas entre sí respecto a su objetivo de cambio en común. Desde el principio es importante pensar en los grupos de actores por involucrar. Cada involucrado debería conocer las perspectivas y necesidades de los otros niveles para encontrar el propio rol óptimo en el proceso. Las intervenciones en los diferentes niveles deben influirse mutuamente y orientarse en la política nacional —e internacional— de reforma. Al mismo tiempo, la política de reforma tiene que basarse en la realidad y en las experiencias del nivel local y regional. Esta influencia mutua es lo que se entiende por 'Principio del ascensor de Rosario' en los conceptos de desarrollo (Rauch, 2012).



1 Acerca de la sistematización



Principio del ascensor de Rosario



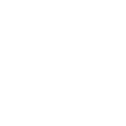
Adicional a esto, el programa Cercapaz parte de la siguiente hipótesis: la Construcción de Paz requiere instancias de participación con legitimación democrática y fomento de espacios incluyentes que permitan establecer relaciones de confianza entre los diversos actores. El Programa reconoce la diferencia de contextos regionales y locales y la diversidad de actores que desarrollan actividades a favor de la Construcción de Paz en distintos niveles y con diferentes alcances. Esta diversidad territorial requiere un diálogo multinivel —un diálogo entre los diversos niveles del Estado— para obtener legitimidad política. Según esta lógica, relaciones excluyentes o impositivas entre los diferentes niveles pueden resultar contraproducentes al fomentar la escalada de conflictos.



Trabajar con enfoque multinivel y con el Principio del ascensor de Rosario se puede explicar a través de un ejemplo del contexto de Cercapaz: a nivel nacional significa influir en las condiciones marco, como en la elaboración de leyes que pretenden el mejoramiento del control democrático, a manera de ejemplo la Ley de Víctimas (Ley 1488 de 2011). Para su construcción se identificaron aprendizajes desde las regiones y comunidades y con base en ellos se definieron las condiciones marco. Para la implementación de la ley se definieron explícitamente los mecanismos de articulación entre Nación-región para asegurar que fuera desarrollada en las entidades territoriales (departamentos y municipios). A nivel regional se trata de aprovechar nuevas condiciones, nuevas normas y buscar caminos para ponerlas en práctica, tomando en cuenta los actores afectados e involucrados.



En el caso de la Ley de Víctimas, las entidades territoriales involucran en la implementación a los actores de los municipios y departamentos de acuerdo con los mecanismos definidos (Mesa de Víctimas y Comité de Justicia Transicional). Con la integración del nivel local a la implementación se aspira al empoderamiento y la capacitación de los representantes de intereses de los ciudadanos afectados y las instituciones y organizaciones involucradas, para que incidan en las decisiones de los asuntos públicos. Se trata sobre todo de las acciones identificadas para el Plan de Acción Territorial para Reparación a Víctimas, las cuales se formulan con base en las necesidades identificadas en los espacios definidos por la ley (Mesa de Víctimas y Comités de Justicia Transicional) para asegurar que los beneficios los reciban las víctimas, quienes habitan en el nivel local.



1.3.3 La articulación como reto con creciente importancia

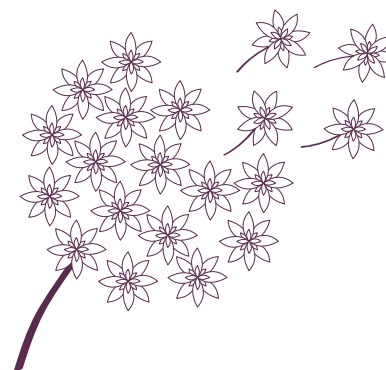
Se ha observado en los últimos años que la articulación y cooperación estrecha entre niveles y diversos actores tanto de la Sociedad Civil como de la academia y del sector privado juega cada vez un rol más relevante para tratar los retos importantes de la sociedad y con esto también del Estado.

Límites [por ejemplo entre personas, roles y organizaciones] son más permeables y la palabra “red” parece describir mejor el ambiente operacional del gestor público de hoy que la palabra “jerarquía”. La así llamada “conducción de sociedad” es hoy en día más que nunca un proceso que involucra los sectores público, privado y la Sociedad Civil conjuntamente, y ya no es limitado a un sector público monolítico. Trascender límites organizacionales, jurisdiccionales y sectoriales siempre ha sido parte de la gestión pública, pero el énfasis reciente en gobernanza colaborativa y gestión pública colaborativa reconoce que la frecuencia de tales esfuerzos inter-organizacionales ha incrementado dramáticamente y es probable que incremente más (Kuenzel & Welscher, 2009, págs. 16, 17).

Es una tendencia que abarca oportunidades para la Construcción de Paz: por un lado porque se logra eficiencia política, y por otro lado porque solamente puede ser exitoso el trabajo en red o en cooperación si las partes se relacionan viviendo una cultura de paz.

1.3.4 Sobre los tres procesos, base de los aprendizajes presentados en este documento

Como se mencionó anteriormente, para esta sistematización se identificó en cada una de las líneas de trabajo de la fase tres de Cercapaz un proceso que sirviera de referencia para aprendizajes sobre la relación multinivel. Cada uno de los procesos seleccionados presenta diferentes características en cuanto a mecanismos, instrumentos, procesos y estrategias de articulación en la relación Nación-región y, por tanto, aporta conocimiento desde diferentes ópticas. Igualmente, permite elaborar conclusiones y aprendizajes para fortalecer la relación entre niveles. Dado que el Programa centra su asesoría especialmente en el cómo hacer las cosas, los procesos seleccionados permiten identificar desde los actores que vivieron la experiencia, aprendizajes sobre la forma de fomentar, fortalecer y aprovechar más el trabajo articulado y





coordinado entre la Nación y el territorio. A continuación una breve descripción de los tres procesos seleccionados para la sistematización.

Acompañamiento a la implementación de la Ley de Víctimas

La Ley 1448 o Ley de Víctimas y de Restitución de Tierras busca aunar esfuerzos de las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil para restituir los derechos de las víctimas del conflicto armado. Fue aprobada en el año 2011 con una vigencia de 10 años y es concebida como un instrumento de justicia transicional. Esta ley establece de forma explícita dos mecanismos de articulación para el trabajo multinivel. El Comité Territorial (departamental y municipal) de Justicia Transicional y la Mesa de Participación de Víctimas. Desde 2012, Cercapaz apoya a los departamentos de Caldas, Norte de Santander y Cesar en su implementación; igualmente apoyó la formulación de los correspondientes Planes de Acción Territorial (PAT) para dar respuesta a las necesidades de las víctimas y garantizar sus derechos.

Los espacios establecidos en la ley son las máximas instancias a nivel departamental y municipal de concertación, diseño, toma de decisiones y adopción de los PAT. Además, las Mesas de Participación de Víctimas ejercen la función de veeduría a la implementación de dicha política. De otra parte, la ley articula estos mecanismos del nivel territorial con el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas, que son mecanismos del nivel nacional.

Las mesas municipales son las instancias básicas que alimentan a los niveles superiores, esto se hace a través de la elección de un representante de víctimas que sube del nivel municipal al departamental y allí a su vez se elige un representante que participa en la mesa nacional. La mesa departamental juega principalmente un rol de interlocución entre los niveles municipal y nacional. El nivel nacional es responsable de la formulación de planes nacionales para la implementación de la Política Pública de Reparación de las Víctimas en el territorio. La ley vincula más de 40 entidades del nivel nacional, entre ellas a la Unidad Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv), la Defensoría del Pueblo, la Unidad de Restitución de Tierras, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje y el Departamento para la Prosperidad Social, entre otros, para la implementación de la política pública en el nivel local y departamental.

Desarrollo de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana en los territorios

La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC) está enmarcada por la Ley 1450 de 2011 que expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para Todos”. La PNSCC establece lineamientos estratégicos en temas de seguridad y convivencia. A nivel territorial orienta la formulación de Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC), según las características del territorio.

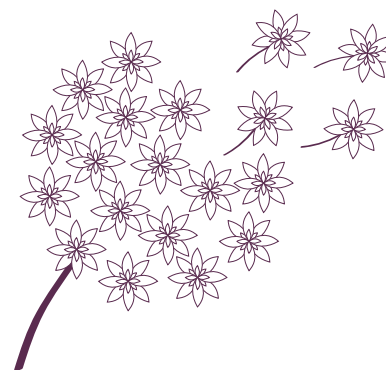
La política diferencia entre “Seguridad Ciudadana” y “Convivencia Ciudadana” (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana – ACPCSC, Departamento de Planeación Nacional – DNP, 2011, pág. 2), lo que establece un nuevo paradigma de seguridad, que la comprende como un asunto social multicausal cuya mejora requiere nuevos enfoques, entre ellos la prevención.

Esta política no establece en forma explícita los mecanismos de articulación entre niveles del Estado, pero el proceso a desarrollar para la formulación y ejecución de los planes territoriales requiere coordinación y articulación entre los niveles nacional, departamental y municipal.

La implementación de la PNSCC prevé la “articulación dentro del Estado” y la “coordinación Nación–territorio” e involucra así tanto actores institucionales de los niveles antes mencionados como actores de la Sociedad Civil, especialmente adolescentes y jóvenes (Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana – ACPCSC, Departamento de Planeación Nacional – DNP, 2011, pág. 9).

Para la formulación de los PISCC es necesario identificar las necesidades particulares de los territorios, lo que fomenta un trabajo entre el nivel departamental y municipal y, de igual forma, la concertación de las acciones concretas que se incluyen en dichos planes. Igualmente, permite involucrar una multitud de entidades estatales del nivel nacional en la ejecución y financiación, como los Ministerios de Salud, de Educación, de Trabajo, de Cultura, de Vivienda, de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Coldeportes, la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR) o el Instituto Nacional de Vías⁶. Así mismo, la particularidad de las necesidades territoriales y la definición de acciones específicas en los respectivos planes determinan cuáles actores e instituciones del nivel territorial deben participar de cada nivel.

1 Acerca de la sistematización





Acompañamiento a la construcción de la Visión Subregional de Desarrollo de Caldas y al Fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) en Cesar

La construcción de Visiones de Desarrollo está enmarcada en la Ley 1450 de 2011 —sobre el Plan Nacional de Desarrollo—, la cual tiene un enfoque regional de desarrollo y busca garantizar la participación del nivel subnacional —departamentos y municipios— en la cofinanciación y ejecución de las acciones y estrategias definidas en el PND. Igualmente, la Ley de Ordenamiento Territorial —Ley 1454 de 2011—, establece que el Contrato Plan es un dispositivo para la concertación de políticas, programas y proyectos entre la Nación y las entidades territoriales, o entre la Nación y los esquemas asociativos territoriales. Estas dos normativas buscan complementar los esfuerzos e iniciativas planteadas y desarrolladas desde el nivel departamental y local, con recursos y aportes de financiación provenientes de las entidades nacionales con presencia en el territorio.

Esta mirada regional exige que las entidades territoriales cuenten con una visión de desarrollo subregional o regional, mediante la cual identifiquen los proyectos estratégicos que puedan ser susceptibles de cofinanciación por parte del Gobierno Nacional o a través del Sistema Nacional de Regalías. Sin embargo, no se brindan criterios ni procedimientos claros desde el nivel nacional para que desde los territorios se pueda contar con su mirada regional estratégica, lo que dificulta esta articulación.

De otra parte la Ley 152 de 1994, denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, establece las autoridades e instancias de planeación, otorgándole al Consejo Nacional de Planeación y a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), el carácter de instancia de planeación como un mecanismo de articulación entre niveles desde la óptica de la planeación del desarrollo, y determina que el Consejo Nacional y los Consejos Territoriales conforman el Sistema Nacional de Planeación.

Como este mandato de coordinación y articulación entre niveles se ha establecido de forma muy general, no hay suficiente claridad en la normativa acerca de procedimientos sobre la forma de hacerlo. Por ello, en la práctica los Consejos Territoriales juegan un rol débil, a pesar de estar establecidos desde la Constitución de 1991.

Los dos procesos identificados en el tema de Visiones de Desarrollo, como experiencias para aportar aprendizajes de articulación Nación-región, permiten complementar una mirada desde la óptica de la temática de la planeación del desarrollo. Las dos experiencias involucran actores

institucionales del nivel nacional, regional y municipal y a su vez actores de la Sociedad Civil, academia y sector empresarial. Igualmente, basan su trabajo en una ‘planeación conjunta’ de los procesos, o bien en el diseño metodológico de estos y en la implementación, en la perspectiva de lograr su materialización a través de inversiones y/o acciones conjuntas.

El proceso de Caldas tiene como objetivo construir colectivamente con la participación de los diversos actores del territorio una visión de desarrollo del noroccidente de Caldas, que involucra a cinco municipios: Filadelfia, La Merced, Marmato, Riosucio y Supía. Del nivel nacional el proceso involucra principalmente al Departamento Nacional de Planeación (DNP), con su Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS); y del nivel departamental a la gobernación de Caldas, al Comité de Cafeteros, a la Corporación Ambiental Autónoma Regional (Corpocaldas) y a las universidades Nacional, de Caldas, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y de Manizales; finalmente involucra también a la Cámara de Comercio de Manizales.

Del nivel municipal involucra a las alcaldías⁷. Además, participan varias instituciones educativas y organizaciones de la Sociedad Civil, de los sectores sociales, comunitarios, productivos e instancias de participación. Dentro de cada fase se dan espacios en los cuales interactúan y dialogan los actores de los tres niveles de Gobierno y representantes de la academia, el sector privado y la Sociedad Civil⁸. De estos momentos o espacios —reuniones, talleres, eventos— se resalta el diálogo político⁹ de seguimiento —desayunos de trabajo cada seis semanas—, la evaluación de avances y la suscripción de compromisos así como los espacios de reflexión conjunta Nación-departamento para registrar los aprendizajes mutuos.

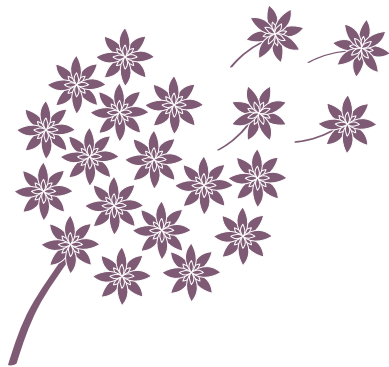
El objetivo del proceso en el Cesar es fortalecer los CTP como mecanismos de participación social y diálogo entre la Sociedad Civil y el Estado, y la articulación de la planeación entre niveles en el proceso de formulación e implementación de planes de desarrollo.

El proceso involucra también al DNP-DDTS del nivel nacional, a la gobernación del Cesar en el nivel departamental y a los CTP de varios municipios. Desde la Sociedad Civil participa directamente el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar (PDP-Cesar). En este proceso los espacios son informales. Trabajan de forma articulada el PDP-Cesar y la Secretaría de Planeación de la gobernación del Cesar para la capacitación de todos los CTP¹⁰. Participan también otros actores de la Sociedad Civil y de la academia¹¹, algunas ONG y el sector privado. Cuentan con el acompañamiento de la DDTS del DNP.

2. Aprendizajes de procesos de articulación y cooperación entre Nación y región

En este capítulo se presenta la información adquirida por personas que participaron en uno de los tres procesos de articulación internivel elegidos para la sistematización. Como se mencionó anteriormente, estas personas del nivel nacional y de los tres departamentos fueron entrevistados o participaron en un grupo focal.

En el apartado 2.1 de este capítulo se describen los beneficios identificados de la articulación internivel para los procesos elegidos. Los siguientes tres apartados (2.2 hasta 2.4) están dirigidos especialmente a personas que quieren aprender de estas experiencias para su propia práctica en la Construcción de Paz, ofreciendo factores que fomentan la articulación y recomendaciones concretas para el trabajo en procesos de articulación.



2.1 Beneficios de la articulación

En esta parte se presentan las respuestas de los entrevistados a la pregunta: ¿Cuáles son los beneficios que identifica de la articulación entre los niveles del Estado y que sirven a su vez para el proceso de cambio en el contexto de la Construcción de Paz? Las respuestas se dejan agrupar bajo los siguientes títulos. Más abajo, la descripción en detalle de cada uno de ellos, acompañados por citas de los entrevistados.

- Respeto y valoración mutua: una relación más a la par.
- Confianza.
- Fortalecimiento y empoderamiento, sobre todo de los niveles subnacionales.
- Descentralización vivida y participación política.
- Mayor profesionalidad y eficiencia.
- Responsabilidad aumentada para el cambio consensuado.

2.1.1 Respeto y valoración mutua: una relación más a la par

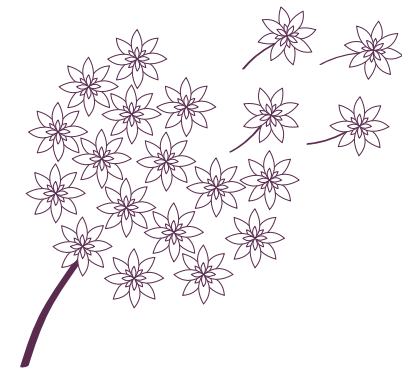
“Es un nuevo estilo de contacto: negociación en vez de imposición”.

“Antes era imposición desde arriba, ahora hay mayor reciprocidad entre periferia y centro”.

“Es un espacio de articulación quitándose los guantes de boxeo”.

Con la articulación entre niveles se evidencia una mayor construcción conjunta y consensos entre los niveles y sectores, y se disuelve cada vez más la imposición desde arriba, dando lugar a la negociación. Actores claves se acercan físicamente a otros y el nivel nacional viaja al territorio. A través del diálogo se corrige la imagen de los actores y se reconoce el valor de la información del otro y de la interlocución. Resultados concretos de acciones conjuntas respaldan la valoración. Por ejemplo, el DNP ha concluido que no hay receta única para el desarrollo territorial y muestra una actitud de escucha al territorio para conocer la realidad cultural, económica y climática en pro de desarrollar soluciones conjuntamente.

Esta actitud motiva al mismo tiempo a los niveles subnacionales para participar en el diálogo. Representantes de la Universidad de Caldas, por ejemplo, se sienten complacidos al poder contribuir en la construcción de la Visión Territorial Noroccidente. En el mismo ejemplo, existe la disposición de varios actores de complementar recursos para generar un mayor impacto con las acciones articuladas. En el caso de la implementación de la Ley de Víctimas, estas se organizan mejor para sacar un mayor provecho en los espacios con el Estado. A su vez, sus representantes han visto que las informaciones que emiten son importantes y reconocidas para llegar a buenos resultados.



2.1.2 Confianza

“Posibilitar espacios de encuentro y diálogo entre mandatarios y otros actores ha generado apertura y reconstrucción de confianza”.

La confianza se mencionó varias veces como beneficio clave de la articulación transnivel. En el contexto de Colombia este factor juega un rol muy importante, considerando el alto nivel de desconfianza tanto de la Sociedad Civil frente a las instituciones del Estado como de los niveles departamental y municipal frente al nivel nacional.

Se menciona el logro de confianza en los casos donde se ha realizado un contacto real y personal entre los actores en talleres, reuniones de trabajo y otros eventos formales e informales. En el contexto de la Ley de Víctimas se menciona la confianza desde los representantes de las víctimas como paso importante para sacar energía en los procesos de resarcimiento con el Estado y para tener la impresión que los funcionarios realmente tienen un interés en que se cumpla la ley. En el contexto de la Visión Subregional de Desarrollo se menciona que los actores del territorio confían ahora más en el DNP como entidad pública del nivel nacional, por la actitud de escucha y su verdadero interés en el territorio. Igualmente, consideran que al estar el DNP cercano a la región, cree en ella y en sus apuestas.

El contacto personal de los actores permite información y experiencias tangibles y, con esto, pequeños cambios personales. La confianza creada entre diferentes actores eleva la credibilidad de la institución que representan. Otra fuente importante de creación de confianza son los resultados concretos en el trabajo articulado. La confianza es definitivamente uno de los factores más importantes por considerar durante los procesos de paz. Implica esfuerzo establecerla y hay que tener mucho cuidado porque se puede destruir rápidamente.

2.1.3 Fortalecimiento y empoderamiento, sobre todo de los niveles subnacionales

“Se ha ganado la difusión de conocimiento al nivel municipal y la formación de personas a nivel local”.

El hecho que representantes del nivel nacional visitaran municipios y departamentos para intercambiar y trabajar conjuntamente llevó a un fortalecimiento de los niveles municipal y departamental. Este acercamiento ha sido entendido parcialmente como gesto de valoración y reconocimiento. Al mismo tiempo, quedó claro que los diferentes niveles dependen de la

información de los otros, y este reconocimiento en sí ya es un fortalecimiento de los niveles subnacionales.

Los actores públicos participan en experiencias positivas y con ello se motivan porque ven que vale la pena participar. A través del intercambio también se ha hecho visible que el nivel municipal puede necesitar una capacitación en algún tema o apoyo técnico de los otros niveles. Esto, por su parte, ayudó a que llegara información clave al municipio con lo cual se ha podido, por ejemplo, formular proyectos de manera mucho más profesional y con más probabilidad de ser financiados. En este aspecto también ha ayudado mucho que el nivel nacional informó al municipio y al departamento sobre las diferentes fuentes de financiación y los requisitos respectivos para solicitar recursos.

Otro aspecto de fortalecimiento en todos los niveles se evidenció después de ciertas experiencias en la articulación mutua: los actores sabían mejor cómo aprovechar los espacios de encuentro para sacar información importante, posicionar temas o vincularse con actores estratégicos. Desde el nivel nacional sobre todo se ha reconocido que los niveles subnacionales cuentan con información y experiencia muy importante para formular e implementar políticas aterrizadas. A través del intercambio también se clarificaron roles con lo que estos pueden ser cumplidos más adecuadamente. Destaca que el nivel departamental, y con esto también el gobernador, es un actor clave de intermediación entre el nivel nacional y municipal. La Sociedad Civil también está fortalecida por una mejor organización, porque se ha visto que tiene sentido representar sus intereses en los procesos de articulación.

2.1.4 Descentralización vivida y participación política

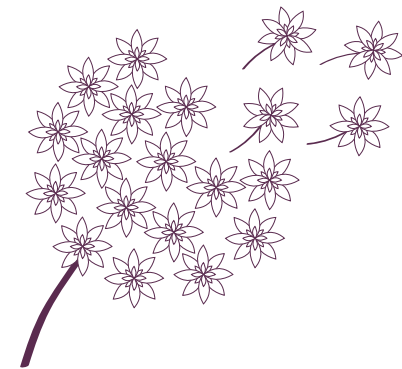
“Se recuperó el rol de la institucionalidad según nivel en un proceso real”.

“Es una articulación de entidades desde el nivel nacional para apoyar la implementación de medidas e iniciativas al nivel local”.

“Desconcentra los servicios para las víctimas”.

“Cada nivel ve en el proceso una forma de realizar sus intereses institucionales”.

Los espacios de articulación son una oportunidad para cumplir roles institucionales definidos del sector público y para practicar la participación política de actores de la Sociedad Civil. Se





rompe la lógica de imposición desde arriba y se nota una mayor reciprocidad entre los niveles del Estado, también porque se hace evidente que el conocimiento de la base es importante para ser exitosos en la implementación de políticas.

La participación de diferentes actores, como el sector público, la Sociedad Civil y en algunos casos el sector privado y las universidades, da mayor capacidad de convocatoria y más fuerza al proceso multiactor. Los actores de las diferentes entidades se sienten cada vez más protagonistas de cambio y se apersonan de este rol. Al mismo tiempo, se evidencia que la única manera para implementar una ley como la Ley de Víctimas es utilizar y fortalecer a los representantes del Estado a nivel municipal, porque es allí donde se encuentran los afectados.

2.1.5 Mayor profesionalidad y eficiencia

“La articulación ayudó a mejorar la calidad técnica de proyectos”.

“Es un beneficio para la comunidad: más recursos y cofinanciación de proyectos”.

Se ha podido constatar en muchos casos una elevada calidad en los procesos a través de la articulación entre los niveles. Por el diálogo es posible entender las necesidades de otros involucrados, llegar a información precisa y ajustada, abrir con esto la mente para comprender el proceso más allá del propio contexto y facilitar estrategias integrales. A través de ejemplos vividos de un diálogo enfocado, estructurado y bien preparado ha sido posible concentrarse en las tareas concretas de la política. Se percibe muy útil el rol de un tercero como la GIZ para apoyar la articulación de los diferentes actores.

Las victorias tempranas han mostrado que un trabajo profesional y cuidadoso sí permite que propuestas del nivel subnacional queden plasmadas en la política nacional. Se han podido preparar proyectos sólidos que tienen una elevada probabilidad de aprobación porque se han considerado los requisitos del nivel nacional para financiarlos. Al mismo tiempo, el nivel nacional se da cuenta que algunos mecanismos de financiamiento o regularidades tienen que ser ajustados porque no corresponden a las necesidades del nivel local. En resumen, el conocimiento de la perspectiva del otro simplifica procesos administrativos, se evitan duplicaciones y se profesionalizan los pasos de los procesos. Esto facilita la asignación adecuada o el ajuste de recursos¹².



2.1.6 Aumento de la responsabilidad para el cambio consensuado

“Los actores involucrados se sienten protagonistas del cambio y se apersonan de este rol”.

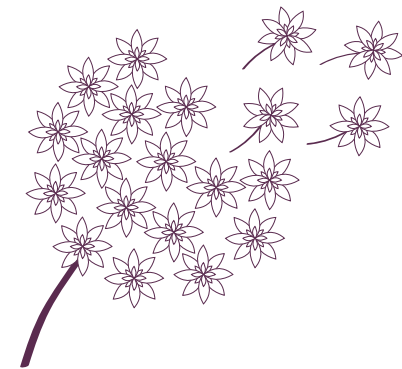
“La ciudadanía siente mayor compromiso con su territorio”.

Se observa una mayor apropiación de roles en los procesos de articulación y con esto los actores muestran que asumen la responsabilidad para el cambio. Este cambio muchas veces va acompañado por un empoderamiento de los mismos actores. Una precondition importante para un compromiso fuerte es la confianza en los otros actores que forman parte del proceso. En el caso de la Visión Subregional de Desarrollo para el noroccidente de Caldas, se ha podido observar que los actores consideraron tan importante el trabajo conjunto que transpusieron barreras políticas y ya no fue posible reconocer de qué partido era cada uno. El trabajo serio del sector público en un tema que puede tener un efecto de motivación para representantes de la Sociedad Civil: se eleva la conciencia acerca del tema y con esto el compromiso personal.

2.2 Factores que han favorecido y factores que han dificultado la articulación

En este capítulo se presentan factores que han favorecido y factores que han dificultado la articulación entre los actores de los niveles del Estado y con la Sociedad Civil en los tres procesos de ejemplo. Al igual que en el apartado anterior, donde se abordan los beneficios de la articulación, se trata de experiencias vividas por las personas entrevistadas. Estos factores deducidos desde la práctica pueden servir como pistas para otros contextos de articulación entre niveles sobre qué fomentar y qué es mejor evitar, tomándolos como base para preparar el terreno y disminuir la probabilidad que factores marginales decidan sobre el funcionamiento de la articulación.

Las respuestas se dejan agrupar bajo los siguientes títulos. Más abajo, la descripción en detalle de cada uno de ellos, acompañados por citas de los entrevistados.



Ideas para fomentar la articulación
entre Nación, departamento y municipio
Experiencias de tres procesos de cambio
en la Construcción de Paz en Colombia

- Comunicación, flujo de información, diálogo y negociación.
- Conocimiento del tema y del territorio.
- Metodologías, técnicas y estrategias para facilitar el diálogo.
- Actores y roles.

2.2.1 Comunicación, flujo de información, diálogo y negociación

“Los mecanismos de participación de víctimas (Mesas de Participación) y Comités de Justicia Transicional, han demostrado que desde la creación del protocolo se dio un diálogo Nación-región. También permite que se discutan las acciones y que haya canales de interlocución oficiales entre niveles para la participación de las víctimas”.

Lo que fomenta la articulación

La mayoría de los entrevistados mencionó la comunicación como factor clave en un proceso de articulación. Existen buenas experiencias en asegurar una *comunicación clara y transparente* para que todos los y las participantes estén informados acerca del proceso, utilizar *diferentes medios y canales* de envío de información, mantener información actualizada del proceso para consulta y poner en práctica el *‘Primero escuchar y aprender’*.

Además, ha ayudado mucho practicar la alineación y no una política (partidista) en el ejercicio de articulación. Desde el nivel nacional se ha notado un cambio positivo en la articulación con los niveles subnacionales al usar una *comunicación más sencilla, evitando tecnicismos*. Otro aspecto importante ha sido *definir expectativas* comunes y claras al *comunicar el interés* de cada una de las partes. Se ha mostrado, aunque cueste, que vale la pena hacer un esfuerzo por *estar desprevenido* de los dos lados —del nivel nacional y del territorio—: mostrar la motivación para el proceso, conversar de manera honesta y poner un énfasis en la *coincidencia de intereses entre las partes*.

Lo que obstaculiza la articulación

Uno de los principales cuellos de botella identificados fue la *carencia de información* en el interior de la gobernación y, en general, de las instituciones del nivel territorial; igualmente, el *sentido de propiedad y hasta de exclusividad de la información* por parte



de algunas instituciones u organizaciones que limitan el flujo de la misma. Otro freno en el tema de comunicación ha sido *quedarse en la lógica y en el lenguaje de la propia organización*, sin pensar en las otras partes o actores.

Por otra parte, en algunos casos en el nivel subnacional se considera que la negociación no se percibe: se identifica la relación con la Nación como una ‘relación rogada’ en la cual llega el apoyo pero no en la cantidad y calidad esperada. Algunos actores del nivel subnacional observan que *el nivel nacional no escucha suficientemente* y se brinda comunicación y capacitación demasiado lenta sobre lineamientos y el marco jurídico al nivel territorial.

2.2.2 Conocimiento del tema y del territorio

“A pesar de que actuaban en bloque, se fragmentaban al ver la asignación de recursos a una región, la pregunta siempre era ¿y a mí por qué no me dan más?”

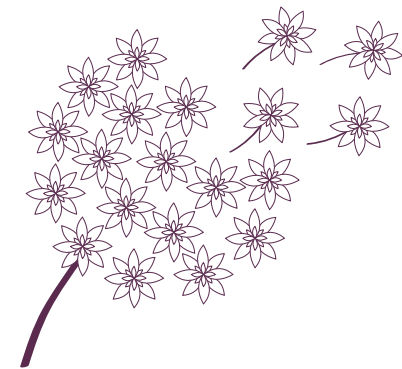
➤ Lo que fomenta la articulación

Se ha visto que el punto de entrada para iniciar el diálogo se da por la *importancia del tema y el interés compartido*: el tema tiene que estar en la agenda pública nacional y en las agendas territoriales. *Conocer en las regiones los lineamientos políticos*, procesos, procedimientos, directrices y dinámicas nacionales, mejora las capacidades y el potencial de negociación desde el territorio. Desde el nivel nacional ha ayudado entrar a trabajar con el territorio *desde la perspectiva* de este último —cambiar de esquema mental—, aprovechar las buenas relaciones con los actores representados allí para facilitar su llegada y *reunirse primero con el departamento y después con el municipio*.

Ha sido estratégico *realizar intercambios para aprendizajes conjuntos*, visitar el territorio y dar seguimiento con los aliados del nivel nacional para vigilar el cumplimiento de los objetivos y fortalecer la acción conjunta.

➤ Lo que obstaculiza la articulación

Mirando el aspecto desde las experiencias negativas sobresale el *desconocimiento del tema*, manifestado en hechos tales como no conocer o no tener acceso a la norma o el desconocimiento para la formulación y gestión de proyectos, sobre todo en el nivel



municipal. Otro aspecto importante que se identifica es la *falta de organización y preparación de la Sociedad Civil*.

Desde el nivel subnacional en algunos casos se percibe como obstáculo la *actitud de los funcionarios del nivel nacional*. Los ven poco abiertos a cambiar y quedándose muy en su proceso formal. Cuando van a los municipios su actitud se percibe desde lo local como “Sabemos cómo funciona la cosa”.

2.2.3 Metodologías, técnicas y estrategias para facilitar el diálogo

“Una metodología de construcción colectiva lima asperezas”.



➔ Lo que fomenta la articulación

Ha ayudado tener *conceptos y criterios comunes*. Para ello es importante contar con capacidades y *conocimiento sobre el diseño de un proceso* de articulación participativo. En este punto ha sido importante, según las fuentes de información, el apoyo de los asesores de Cercapaz. Se menciona la utilidad de *herramientas que facilitan el diálogo* equitativo y adecuado al contexto así como metodologías que disminuyan la complejidad. Igualmente, contar con conocimientos técnicos, como por ejemplo para la elaboración de *diagnósticos*, visto por muchos actores como un elemento clave para iniciar de manera sólida un proceso de cambio en cooperación.

También se reconoce como fructífero aprovechar los *mecanismos de articulación formales* que se encuentren ya normatizados, como los Consejos Territoriales de Planeación y los Comités de Justicia Transicional, entre otros. Finalmente, *activar el sentido de innovación y creatividad*, y para la construcción de relaciones interinstitucionales entender la creatividad como un potencial de cambio y mejora.

➔ Lo que obstaculiza la articulación

En este bloque temático el factor más crítico identificado fue la *dependencia de un tercero neutro* para generar sinergias. Igualmente, se mencionaron aspectos como la *falta de claridad en las rutas* para establecer diálogos y también la falta de metodología para momentos de articulación complejos. Además, se enfatizó en varias entrevistas en el daño que han causado las *fallas en la logística* de los eventos, factor que puede dañar la motivación y confianza en los actores.



2.2.4 Actores y roles

“Ya hemos ido logrando un grado de pertenencia y estamos buscando más el bien de todos y no de cada representante por individual”.

“La existencia de la Secretaría de Víctimas ofrece personal especializado para la implementación de la ley. La Secretaría es la intermediaria entre víctimas y Nación. Facilita una mejor atención a las víctimas y las relaciones entre niveles”.

“Apropiación por parte de actores regionales y locales, lo sienten de ellos, no de GIZ ni de DNP”.

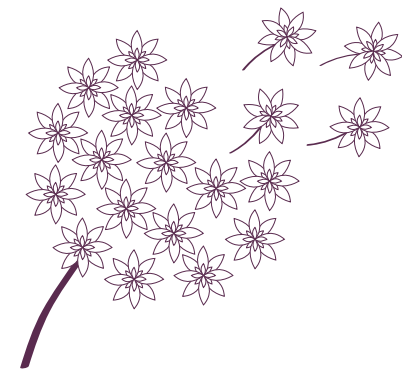
“Había un gran compromiso por parte del Secretario de Gobierno del gobierno departamental. Le gustó el tema”.

➔ Lo que fomenta la articulación

Los entrevistados subrayaron que ha sido importante construir con los actores del territorio un *proceso participativo de abajo hacia arriba y viceversa*. Asegurar que sea un *proceso incluyente*, que tenga en cuenta las percepciones de *grupos importantes de la sociedad*, como indígenas, afrocolombianos, grupos de la tercera edad, etc. De igual forma ha sido clave en los procesos lograr que estén todos los actores importantes para el tema, asegurar la participación de representantes con mandato y *respaldo para tomar decisiones*, destinar recursos y que exista legitimidad para los demás actores.

Ha ayudado mucho reconocer *actores ‘de carisma’* para el proceso de articulación y aprovechar su potencial estratégicamente para saber cuándo integrar a cuál actor en el proceso de articulación. Se mencionó además que reconocer y aprovechar el rol de cada actor, por ejemplo la *gobernación como intermediaria y facilitadora*, en la articulación a nivel de los municipios y de la Nación, fomenta la misma.

Desde el nivel nacional se ha notado que es importante un apoyo en la implementación de los lineamientos nacionales al nivel local. Los mandatarios locales dan energía a la articulación si existe un interés real en la consecución de recursos. Se ha probado *acercarse desde la región a la entidad pública nacional* que toma decisiones y dar a conocer las necesidades reales de la región.





De esta forma han sido útiles, cuando *cada actor tiene claro su rol y lo cumple*, hechos como los siguientes: la entidad nacional toma decisiones en aspectos relevantes para el territorio, con base en necesidades regionales, asesora y apoya al nivel departamental y municipal en la implementación de decisiones. Por su parte, la gobernación cumple un papel de intermediación y facilitación, y los mandatarios locales aseguran que los servicios y obras sean disfrutados por la población.

Al mismo tiempo se evidencia que ayuda formar alianzas estratégicas entre los niveles con un *compromiso de cierto grado de formalidad*, firmando por ejemplo un ‘Acuerdo de voluntades’. Además, existen buenas experiencias en concertar una *estructura de conducción para el proceso* en común con roles y responsabilidades claras, realizando cálculos de costos y designación de recursos para los espacios de articulación. Aparte de una conducción estratégica, parece ser imprescindible formar uno o varios grupos para lo operativo. Para mantener la motivación y tener claro el camino en lo operativo se ha mencionado como clave *concertar aportes así como definir y producir resultados* que contribuyan conjuntamente al objetivo común. En los procesos se ha visto que puede ser muy útil involucrar una *figura que ayude a arrancar*: puede ser un actor tercero o externo.

Asimismo, ha sido importante *cultivar una relación horizontal* que genere compromisos y motive para trabajar en la confianza. También se menciona la utilidad de aprovechar afinidades personales y empatías para *establecer relaciones en lo cotidiano*. Acerca de la actitud se ha fomentado el establecer arreglos de respeto, lo que puede significar que los actores involucrados en la articulación tienen un acuerdo y lo practican, de *escucharse*, de *relacionarse con respeto*, de aprender el uno del otro con apertura a lo desconocido o novedoso, con motivación a los resultados y con sinceridad para tratar las dificultades.

Lo que obstaculiza la articulación

Los aspectos identificados como factores que dificultan cuando se está hablando de actores, roles, relaciones y reglas, se centraron más en la *falta de compromiso y voluntad*, cuyas manifestaciones o efectos entre otras fueron: una falta de definición de compromisos institucionales concretos de algunos actores; debilidad en la implementación de planes concertados y acuerdos —se planea mucho, se acuerdan varias cosas, pero a la hora de ejecutar se presentan dificultades—; una *alta volatilidad* —cambios permanentes— *del personal* que está involucrado en los procesos a nivel municipal, pero también a nivel

departamental y nacional. Lo último no permite la continuidad en muchos casos, y en otros retrasa resultados porque es necesario empezar de nuevo cuando llega un nuevo funcionario a asumir el rol.

Otra debilidad significativa son los *escasos recursos para temas logísticos*, lo cual impide desarrollar las actividades requeridas y por ende obtener resultados. Desde el rol de la Sociedad Civil se identifica *debilidad en la participación ciudadana* porque muchas veces lo hace de manera ‘formal’, por cumplir y asistir, pero sin un compromiso real. Igualmente los entrevistados nombran como dificultad el no contar con todos los actores clave en los espacios de articulación.

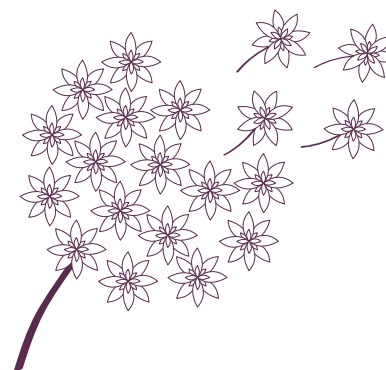
Llama la atención que se identifica como factor limitante el hecho que la gobernación no cumpla el rol definido por la ley de brindar asistencia técnica a los municipios. Como causa posible de este no cumplimiento, identifican la *falta de claridad sobre el papel y la responsabilidad articuladora* de los departamentos. Igualmente se menciona como dificultad el rol de la Nación cuando no brinda un acompañamiento coherente y sostenido a los entes territoriales —departamentos y municipios—. Estos dos factores que limitan la articulación están dando una señal: el papel de apoyo desde el nivel nacional y del nivel departamental es valorado altamente por los municipios.

Otro tema identificado como limitante es la percepción de parte de las entidades territoriales sobre los *procesos complejos*, los cuales se vuelven una sobrecarga para ellos: demasiados planes para implementar a nivel municipal, sin recursos ni apoyo suficiente de los niveles nacional y departamental.

Por otra parte, el nivel local identifica que los *municipios* en ocasiones no notan elementos de concertación sino que *sienten presión* por parte de los niveles nacional y departamental frente a ellos. En cambio, el nivel nacional observa un *afán del tema por los tiempos políticos*, competencia entre los municipios frente a un proceso que debe ser de beneficio común y, adicionalmente, notan todavía en bastantes casos la *actitud de ‘abrir la mano’* delante del nivel nacional y no la actitud de negociar.

De la misma manera se ve una limitante que es reiterativa y que se refiere a la existencia de intereses parciales, aspecto que influye directamente en la confianza. Se menciona la *primacía de intereses personales*, la insuficiente articulación entre los intereses de los

2 Aprendizajes de procesos de articulación y cooperación entre Nación y región





mandatarios y los de la comunidad, lo cual hace que la comunidad sienta peligro de que los mandatarios no representen la realidad.

Desde la Sociedad Civil se percibe, en algunos casos, una *falta de credibilidad* y frente los entes del Estado, hecho que se evidencia en la *generación de expectativas irrealistas* frente a procesos de cambio complejos. Pero también consta por parte de diferentes niveles del Estado una falta de confianza por la falta de voluntad de transformación, la existencia de prejuicios y la tendencia a juzgar fácilmente.

Otro tema que resaltan los entrevistados es la *cultura de trabajo individual* que dificulta el trabajo fluido con otros. Respecto a las relaciones entre actores, identifican como dificultad el no trabajar con enfoque diferencial con respecto a los grupos relevantes para el proceso —por ejemplo, género y etnias— e *ignorar el ritmo de vida de grupos importantes* del proceso, así como mantener la lógica política en vez de cambiar a la lógica técnica de los diálogos.

2.3 Oportunidades y riesgos para la articulación entre niveles en la Construcción de Paz en el futuro cercano

Se describen en este apartado percepciones acerca de las oportunidades y riesgos para la articulación entre los niveles del Estado y con la Sociedad Civil. Con oportunidades y riesgos, los entrevistados se refieren a condiciones o acontecimientos del presente o el futuro cercano que representan un potencial o un peligro para el funcionamiento de acciones de articulación entre los niveles. Son factores que difícilmente pueden ser influidos por actores involucrados en los procesos de articulación¹³.

2.3.1 Oportunidades

Se menciona la importancia de la oportunidad que radica en los *diálogos del Gobierno con las Farc y con el Eln* para poner fin al conflicto armado interno. Si los diálogos son exitosos se contará con un escenario de posconflicto en el cual todos los grupos armados negocian la paz y con ello se pueden abrir muchos campos para la articulación Nación-región, por ejemplo para el desarrollo del sector rural, la inversión social, la infraestructura para el desarrollo, la participación y el buen



gobierno, entre otros. La implementación de los acuerdos requiere un enfoque y una estrategia desde, con y para los territorios concretos.

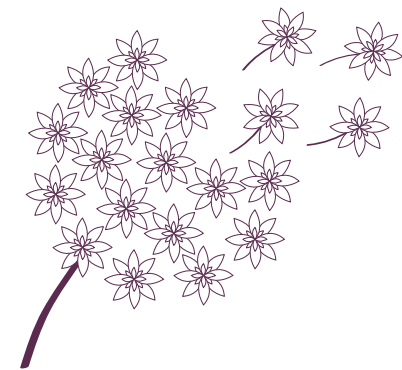
Ya los temas como la seguridad o la autonomía territorial están en la *agenda política nacional* y tienen prioridad. Estos temas abarcan un gran potencial de articulación porque se requiere para su implementación buenas prácticas del nivel subnacional. Además, ciertas *políticas e instrumentos*, como la Política de Participación Ciudadana, la Ley de Ordenamiento Territorial, el Sistema Nacional de Regalías o la Asociatividad necesitan para su aplicación exitosa una articulación entre los niveles. Para posicionar temas relevantes más a mediano plazo se ofrece el *Plan Nacional de Desarrollo* porque los temas tratados allí se mantienen, aunque se dé un cambio de gobierno a nivel territorial. Para aprovechar esta oportunidad, la práctica ha mostrado que se logran buenos resultados si se cuenta con un buen intercambio entre el nivel nacional y el territorial.

En muchos casos se cuenta con *capacidades instaladas en la región* que se pueden aprovechar para la articulación entre los niveles: existen muchos procesos sociales bien organizados; igualmente, actores como los Programas de Desarrollo y Paz (PDP), las universidades, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) o la iglesia cuentan con capacidades para apoyar en la moderación —tercero neutro— y en la sistematización de experiencias de cara a posibles réplicas de los procesos. Además, estos actores contribuyen a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo en la región.

También se percibe una oportunidad para la articulación por la *actitud* de algunos actores. Los entrevistados notan una apertura por parte de algunas organizaciones del nivel nacional para criticar constructivamente al Gobierno y *para reflexionar conjuntamente*. Además, las relaciones institucionales han trascendido hacia *relaciones más cercanas y de confianza*.

2.3.2 Riesgos

Como pueden ser una oportunidad los diálogos entre el Gobierno y las Farc así como los que se darán con el Eln, entre los posibles diálogos que se generen con otros grupos al margen de la ley para poner fin al conflicto armado interno, también pueden —según su resultado— significar una ruptura entre actores y niveles si el proceso falla o si el país no está preparado para el posconflicto. Dependiendo del resultado de los diálogos y de la situación en Colombia, el desarrollo de paz y otros temas relacionados pueden perder prioridad en la agenda política.





Aparte de cambios en la agenda política también pueden darse cambios en los programas de gobierno, y con esto también cambios al nivel de los compromisos y del personal directivo y operativo —tanto a nivel nacional como subnacional—, todo lo cual puede implicar que la voluntad y posiblemente la capacidad de articulación pueda desaparecer o disminuir.

A su vez, los diversos instrumentos gubernamentales para la articulación entre niveles, aparte de representar un potencial suponen también un riesgo. En este punto cabe resaltar, por ejemplo, que el DNP cuenta con *demasiados instrumentos para el desarrollo territorial*, como el Contrato Plan, el Sistema Nacional de Regalías o las diferentes figuras de Asociatividad Territorial de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial; todos estos instrumentos dificultan a los actores del nivel regional conocer en detalle los requisitos y pasos de aplicación específicos de cada uno. Entonces desde el nivel nacional se vuelve muy difícil cumplir con la asesoría adecuada al nivel regional, y desde el nivel regional se tiene que luchar mucho para hacer contribuciones de buena calidad en la presentación de proyectos de desarrollo territorial, para citar solo un ejemplo.

Otro riesgo importante es que muchas veces se hace la *política desde el escritorio al nivel nacional* y a espaldas del nivel subnacional. Entonces falta flexibilidad y particularidad en la ley para que sea fácilmente adaptable para todos los municipios.

En cuanto a las actitudes de diferentes actores claves, tanto a nivel nacional como subnacional, existen casos de *pérdida de confianza* por el incumplimiento de acuerdos, corrupción de cuello blanco, clientelismo, intereses partidistas y falta de compromiso social de los gobernantes. Además existen tensiones entre intereses económicos y la visión de desarrollo, que algunas veces son excluyentes. Por ejemplo, la minería dificulta la restitución de tierras.

2.4 Recomendaciones y lecciones aprendidas

Mirando hacia el futuro los entrevistados formularon recomendaciones para personas y organizaciones que enfrentan un reto similar en dar vida a la articulación y a las relaciones entre los diferentes niveles del Estado y con la Sociedad Civil. Las recomendaciones se basan en los factores que favorecen y los que obstaculizan, mencionados en el subcapítulo anterior.

Al analizar las recomendaciones se ha visto que las mismas comprueban en sus enfoques y cantidad, un modelo para fortalecer la articulación y cooperación en la cual actores del sector

público juegan un rol importante. Este modelo fue elaborado por InWEnt¹⁴ hace cinco años y publicado bajo el título *Managing Collaboration* (Kuenzel & Welscher, 2009, págs. 33-41). Por esta razón se toma este modelo como referente para plasmar las recomendaciones de la práctica colombiana, presentando la estructura y una pequeña introducción a cada grupo de recomendaciones.

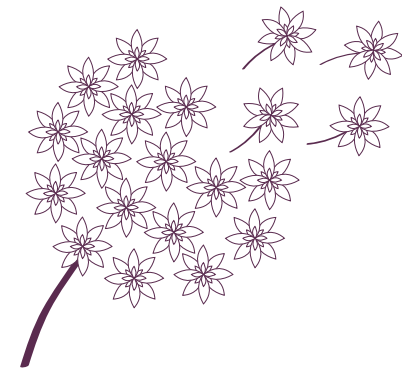
Las recomendaciones se han agrupado de la siguiente manera:

- El tema de articulación tiene que ser *relevante* para los actores.
- Los *beneficios* que se crean con la articulación tienen que ser claros y es necesario crear incentivos.
- Hay que asegurar el involucramiento de las *personas y organizaciones* adecuadas y definir *roles*.
- La *estructura organizacional de la articulación* debe ser clara para todos los participantes.
- Es clave *diseñar el proceso* de articulación de tal manera que genere *aprendizajes*.
- Los actores tienen que asegurar que estén todas las *capacidades y habilidades* representadas que se necesitan.
- Los actores necesitan claridad en los *recursos* a disposición y su uso.
- Hay que definir para qué tema se requiere *apoyo externo* y organizarlo.

2.4.1 El tema de articulación tiene que ser relevante para los actores

Como la articulación y la cooperación no son un fin en sí mismas, es importante que las diferentes entidades vean una cierta urgencia por actuar. Esto da fuerza al proceso y ayuda a que lleguen las personas adecuadas —es decir, con poder de decisión— a las reuniones.

En los procesos base de esta sistematización existen diferentes razones que otorgan relevancia al tema: en la Ley de Víctimas existe la convicción que solamente puede ser implementada con las contribuciones de los diferentes niveles del Estado y las víctimas mismas; existe una presión





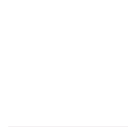
social por los afectados, las víctimas, y los diálogos del Gobierno y las guerrillas contribuyen a que el tema tenga atención política y social.

Para el caso de la convivencia, se genera atención por el tema a raíz de la violencia existente y las implicaciones de un eventual desarme, desmovilización y reintegración de grupos armados ilegales, así como la percepción de inseguridad que existe en las ciudades por robos y atracos.

Por su parte, en el tema de visión regional de desarrollo se refleja un interés y una convicción fuerte de que la construcción conjunta del territorio contribuye al desarrollo pacífico del mismo, sobre todo por parte de actores que han vivido una experiencia positiva en la construcción conjunta de una visión territorial. No obstante, para otros actores no necesariamente es obvia la interrelación con la convivencia pacífica y democrática.

Los actores entrevistados resaltan la necesidad de identificar claramente la importancia del tema en la agenda política y verificar la voluntad política de actores clave en los tres niveles. Si no es obvio el sentido de urgencia puede aportar hacer lobby para el tema con actores clave, buscando el respaldo político. Lo anterior requiere un conocimiento profundo del tema. Al mismo tiempo, es importante ponerlo en un contexto de contenidos políticos en los tres niveles y aprovechar espacios de cooperación previstos en los mismos. Con un conocimiento básico y un análisis de la situación y de los retos es más fácil entrar en intercambios con actores todavía no convencidos y ofrecer buenas razones para una cooperación. También se recomienda estar informado acerca de ofertas y planes nacionales, como posibles fuentes de financiación para implementar acciones y ofrecer con esto una perspectiva de acción a corto, mediano y largo plazo.

Para mostrar la relevancia del tema se recomienda precisión, priorizar temas y funcionar como buen ejemplo: un aliado con credibilidad, profesionalismo y apertura.



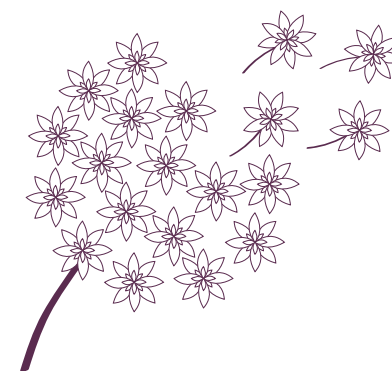
2.4.2 Los beneficios que se crean con la articulación tienen que ser claros y es necesario crear incentivos

Para la articulación y cooperación es imprescindible que se dé un beneficio recíproco para cada una de las partes. Si no es obvio este beneficio, normalmente es difícil que uno de los actores tome el liderazgo o muestre la apropiación necesaria para el proceso de cooperación. Por tal razón, es importante desarrollar incentivos y hacerlos transparentes, tanto a nivel de los actores de cooperación como a nivel de cada organización contraparte. También se requieren incentivos personales para los individuos participantes, ejemplo de ello puede ser la posibilidad de obtener nuevos conocimientos, contactos o trabajar en un espacio innovador¹⁵.

Conviene hacer transparentes desde el principio el objetivo, el beneficio en común, los beneficios particulares, las expectativas y la visión al futuro entre los actores. Vale la pena invertir al principio del proceso en esta reflexión, pero también a lo largo del mismo. También es recomendable discutir y definir las contribuciones de cada uno y poner un énfasis en que sean valoradas y complementarias en lo presupuestal y en lo técnico. La valoración de los impactos positivos que se quiere lograr contribuye a la energía positiva para el proceso. Para reunir las diferentes expectativas es útil concretizar el modo del trabajo conjunto, por ejemplo los diferentes espacios de intercambio y diálogo donde cada actor será escuchado, donde podrá expresarse y será valorado por su contribución, independientemente de a qué organización pertenezca. Al mismo tiempo, debe quedar claro que solamente existirá ganancia para el grupo y los participantes si cada uno cumple sus tareas. Es recomendable que cada representante de una organización tenga claro durante todo el proceso el beneficio para su propia organización y que invierta en que esta no pierda interés en el proceso.

Para lograr esto último resulta de ayuda visibilizar la importancia del tema en reuniones y otros espacios así como en medios de información a nivel de la organización. Dado que los niveles departamental y municipal dependen en gran medida de fuentes financieras nacionales, se

2 Aprendizajes de procesos de articulación y cooperación entre Nación y región



recomienda desde ellos que el nivel nacional involucrado haga transparentes desde el principio las posibilidades de financiamiento y los requisitos para que los niveles subnacionales puedan prepararse profesionalmente a acceder recursos, lo cual crea un incentivo importante para ellos.

Los niveles nacional y departamental subrayan el rol clave del municipio en los procesos de cambio por el enlace directo con la Sociedad Civil. Por eso es vital que se cristalicen bien los beneficios para los alcaldes y la Sociedad Civil, para que exista un incentivo claro por representar profesionalmente al municipio en los procesos de articulación y cooperación transnivel.

2.4.3 Hay que asegurar el involucramiento de las personas y organizaciones adecuadas y definir roles

Cada sistema de cooperación debería chequear si todos los actores relevantes para el tema están representados en el grupo. Con base en este análisis el grupo tiene que decidir quién falta y pensar en cómo involucrarlo al proceso. Además, los procesos de articulación y cooperación dependen de relaciones interpersonales y para ello se requieren personas que cuenten con una actitud colaborativa, es decir, con la habilidad de crear relaciones de confianza y transparencia. Esto incluye también el afán para crear un cambio, ser capaz de ponerse en el lugar del otro o de otra organización, sensibilidad cultural —tanto de las etnias como de las organizaciones—, capacidad de comunicación y apertura para asumir compromisos. Existen diferentes roles que deberían cubrirse en un proceso de articulación: el visionario, el emprendedor, el bróker¹⁶, el promotor, el experto, el consultor o el facilitador.

Los entrevistados mencionaron como un factor clave la actitud de apertura por parte de los actores involucrados para acercarse a las otras organizaciones así como la capacidad de escucha. El éxito de la articulación depende en gran medida de personas con una alta capacidad de reflexión personal, sensibles a las necesidades de otros actores. Conviene a todos los actores reflexionar acerca de su propia actitud frente los requisitos arriba descritos e identificar campos

para mejorar, impulsando positivamente el proceso de articulación. Enseguida se diferencian algunas lecciones y recomendaciones para este punto en relación con los niveles del Estado.

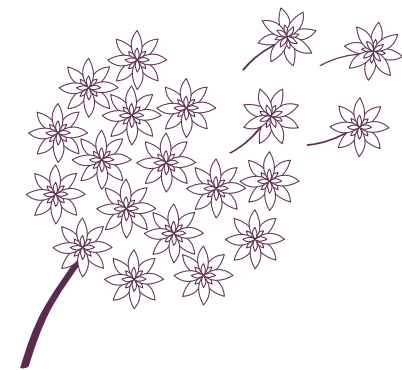
Varios entrevistados observan en algunos actores del *nivel nacional* un cambio positivo en la actitud con la cual se acercan al territorio —de la imposición a la escucha—, y se nota la intención de entenderse como contrapartes a la par. Tanto en el nivel nacional como en los niveles subnacionales esta actitud ayuda a crear confianza, con lo cual se genera una atmósfera de trabajo en conjunto en la que cada uno quiere aprender del otro y construir conjuntamente.

Sin embargo, en muchas personas y organizaciones subnacionales del país existe todavía un fuerte escepticismo frente a las instituciones nacionales y quienes las representan. Se recomienda una actitud de respeto por el territorio y sus habitantes que se manifieste en forma de querer conocer y escuchar, sin opinar desde el principio. Además, ayuda utilizar un lenguaje poco técnico, sin abreviaturas, simple y pensado desde la perspectiva de personas que no conocen los procesos del nivel nacional.

También es importante considerar la variedad cultural y étnica que se encuentra en el territorio: es indispensable prepararse para ella e incluir actores clave del proceso a nivel subnacional. Frente a este aspecto conviene pensar en factores como la vestimenta, la comida y las tradiciones al igual que considerar espacios informales a la par de los formales. Se recomienda a los representantes del nivel nacional dar espacio suficiente a la participación del nivel local y no dominar los espacios de articulación.

Para facilitar el proceso de articulación transnivel se recomienda que las entidades del nivel nacional —como por ejemplo en el caso del desarrollo del PISCC el Ministerio Interior, el DNP y la Alta Consejería— se articulen primero entre sí para después ofrecer respuestas consensuadas a los demás niveles. Esto facilita una clara orientación para el proceso, ahorra recursos y presta una buena imagen del nivel nacional. De cara a cumplir el rol de articulación y seguimiento a nivel nacional, se ha recomendado en diversas ocasiones que el DNP debería asumirlo con mayor frecuencia.

Otra recomendación hacia el nivel nacional se refiere a los instrumentos que tienen que aplicar los responsables en los municipios. Se sugieren acompañamientos directos del nivel nacional al nivel municipal. Si el nivel nacional quiere impulsar el trabajo diferenciado en los procesos políticos es importante que apoye a las organizaciones de base en las comunidades, para que





ellas puedan articularse y representar sus intereses. Se recomienda establecer más enlaces y ofrecer más apoyo a estas organizaciones.

Muchas fuentes de información subrayan el importante rol de intermediario que recae en las *gobernaciones*, hecho que se debería desarrollar y fortalecer mucho más. Por ejemplo, en la implementación de la Ley de Víctimas al parecer todavía existe margen de maniobra para que estas jueguen un rol importante en la articulación de actores claves a nivel departamental y con los municipios. En algunos casos es notoria la falta de voluntad política o bien de capacidad técnica, factores que podrían ser disminuidos con un fortalecimiento desde el nivel nacional. Muchas veces el nivel nacional requiere un ‘traductor’ hacia el municipio motivo por el cual conviene empoderar y capacitar a los actores de las gobernaciones, por ejemplo, en asuntos de presupuesto, sistemas de información y asistencia técnica de carácter práctico.

Otro rol importante es la capacidad comunicadora y de facilitación. Para otorgar más peso a procesos de cambio importantes, el gobernador debe incluirlos en la política departamental. Como la gobernación está mucho más cerca al territorio que el nivel nacional, debe tomar la iniciativa de involucrar al nivel nacional donde lo vea adecuado.

Al *municipio* se recomienda analizar a fondo los intereses y necesidades de la Sociedad Civil para poder representarlos en los espacios de articulación y reconocer esto como fuente importante para un proceso profesional de cambio. Para fortalecer esta capacidad conviene trabajar más estrechamente con líderes comunitarios y fortalecer las capacidades de los mismos, para poder aprovechar más espacios participativos.

El nivel municipal debe analizar a quién del municipio y de la comunidad integrar a los procesos de articulación. También se recomienda que el alcalde represente y lleve más los intereses de sus habitantes a los niveles departamental y nacional.

Con respecto a actores como la Cámara de Comercio, las universidades u otros se sugiere aprovecharlos más para dar sostenibilidad, credibilidad y conocimiento técnico a los procesos de cooperación.



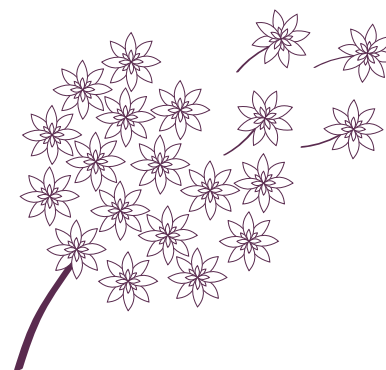
2.4.4 La estructura organizacional de la articulación debe ser clara para todos los participantes

La articulación y la cooperación necesitan una estructura organizacional para facilitar los espacios de intercambio y el proceso hacia el objetivo común. La estructura debería permitir que un intercambio sea fácil de realizar y, a la vez, que los canales de comunicación estén claramente definidos y libres de barreras institucionales. Parte de la estructura también es la definición clara de roles de los participantes en el proceso de articulación.

Desde la experiencia del proceso de la visión territorial, donde no hay espacios y estructuras definidos por ley, se recomienda formar un grupo asesor y un grupo de trabajo operativo. El primero decide sobre asuntos estratégicos y recursos, representa el tema en los espacios políticos y da seguimiento; el segundo se ocupa de la planificación operativa y de su implementación. La estructura organizacional fija un intercambio regular, procesos de gestión y define los roles. También es importante crear hacia fuera del sistema de cooperación relaciones institucionales sólidas para fomentar proyectos futuros.

Para realizar réplicas de actividades exitosas en otros contextos se recomienda considerar el fortalecimiento del equipo técnico, de tal manera que pueda acompañar tales acciones. En el contexto de la Ley de Víctimas se sugiere activar el SNARIV a nivel departamental, lo que también implicaría la vinculación con actores del mismo nivel.

2 Aprendizajes de procesos de articulación y cooperación entre Nación y región



2.4.5 Es clave diseñar el proceso de articulación de tal manera que genere aprendizajes

El gran reto en el diseño de procesos de articulación y cooperación es no perder de vista que el ambiente de la cooperación está cambiando continuamente. Con esta óptica es factible realizar ajustes a la estructura, a los procesos y a las metodologías. El norte para llevar a cabo estos cambios apunta a que los actores de cooperación puedan seguir trabajando hacia el objetivo acordado. Otro factor importante para tomar en cuenta es que los sistemas de cooperación viven de las relaciones entre individuos, que estas relaciones necesitan tiempo para desarrollarse y que pueden cambiar por diferentes influencias a lo largo del proceso. Estas dinámicas requieren procesos de aprendizaje establecidos entre los involucrados para reflexionar y retroalimentar regularmente acerca de avances, cambios en las condiciones y posibles ajustes del trabajo en conjunto.

El diseño de un proceso de articulación y cooperación fue el tema acerca del cual se emitieron más recomendaciones por parte de los entrevistados. Sin duda, es una tarea que muchas veces se subestima o se pierde porque su beneficio no está visible directamente. Se mencionan muchos aspectos a tomar en cuenta que también son aspectos clave en la gestión de proyectos. La gran diferencia en comparación con proyectos ‘comunes’ es que un sistema de cooperación no siempre es tan estable. Pueden salir actores del sistema si ya no ven provecho para ellos mismos; además la toma de decisiones no funciona desde la jerarquía, por el contrario, estas se negocian para llegar a una decisión consensuada.

Este factor muestra muy bien que los diferentes grupos de recomendaciones están conectados entre sí; muestra también que para todos los pasos que se dan en un sistema de cooperación se necesitan personas que se hagan responsables de preparar, organizar, moderar, etc. Para empezar un proceso de cooperación se considera importante hacer un análisis conjunto del tema y de la situación, lo cual puede incluir también visitas a lugares puntuales para, por ejemplo, conocer la

realidad cotidiana de las víctimas o para establecer los retos de desarrollo o de seguridad antes de trabajar en una visión territorial o en la elaboración de un PISCC. Es imprescindible el estudio del marco legal y las oportunidades que ofrece el Estado en el tema.

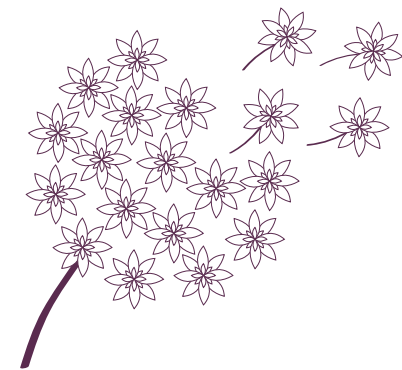
Al mismo tiempo, se debería investigar si existen experiencias parecidas de las cuales se puede aprender. Vale la pena invertir tiempo en un análisis profundo y preciso que también puede servir para conocerse entre las partes y construir una imagen conjunta de la situación. Este análisis sirve de referencia a lo largo del proceso de cooperación. Para facilitar y hacer exitoso este paso de análisis ayuda mucho si cada actor viene preparado desde su institución y pone a disposición su conocimiento. Entonces se pueden identificar ofertas, necesidades y puntos de encuentro.

Como ya se expuso en el tema de 'Beneficios', es clave llegar a la definición de un objetivo claro y realista que funcione como orientación para todos los involucrados y motive a marchar hacia adelante. De allí se formulan procesos de trabajo, incluyendo procesos de seguimiento, de reflexión y de aprendizaje.

Igualmente importante es la documentación de los procesos y definir responsabilidades para cada paso. La definición de procesos debe evitar que la tarea grande se atomice en acciones pequeñas y sueltas. Además, es recomendable definir conjuntamente 'las reglas del juego'. Tiene que ser claro que un trabajo en conjunto requiere tiempo y recursos y que es una responsabilidad grande frente a la sociedad. Definir también qué actor es responsable de qué cosa, según sus competencias, y todos los actores deben ser informados de las acciones del otro. Para la motivación del grupo es imprescindible asegurar victorias tempranas de forma que se cuente con cambios reales y que el trabajo no se quede solamente en la planificación.

De otra parte, se debe poner énfasis en que se establezca desde el principio un ambiente de respeto, confianza y compromiso. Conviene asegurar que el diseño y la facilitación de procesos de diálogo sean equitativos, que se conviertan en espacios donde cada representante sea escuchado y sepa escuchar y donde nadie domine en forma predominante. Integrar muchos aspectos protocolarios puede restar tiempo afectando la realización de un diálogo real. Hay que ponderar entre la eficiencia del sistema de cooperación y los requisitos culturales y de respeto.

En los espacios con la Sociedad Civil es importante que sean diseñados de manera que se puedan manifestar opiniones, y que las mismas sean tenidas en cuenta. Por fuera de dichos espacios se recomienda asegurar que se dé una comunicación fluida tanto al interior del proceso como hacia fuera. Es importante contar con canales de comunicación definidos y medios que permitan un





fácil intercambio, como por ejemplo a través de una página web con archivo común, charlas por Skype o mensajes escritos. Para la comunicación hacia afuera se recomienda pensar en los medios adecuados, de acuerdo con el grupo al que se quiera llevar la información.

Existe una clara tendencia a considerar varios sectores cuando se trata de enfrentar grandes retos sociales. Es recomendable considerar desde el principio la integración de actores clave de los sectores en cuestión en los tres niveles del Estado y diseñar el proceso de cooperación acorde a ello.

Se ha mencionado como positivo para la articulación lograda el dejar al lado la agenda política y concentrarse en el interés común. También se recomienda no perder de vista las oportunidades que puede crear la política para posicionar temas y darles continuidad. Por ejemplo, puede ser útil observar en el territorio qué futuros líderes apoyan el tema y asegurar su colaboración para el proceso.

2.4.6 Los actores tienen que asegurar que estén todas las capacidades y habilidades representadas que se necesitan

Para apoyar sistemas de cooperación se requiere: capacidades en gestión, moderación de espacios de diálogo, conocimiento técnico acerca del tema relevante y competencia social, entre otras. Por supuesto, no todas las personas involucradas tienen que manejar todas estas capacidades, pero es importante asegurar que estas se encuentren representadas o saber cómo adquirirlas.



Para facilitar procesos de articulación entre los diferentes niveles del Estado y con la Sociedad Civil es clave la existencia de actores con sensibilidad y conocimiento sobre el funcionamiento de las culturas organizacionales de las instituciones participantes en los diferentes niveles y sectores. Además, se sugiere una alta sensibilidad con las diferentes etnias y culturas de la Sociedad Civil. La habilidad de ponerse en el lugar del otro es importante para diseñar y acompañar espacios multinivel y multiactor. En el sistema de cooperación se debería analizar si faltan capacidades claves para el proceso y considerar dónde sería necesario que un actor externo las traiga al grupo.

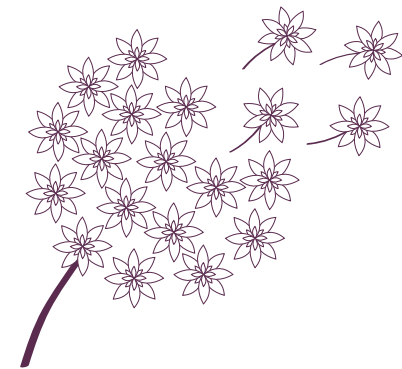
Una de las recomendaciones más mencionadas fue contar con conocimiento de metodologías para diseñar y facilitar espacios de diálogo equitativos. Es una capacidad imprescindible para procesos de articulación internivel. La metodología debe asegurar que se respete a los participantes y que todos tengan derecho a opinar, pero bajo reglas que eviten el predominio de unos pocos. Además, debe llevar a una estructura clara de trabajo donde se definan resultados tangibles y los próximos pasos a seguir. Se comentó que este rol muchas veces fue asumido por la GIZ. Se sugiere fortalecer la capacidad metodológica y de facilitación, porque los espacios de trabajo en conjunto son momentos significativos para los sistemas de cooperación.

Muchos entrevistados ven un potencial grande de liderazgo en la gobernación. No obstante, en varios casos el personal de la gobernación carece del conocimiento técnico y de gestión, o simplemente les falta tiempo para jugar un rol destacado en los procesos. Se recomienda capacitar a las personas y contratar más personas en la gobernación. El nivel nacional debería aportar con su conocimiento y capacitar o asesorar al personal de la gobernación así como también a nivel municipal. Es deseable que a largo plazo la gobernación asesore a nivel municipal y sirva como traductor para simplificar los lineamientos del nivel nacional.

Otro instrumento propuesto para el desarrollo de capacidades es el intercambio con otros practicantes: el aprendizaje entre pares. Como ejemplo se mencionan las buenas experiencias hechas por parte de la Uariv en Casanare; las mismas se pueden replicar en otros departamentos.

Para asegurar la calidad y sostenibilidad en los procesos de cooperación se necesita la participación de la Sociedad Civil. Las organizaciones de base necesitan apoyo para fortalecerse y con esto representar mejor los intereses de sus miembros. Hacen falta formas innovadoras para capacitar e informar a estos grupos sociales, por ejemplo a través de una página web con chat, radio, televisión, celular, periódicos, 'grupos de pares', etc.

Como otras capacidades importantes se mencionan el conocimiento de las leyes relevantes y los respectivos lineamientos, conocimiento acerca del posconflicto y para acceder a fondos.



2.4.7 Los actores necesitan claridad en los recursos a disposición y su uso

La experiencia —no solamente de Colombia— muestra que en muchos procesos de cooperación se necesitan más recursos de lo que se había previsto al inicio. No se debería subestimar el tiempo que implica participar en reuniones, pero también trabajar en los diferentes asuntos desde el escritorio, incluyendo la información y sintonización con la organización a la que se pertenece.

Hay que pensar desde el comienzo del proceso en las posibles fuentes de financiamiento para realizar lo que se planifica entre los actores. Esto implica que todos los participantes conozcan y transparenten sus posibilidades y límites de contribución financiera. Sobre todo el nivel nacional debe cumplir el rol frente a los niveles subnacionales, debe explicar los procesos para solicitar financiamiento.

Si ninguno de los actores representados en el sistema de cooperación maneja este conocimiento, hay que organizarlo. Para la planificación financiera también se deben considerar los costos para el apoyo externo y la logística. Los viajes a los diferentes municipios han sido mencionados muchas veces como claves para conocer la realidad y poder realizar encuentros constructivos. En algunos casos puede ser adecuado pagar un salario por las contribuciones de algunos actores.

Se advierte de no hacer promesas antes de considerar los recursos a disposición. Esto puede crear grandes expectativas en la Sociedad Civil y, en caso de no ser cumplidas, causar daños en la relación con los actores.

Antes de desarrollar un plan de trabajo hay que identificar posibles fuentes de recursos y hacer un esfuerzo común para acceder a los mismos. Sin duda, esto requiere la asesoría técnica por parte del nivel nacional.

No obstante, no se trata de una obligación que sea solo el nivel nacional el que aporte o cofinancie: debe ser un juego de ‘todos ponen’. Cada actor debe contribuir desde su conocimiento y potencialidad para la formulación y gestión de un proyecto de alta calidad, por ejemplo para acceder a recursos de algún programa del Plan Nacional de Desarrollo o del Fondo de Regalías.

2.4.8 Hay que definir para qué tema se requiere apoyo externo y organizarlo

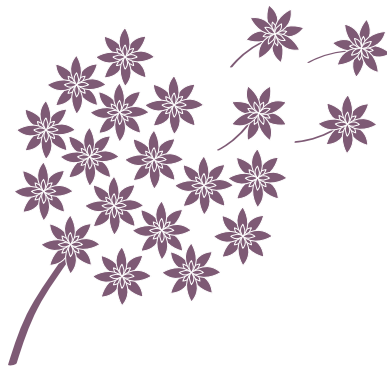
El apoyo externo a sistemas de cooperación internivel puede manifestarse en actividades tales como supervisión, evaluación, asesoría técnica o apoyo a la gestión. El apoyo más importante y también más mencionado es la facilitación de los procesos de diálogo. Una adecuada moderación puede apoyar mucho a la reducción de la complejidad que se presenta cuando personas de diferentes jerarquías, capacidades, objetivos, deseos y habilidades se juntan. Desde el principio del proceso de cooperación es importante clarificar en qué tema es necesario un apoyo externo, verificar si hay recursos y planificar la preparación, contratación y el acompañamiento de la persona. No obstante, se debería evitar un involucramiento acentuado en la gestión y rutinas operativas por parte del asesor, ya que puede subvertir su rol neutral y crear dependencia.

En muchas entrevistas se ha valorado el rol de la GIZ debido a su trayectoria y credibilidad en procesos públicos de acompañamiento en Colombia. Pero se recomienda que también actores 'internos' a una cooperación se fortalezcan para cumplir el rol del facilitador y bróker (enlace, conector) entre las organizaciones. Se mencionan por ejemplo las universidades, los Programas de Desarrollo y Paz, la Iglesia o la Cámara de Comercio como posibles actores en estos roles. La mayoría de los actores recomiendan un facilitador externo, por lo menos al principio de los procesos de articulación internivel.

3. La perspectiva de los asesores: experiencias y recomendaciones

La base de este capítulo son las experiencias de los asesores del programa Cercapaz al acompañar procesos de articulación. Es la perspectiva de actores que son más ‘distantes’ a las actividades de articulación, en comparación con los actores ‘en’ dichos procesos —enfoque del capítulo anterior—.

La experiencia ha mostrado que se requiere apoyo externo de diferentes tipos, tema que se aborda en el primer apartado. En los subtemas 3.2 y 3.3 se presentan recomendaciones tanto a asesores que trabajan en un contexto similar, como a actores de los diferentes niveles involucrados en procesos de articulación. En el último aparte se describen intervenciones que han probado su utilidad al interior de procesos de articulación con apoyo de la GIZ en Colombia y que, por eso, posiblemente sirvan para ser replicadas en contextos similares.



3.1 Los roles asumidos

Las personas que asesoran procesos de articulación y cooperación trabajan con sistemas bastante complejos. Por un lado, existen diferentes tipos de individuos, relaciones y jerarquías; por otro, por las diferentes leyes, procesos y tecnologías. Para fomentar un cambio con un sistema de cooperación hay que saber manejar un alto nivel de inseguridad, experimentos y dinámica

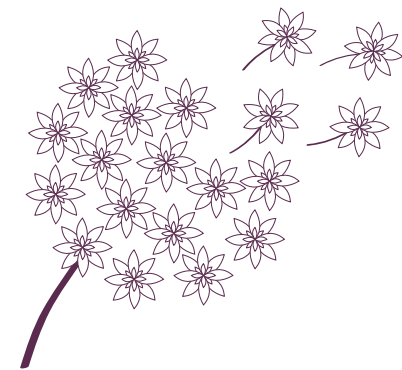
social. En consecuencia, las cooperaciones tienen que ser bien diseñadas y gestionadas. Uno de los retos más grandes de los asesores para sistemas de cooperación es obtener el balance entre mantenerse junto al proceso y permitir al mismo tiempo suficiente flexibilidad y aprendizaje. El asesor debería contar con capacidades como: alta atención y apertura, una mirada certera para estructuras adecuadas, enfoque en las potencialidades de los actores más que en los déficits y problemas, habilidad para cambiar perspectivas, conocimiento técnico sólido, empatía, buenas intenciones y paciencia.

Los asesores de Cercapaz asumieron diferentes roles en el apoyo a los tres procesos porque las necesidades variaban. Normalmente, en el acompañamiento no se cumple con uno solo de los roles y estos no se encuentran separados por completo el uno del otro. A continuación se presentan los roles asumidos y algunas reflexiones al respecto. Seguramente no todos ellos hacen falta en todos los procesos de articulación internivel; no obstante, lo que a continuación se describe puede ser útil para reflexionar sobre posibles vacíos en un proceso de articulación y llegar a una idea del perfil de la persona que lo pueda llevar a cabo (Kuenzel & Welscher, 2009, pág. 25).

3.1.1 Articulador¹⁷

El articulador ayuda a tender puentes entre los participantes de un proceso de articulación. Puede ser necesario por el hecho de que los actores no han tenido contacto antes o bien por inseguridad, escepticismo, distancia o ruptura en el contacto. Parcialmente se puede comparar este rol con un enlace o conector que busca y ofrece la forma de contacto adecuada y ‘traduce’ el mensaje del uno al otro para la comprensión mutua, evitar malentendidos y preparar con ello la sustancia de cultivo para una relación fructífera. Hay mucha demanda para cumplir este rol, justamente para fomentar la articulación entre actores de diferentes niveles del Estado y del Estado con la Sociedad Civil.

Por ende, es favorable contar con un conocimiento profundo de los diferentes tipos de organizaciones y las respectivas personas, al igual que de leyes, normas y procesos que condicionan su actuar. Una precondition importante para hacer este trabajo es la credibilidad de las partes. Se requiere paciencia e insistencia y siempre tener a la vista el objetivo de la cooperación. El arte está en encontrar los conectores entre actores y usarlos para crear avances pragmáticos y sólidos al mismo tiempo. Como se ha mencionado, hay una alta demanda para cumplir el rol del articulador y puede ser un trabajo muy satisfactorio para el asesor. No obstante,



en el contexto de los procesos base de la sistematización existe relativamente poca disposición entre los actores involucrados para cumplir el rol ellos mismos. Por eso el articulador externo corre cierto riesgo de desgaste.

3.1.2 Facilitador o moderador

El facilitador o moderador está para moderar espacios y los prepara conjuntamente con los actores con respecto a la metodología y los contenidos. El facilitador reúne muchas veces varios roles: ayuda a que se articulen los actores, en ocasiones se lo percibe como tercero neutro, lo que da credibilidad y reduce posibles tensiones a la vez que aporta insumos técnicos y metodológicos.

Este rol cumple un papel importante en espacios con actores que parecen prevenidos o con tensiones entre sí. De igual forma, es útil para eventos grandes y complejos, en la medida en que estos espacios suelen conllevar una gran importancia para los procesos e implican rubros considerables y comúnmente tienen asociado un carácter simbólico. Se recomienda hacer una profunda aclaración de encargo e invertir en una preparación sólida, desde la metodología hasta la logística.

A pesar de la preparación y un buen plan para un taller, el facilitador debe ser flexible y permitir ajustes a la ruta cuando la dinámica del grupo y del proceso lo requiera. Este hecho puede darse por la necesidad de profundización en un tema que es clave para avanzar o también porque el proceso exige la solución de un conflicto, por ejemplo.

3.1.3 Mediador

El mediador cuenta con las capacidades de un articulador pero también tiene instrumentos para resolver situaciones de conflicto. Es responsabilidad suya ofrecer un proceso estructurado para las partes en conflicto así como encontrar una solución satisfactoria para las mismas. A través de preguntas lleva a la luz percepciones y roces que en un diálogo sin un mediador o tercero no aparecen. El mediador no opina, facilita la opinión y el diálogo constructivo entre las partes. Existe el riesgo de que el mediador muestre solamente una parte de la verdad o de la perspectiva.

Un requisito importante de este rol es la capacidad de soportar momentos incómodos y tensos y brindar posibilidades para salir ilesos de ellos. Para desarrollar este trabajo la persona debe tener claro que no está en el centro de la acción, debe contar con alta capacidad de escucha y hacer preguntas no violentas y precisas al mismo tiempo. Vale mencionar en este punto una



recomendación que se ha hecho ya en varias ocasiones a lo largo del texto: para el contexto de Construcción de Paz en Colombia se recomienda que los sistemas de cooperación definan de antemano cómo manejar conflictos.

3.1.4 Visibilizar otros niveles y perspectivas

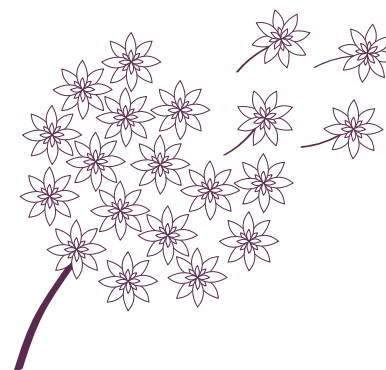
Un asesor externo tiene la ventaja de no ser parte del sistema que asesora. Eso le permite abrir la mente y fijar la atención en aspectos que a veces son difíciles de ver para gente muy concentrada en una cosa. Así que el asesor reubica un diálogo otra vez hacia el objetivo en común, simula la perspectiva de otro nivel del Estado o actor y visibiliza potencialidades. Esto puede causar una distancia con los actores, sobre todo cuando el asesor y los actores todavía no se conocen bien. Para prevenir irritaciones entre los actores y el asesor se recomienda a este último pedir permiso para aportar una perspectiva o invitar a los participantes a jugar el rol de otro nivel.

3.1.5 Convocar

En algunos casos los asesores de la GIZ han convocado a eventos y procesos de articulación. No se trata necesariamente de ‘mandar la carta’, sino del paso anterior: un asesor informa a un actor sobre un potencial de cooperación y propone la participación en el espacio. Si la convocatoria es exitosa, en el espacio al cual se convocó se genera la oportunidad de convencer a actores escépticos y crear una dinámica positiva y motivadora. Como asesor o equipo de asesores que convoca, se debería entregar este rol otra vez al sistema de cooperación para que se apropien los actores del proceso y se evite una confusión de roles. El servicio de convocar se ofrece sobre todo al principio de un proceso de cooperación.

3.1.6 Elaboración de productos de gestión de conocimiento

En este rol el asesor ofrece una visión externa, la capacidad de abstraer, de diseñar procesos participativos de reflexión y de formular textos didácticos. Planificar e implementar espacios de reflexión y aprendizaje muchas veces se pasa por alto porque los actores están concentrados en la implementación de actividades y no valoran suficientemente la reflexión, porque su efecto tal vez no es visible al instante. Sin embargo, es un elemento importante para procesos de cambio que aspiran a la sostenibilidad. A causa de ello, la disposición para participar en espacios de



aprendizaje o documentar experiencias a veces no es muy alta, mientras que las experiencias en los espacios muchas veces están percibidas como muy enriquecedoras.

En algunos casos el asesor tiene que ser creativo para motivar a los actores. Los espacios deben ser vistos y también diseñados como una intervención, es decir como un paso más en el proceso de cooperación que produce avances claves y que enfoca la atención en lo esencial y positivo.

3.1.7 Asesor de procesos

El asesor de procesos apoya en el diseño de un proceso de articulación y cooperación. Pone un énfasis en la planificación del proceso de forma realista y participativa, permite que haya suficientes espacios de reflexión y aprendizaje y que estos espacios y actividades propuestos encajen con el objetivo y los actores. Tiene que considerar el marco institucional político, las diferentes culturas y roles del proceso, entre otras. El asesor debería asegurar la definición de responsabilidades y tareas y evitar la idea equívoca que el asesor ‘arregle todo’. Parte del rol del asesor de procesos es hacer visible o crear energía para el proceso de cooperación.

3.1.8 Asesor temático

Los asesores aportan diferentes insumos técnicos a lo largo del proceso de cooperación y esta labor se realiza según la demanda. Posibles contenidos de los insumos pueden ser: la descripción de roles para los actores del Estado así como lineamientos, conceptos y herramientas para el diálogo o experiencias de otros contextos.

Es importante que el asesor brinde los insumos de manera que puedan ser aprehendidos y usados por los actores. Los participantes del sistema de cooperación no deberán llegar a la conclusión de que ya no son capaces de trabajar sin el asesor; es decir, se debe prevenir la creación de una dependencia. Se trata más bien de un fortalecimiento en lo técnico y en la capacidad de aplicarlo. El asesor debe saber estimar las capacidades, la disposición y las necesidades del grupo de actores del proceso de articulación para ‘alimentarlo’ con insumos que faciliten un trabajo constructivo. Lo que guía el actuar del asesor es lo que quieren y necesitan los actores. Posiblemente estas necesidades no son las que tiene el asesor en su mente.



3.1.9 Asesor político

La asesoría política que brindan los asesores de Cercapaz en procesos de articulación contiene la facilitación de información que ayuda a la toma de decisiones, criterios que facilitan diferentes posiciones y perspectivas, el análisis de asimetrías e hipótesis propias del asesor. Una precondition para ser asesor político es la credibilidad y la confianza que tiene el actor en el asesor. Si el asesor político también acompaña al sistema de cooperación puede causar una ruptura con algunos actores porque ya no lo perciben como neutral. Por eso se recomienda transparencia con los roles del asesor.

3.1.10 Apoyo logístico y proveedor de recursos

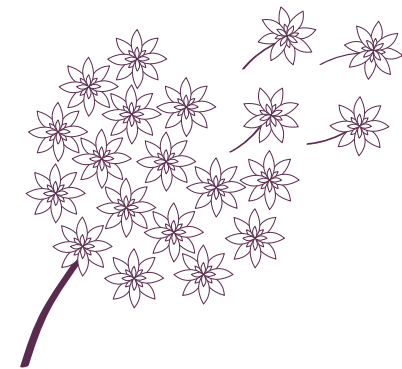
Se ha prestado en algunas ocasiones el servicio de logística y se han brindado recursos financieros para realizar eventos de cooperación. Como actor de la cooperación internacional es importante tomar este rol sobre todo en situaciones en que existan cuellos de botella de los actores participantes. El servicio debería ser visto y comunicado como excepción para que a largo plazo se apropien los actores de la responsabilidad y no haya dependencia de un actor que posiblemente va a desaparecer.

3.2 De asesor a asesor: sugerencias y lecciones aprendidas

En general, al preparar y facilitar eventos de articulación y cooperación con los diferentes niveles y con la Sociedad Civil, es recomendable considerar dimensiones como las siguientes:

- El espacio donde se realiza el evento.
- Las personas que participan y su interrelación.
- Los tiempos para el evento: inicio, fin, duración, etc.
- Los contenidos.
- Lo simbólico (Königswieser & Exner, 1998, págs. 30-35).

En los párrafos siguientes se presentan algunas sugerencias y lecciones aprendidas de acuerdo con las dimensiones antes listadas. La idea es ofrecer una estructura e impulsos para preparar intervenciones de articulación entre niveles.





El espacio

- Es mejor realizar los eventos de encuentro entre Nación y Región en la región y no a nivel nacional.
- Rotar los lugares de encuentro: que el departamento vaya al municipio y viceversa. Reunirse en municipios diferentes y realizar también un encuentro a nivel nacional una vez que haya cierto nivel de confianza entre los niveles.
- Buscar lugares adecuados para reuniones formales e informales que ofrezcan un ambiente relajado y apoyen el intercambio entre los niveles del Estado.
- Realizar también asesorías bilaterales en las organizaciones contraparte.

El tiempo

- Considerar diferentes rutinas de tiempo de los involucrados para reuniones y talleres. Por ejemplo, el ritmo de la región puede ser más lento o rápido que el de la Nación.
- Definir conjuntamente el ritmo y los hitos del proceso de cooperación.
- Descripción detallada de las actividades y sus tiempos para tener una idea común de los mismos y evitar malentendidos.
- Realizar reuniones ejecutivas cortas con el nivel directivo.

Lo social

- Reservar y planificar suficiente tiempo para el acercamiento entre los actores en reuniones y talleres. Es importante para que los actores conozcan y comprendan las diferentes lógicas organizacionales.
- Propiciar encuentros entre tomadores de decisión y luego involucrar otros actores de los diferentes niveles y cargos.
- Rotar responsabilidades, por ejemplo, para organizar los encuentros o hacer seguimiento a los planes de trabajo.
- Definir agendas solamente en consenso, nunca por imposición.
- Asesorar en forma paralela en los diferentes niveles.

- Prestar atención a las diferentes culturas de la región.
- Confiar en las capacidades de los actores del sistema de cooperación y animarlos a hacer lo mismo.
- Hacerse una idea de la importancia jerárquica entre los actores involucrados y en sus organizaciones.
- Observar y considerar si existe ‘reverencia’ por lo que dice la Nación.

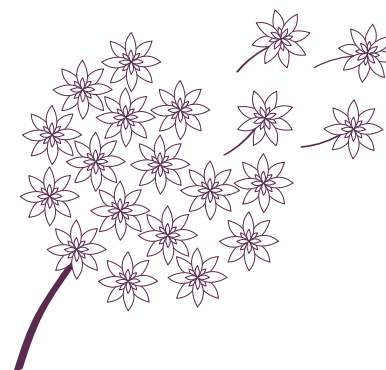
3 La perspectiva de los asesores: experiencias y recomendaciones

El contenido

- Identificar los temas que son de interés para los diferentes niveles.
- Invertir tiempo en construir el diseño del proceso conjuntamente con los actores. Definir conjuntamente hitos del proceso.
- Enfatizar la implementación de acciones: pocas y efectivas.
- Hacer seguimiento a los acuerdos y planes de trabajo, ser transparente con las razones expuestas ante incumplimientos. Interpretar avances y tomar decisiones de ajuste.
- Elegir cuidadosamente las metodologías, teniendo el objetivo común a la vista.

Lo simbólico

- Evitar la imagen jerárquica de niveles en el lenguaje y en gráficas y destacar la relación horizontal entre las partes en un sistema de cooperación.
- Identificar fechas, lugares, frases, etc., que se comparten entre los niveles.
- Visibilizar las imágenes y logotipos de los diferentes niveles y organizaciones en los espacios, comunicados, documentos y publicaciones.
- Tomar en cuenta que la institucionalidad pública de la región es formal: por ejemplo en cuestiones de vestido y discurso.
- Considerar las fechas de conmemoración territorial.





Los asesores identificaron las siguientes *lecciones aprendidas* para el trabajo con sistemas de cooperación internivel:

- Tener experiencia en la asesoría a nivel regional y nacional permite tender puentes más fácilmente.
- Es importante para la sostenibilidad combinar la asesoría de procesos, temática y política.
- Buscar articulación a través de un proceso o tema que genere resultados concretos y útiles para cada nivel y que facilite e impulse la relación Nación-región.
- La articulación Nación-región debe partir del interés, de la necesidad y de la disponibilidad de los actores de diversos niveles a articularse. Si no está claro el interés, el asesor puede proponer y esperar pero no insistir en que se articulen, porque entonces es probable que se vuelva forzado y pesado el trabajo lo que puede llevar a que el asesor cumpla roles que corresponden a los actores del sistema de articulación.
- La vinculación de actores directivos de los diferentes niveles es clave para impulsar y fortalecer la relación porque tienen la capacidad de tomar decisiones. Prepararse con anterioridad para cada intervención: 1) tener presentes las oportunidades reales y los alcances de la articulación, 2) considerar las particularidades de cada uno, 3) estar bien informado, 4) elaborar herramientas, 5) poner siempre un énfasis en la confianza entre los actores.
- Explorar con humildad y proponer con el concurso de todos: este modo de trabajo facilita la sostenibilidad de los procesos.
- Si hay varios asesores que intervienen en un solo proceso de cooperación internivel, como en el caso de los asesores de Cercapaz, es muy importante realizar espacios de intercambio y reflexión entre el grupo asesor. Esto ayuda a garantizar que se trabaje de manera sintonizada a nivel nacional y regional y a verificar si fluye la información entre los niveles.

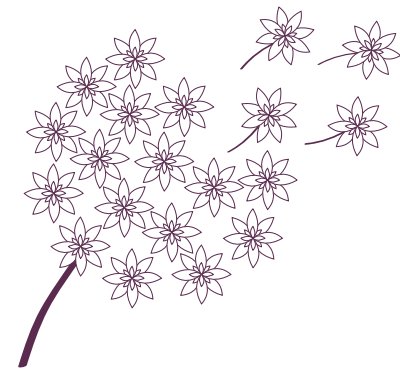


3.3 Recomendaciones para las instituciones de Gobierno de los tres niveles del Estado

Desde su práctica, los asesores del Programa han formulado las siguientes recomendaciones que se dirigen por separado a los niveles del Estado.

3.3.1 Recomendaciones para el nivel nacional

- Articular internamente procesos y agendas.
- Materializar conceptos a través de una mirada sistémica de los procesos, tomando en cuenta las agendas políticas y la realidad del territorio.
- Asumir corresponsabilidad para la implementación de la política a nivel subnacional y vivir el principio de complementariedad y subsidiariedad.
- Crear buenas relaciones con los niveles subnacionales, visitando el territorio y hablando con la gente in situ; conocer y reconocer actores e instituciones y actuar con apertura para aprender de ellos; ponerse en el lugar de la región, desarrollar la habilidad de escucha y recoger las demandas; comprender la heterogeneidad de los territorios y sus diversas culturas y buscar adaptar las políticas y acciones a dichas particularidades.
- Construir con la participación de actores regionales, acordar responsabilidades de cada nivel según sus funciones, competencias y capacidades; hacer seguimiento y cumplir compromisos; utilizar para esto lenguajes más sencillos, discursos más desde la cotidianidad y no tan técnicos.
- Hacer más reuniones y tener más momentos de encuentro en las regiones.
- Consultar a las regiones cuando se trate de temas o asuntos que les competen y les impacten, ya sea positiva o negativamente.
- Valorar los resultados que se logran en las regiones y difundirlos.





3.3.2 Recomendaciones para el nivel departamental

- Desarrollar capacidades de interlocución; insistir en el intercambio si no hay respuesta al primer instante.
- Promover y gestionar las garantías para la participación efectiva y el concurso de otros niveles: municipio, Nación.
- Tener claras las posibilidades reales en el tiempo frente a la Nación y los municipios.
- Centrarse más en el rol de intermediario e interlocutor entre la Nación y el municipio. Esto legitima el papel y fortalece la confianza tanto de la Nación como del departamento porque no lo ven como ‘competencia’.
- Priorizar entre las demandas para el rol del articulador, porque no todo contribuye a la articulación.
- Invitar a la Nación a que construyan juntos las propuestas de desarrollo para el territorio —también macroproyectos— y estar dispuesto al diálogo constructivo, dejando de lado prevenciones y prejuicios.
- Buscar el diálogo y la concertación con los municipios cuando se vaya a invertir en ellos, y que toda la inversión del departamento sea concertada; promover en los municipios que se formulen propuestas integrales y coherentes para el territorio y brindar la asesoría técnica para esto.
- Aumentar espacios de diálogo político en beneficio del interés común del territorio.

3.3.3 Recomendaciones para el nivel municipal

- Desarrollar capacidades para la negociación y el acercamiento de instituciones centralizadas, pero con competencia del municipio.
- Fortalecer su capacidad de incidencia, y de las organizaciones sociales.
- Invertir en lo estratégico y buscar asesoría.
- Integrar en la planeación la relación con la Nación.
- Conocer bien los roles y competencias de cada nivel territorial para que cuente con mejores argumentos al momento de dialogar con los otros niveles.

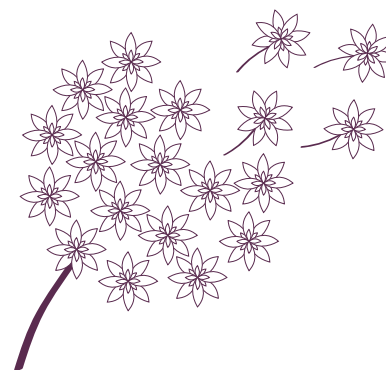
- Apertura para las alianzas y proyectos que trasciendan de las fronteras de cada municipio; pensar como subregión ya que este enfoque facilita las relaciones entre niveles.
- Identificar aspectos comunes con el Plan de Desarrollo del departamento, con el Plan Nacional y su propio Plan para buscar articulaciones alrededor de estos aspectos compartidos.
- Fomentar espacios de diálogo político con la gobernación y buscar aspectos comunes importantes para todo el territorio departamental, tales como puntos de diálogo de la gobernación con la Nación. Esta conexión previa en el territorio mejora la capacidad de diálogo con la Nación y la posibilidad de acuerdos consensuados.

3 La perspectiva de los asesores: experiencias y recomendaciones

3.4 Intervenciones hechas en procesos de articulación con potencial de réplica

También desde la perspectiva de los asesores hay intervenciones que se comparten para ser consideradas para la réplica en otros contextos de articulación internivel.

Realizar acciones en el marco de fechas conmemorativas	
Resultado/ Beneficio	Actores motivados y dispuestos para innovaciones; visibilidad y atención pública.
Descripción	<p>Se identifican las iniciativas que quiere tomar el sistema de cooperación y se divulga entre posibles interesados y actores claves. Entre los actores del sistema de cooperación se diseña el espacio poniendo un énfasis en la creatividad y se reparten roles y compromisos.</p> <p>Es importante concertar con suficiente tiempo de anticipación porque se trata de fechas preferidas por varios actores. Tomar en cuenta que si se anuncia como espacio creativo, hay que ocuparse de las expectativas con respecto a eso y dar lugar a la diversidad de propuestas.</p>



Ideas para fomentar la articulación
entre Nación, departamento y municipio
Experiencias de tres procesos de cambio
en la Construcción de Paz en Colombia



Intercambio de experiencias temáticas	
Resultado/ Beneficio	Comprensión a fondo de un tema clave para la cooperación; perspectivas socializadas acerca de un tema.
Descripción	Se diseña un espacio con un enfoque temático. Conviene sobre todo en momentos de la cooperación en los que se nota que las discusiones quedan en la superficie y los actores se sienten inseguros para tomar decisiones. Un evento temático debe contribuir a conocer diferentes perspectivas y aspectos positivos y negativos del tema, y a que los actores lleguen a una visión global al tema.



Espacios de gestión multiactor	
Resultado/ Beneficio	Corresponsabilidad y compromiso de las contrapartes; unir y socializar todas las perspectivas de todos los niveles.
Descripción	<p>Para el trabajo conjunto entre los diversos actores, hacer un encuentro entre los involucrados —tanto nacionales como regionales— para intercambiar experiencias, mirar avances y tomar acuerdos para el trabajo futuro. Funciona una vez al año.</p> <p>Es recomendable concertar con tiempo la fecha para el evento. Los temas se definen según la necesidad en el sistema de cooperación y se enfoca en crear aprendizajes. Hay que tener a la vista equilibrar las experiencias e insumos del nivel nacional con los del nivel regional.</p> <p>Las tareas de organización y preparación de contenido deberían ser repartidas entre los participantes.</p>

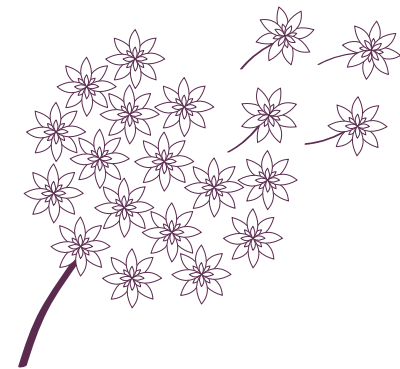
3 La perspectiva de los asesores: experiencias y recomendaciones

Espacios de diálogo político multinivel

Resultado/ Beneficio	Relaciones fortalecidas; construcción de confianza; compromiso y motivación; acuerdos.
Descripción	Para la preparación de un evento político de este tipo es importante hablar antes bilateralmente con los participantes para conocer sus intereses y posibles contribuciones. Con base en esta información se define un tema para el evento que responde —por lo menos en parte— a los diferentes intereses y necesidades. Metodológicamente debe aspirar a visibilizar intereses en común y facilitar el intercambio.

Encuentros informales

Resultado/ Beneficio	Intercambio personal; identificación de intereses en común aparte del tema de la cooperación.
Descripción	Para cada proceso de cooperación se pueden planificar y realizar espacios informales: hacer una excursión, comer juntos, ir a bailar, etc. Estos espacios ofrecen la oportunidad de realizar intercambios acerca de otros temas e incluso de temas de la cooperación, pero que son tan marginales que no se ponen en la agenda de las reuniones formales. Los enlaces personales contribuyen mucho a un trabajo formal fluido. Son experiencias que se memorizan y conectan emocionalmente. También tienen el efecto de que los actores de la cooperación no solamente se emparentan con 'trabajo' sino también con la 'diversión'.



Ideas para fomentar la articulación
entre Nación, departamento y municipio
Experiencias de tres procesos de cambio
en la Construcción de Paz en Colombia

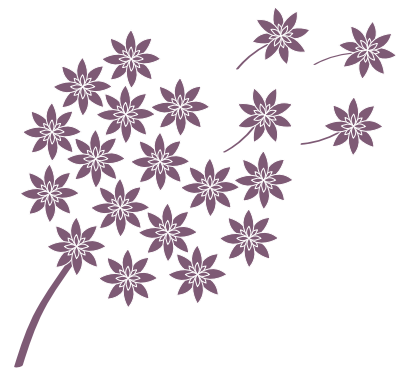


Pasantías	
Resultado/ Beneficio	Comprensión de procesos y contenidos de otra organización o división; desarrollo de capacidad en un tema; hacer red.
Descripción	Para propiciar el trabajo en conjunto entre diferentes actores y niveles conviene pensar en otros instrumentos aparte de las reuniones. Las pasantías pueden ser una buena oportunidad para fomentar el intercambio de dos partes de la cooperación. Esto tiene sentido si los actores consideran un estrecho trabajo en conjunto en el futuro, porque una pasantía sí significa una inversión. En términos de cooperación una pasantía contribuye a una relación estable entre las partes por el tiempo que los actores pasan juntos.

4. Observaciones finales

El interés principal de esta sistematización fue contar con lecciones aprendidas sobre la implementación de leyes, políticas, directrices o estrategias, que desde el nivel nacional se emiten para su puesta en práctica en el territorio. Por ello se buscó identificar los aspectos claves requeridos en la relación Nación-región para un diálogo cordial y fluido entre los actores y con esto una eficiente puesta en práctica de las leyes, políticas, directrices o estrategias mencionadas.

El análisis y la sistematización presente permiten constatar que en la práctica tanto la generación de leyes y normas como su implementación son procesos que requieren articulación y cooperación; una simple imposición no lleva al resultado esperado, que es finalmente mejorar la situación de vida de los colombianos.





Los aspectos claves identificados y coincidentes entre personas que vivieron la experiencia y los asesores de Cercapaz no varían mucho entre sí. Los dos mencionan como factor clave a la actitud. La actitud a su vez decide sobre si habrá comunicación o no. El contacto personal decide si el nivel de confianza crece o no. Para trabajar conjuntamente en contenidos, la confianza acelera mucho el proceso. Otro aspecto clave es la importancia del conocimiento metodológico y de gestión y el conocimiento del contexto. No obstante, el contacto entre personas con sensibilidad siempre parece ser el factor de cohesión para el sistema de cooperación.

Esperamos que este aprendizaje sea de utilidad para los lectores y lectoras que asumen retos similares de fomentar y fortalecer la relación Nación-territorio como estrategia de diálogo, construcción conjunta, mayor eficiencia y apropiación de procesos de cambio e implementación de reformas para la búsqueda de una mejor y mayor calidad de vida de la población.



Notas

- 1 En el contexto de este documento se entiende por ‘articulación y cooperación entre niveles’ a los actores públicos y a la Sociedad Civil, aunque no siempre sea explícitamente mencionada en el texto.
- 2 En el contexto del documento se entiende bajo relación ‘Nación-región’ las interacciones entre los niveles nacional, departamental y municipal, incluyendo también actores de la Sociedad Civil, para intercambiar información y/o cooperar de manera más formal para implementar procesos políticos y de administración. Pueden ser actores de diferentes organizaciones, de diferentes divisiones y diferentes niveles de jerarquía que pueden ser involucrados en la relación Nación-región. En el texto se utiliza ‘región’, ‘territorio’ y ‘niveles subnacionales’ para hablar de departamentos y municipios.
- 3 Tres procesos de asesoría de Cercapaz que se describen en el capítulo siguiente.
- 4 Para más información ver el anexo de este documento.
- 5 En lo relacionado con las causas estructurales del conflicto interno: fomento de instancias con legitimación democrática y control estatal, y reducción de la desigualdad social. En la reducción de la dinámica del conflicto: fortalecimiento de instituciones y procesos, promoviendo el manejo cívico de conflictos y la no-violencia a nivel de la Sociedad Civil. En el fortalecimiento de alianzas: alianzas por la paz y de grupos civiles y ampliación de su capacidad para actuar; y en la formación de alianzas entre los actores civiles.
- 6 Este listado es un ejemplo tomado del PISCC municipal de Valledupar (Alcaldía de Valledupar, 2012).
- 7 Estas entidades regionales y la DDTS del DNP conforman el ‘Grupo Base’ que tiene como función asesorar, apoyar la construcción colectiva de la Visión en el territorio con los actores locales de los cinco municipios que integran el territorio, de los sectores institucionales, productivos, sociales, culturales, instancias de participación, empresas y ONG.
- 8 Líderes representantes de los cinco municipios que pertenecen a organizaciones sociales, productivas, culturales, comunitarias, instancias de participación y funcionarios de entidades públicas de los cinco municipios.

- 9 Directivos de entidades nacionales (DNP), directivos de entidades regionales y municipales (gobernación, Corpocaldas, Universidad Nacional, Universidad de Caldas, Universidad de Manizales, ESAP, Federación de Cafeteros, Cámara de Comercio, alcaldes y delegados de organizaciones de la Sociedad Civil y miembros de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT), como invitados .
- 10 La Secretaría participó en el primer año, pero luego por prioridades de la agenda nacional se retiró de la participación directa, continuando el proceso con actores regionales en el segundo año.
- 11 Universidad Popular del Cesar.
- 12 Se menciona, por ejemplo, un caso donde se había asignado el financiamiento de ambulancias terrestres, pero que no servían por el carácter del entorno. Se ha podido corregir la asignación por ambulancias fluviales.
- 13 Estos factores también se denominan 'factores externos'.
- 14 InWEnt, Deutscher Entwicklungsdienst (DED) y GTZ se fusionaron en 2011 en GIZ.
- 15 Por su puesto, los intereses personales no deberían superar los intereses organizacionales, sobre todo a largo plazo.
- 16 En este contexto, se entiende el término 'bróker' como aquella persona que conecta —grupos de— personas.
- 17 Se usará solamente la forma masculina del rol para facilitar la lectura del texto. No obstante, se refiere indistintamente a los géneros femenino y masculino.



Bibliografía y fuentes de información

Bibliografía

- Alcaldía de Valledupar. (2012). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Municipio de Valledupar. 2012-2015. Transformando a Valledupar con Seguridad. Valledupar: Alcaldía de Valledupar, Secretaria de Gobierno.
- Alcaldía de Valledupar. (2012). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Municipio de Valledupar. 2012-2015. Transformando a Valledupar con Seguridad. Valledupar: Alcaldía de Valledupar, Secretaría de Gobierno.
- Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana – ACPCSC, Departamento de Planeación Nacional – DNP. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Intergráficas S.A.
- Devia Ruiz, S. P. (2014). La descentralización en Colombia: Un reto permanente. *Revista Virtual*, 1(2).
- GIZ-Cercapaz. (2012). Oferta Fase III. Documento no publicado.
- GIZ-Cercapaz. (2014). ¿Qué hacemos? Bogotá: Documento no publicado.
- Königswieser, R., & Exner, A. (1998). *Systemische Intervention. Architekturen und Designs für Berater und Veränderungsmanager*. Klett-Cotta Verlag.
- Kuenzel, E., & Welscher, H. (2009). *Managing Collaboration: Management Model for Successful Collaboration in the Public Sector*. InWEnt.

Le Blanc, J. (2013). Informe. La Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y su implementación en el Cesar: Formulación e implementación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, con atención especial al enfoque en prevención de delincuencia. Bogotá: GIZ-Cercapaz. Documento no publicado.

Procuraduría General de la Nación. (2011). *Descentralización y entidades territoriales*. Bogotá: IEMP Ediciones.

Rauch, T. (2012). Entwicklungsstrategien und Entwicklungsinstrumente. Strategien und Instrumente nachhaltiger Entwicklung – ein multi-dimensionaler Mehr-Ebenen-Ansatz. En K. Fiege, & T. Rauch (Edits.), *SLE, Entwicklungszusammenarbeit gestalten. Inhalte und Methoden für ein erfolgreiches Wirken in einem komplexen Berufsfeld*. Berlín: Humboldt-Universität.

Rauch, T. (2012). Entwicklungsstrategien und Entwicklungsinstrumente. Strategien und Instrumente nachhaltiger Entwicklung – ein multi-dimensionaler Mehr-Ebenen-Ansatz. En K. Fiege, & T. Rauch (Edits.), *SLE, Entwicklungszusammenarbeit gestalten. Inhalte und Methoden für ein erfolgreiches Wirken in einem komplexen Berufsfeld* (págs. 40-82). Berlin: Humboldt-Universität Berlin.

Entrevistas

Acebedo, Luis F.: Integrante de la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial (CROT) de la Universidad Nacional El Cable, en Manizales, 03.04.2014.

Albornoz, Hayleen: Asesora Territorial de la Subdirección de Articulación de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv), en Bogotá, 13.03.2014.

Aparicio, Carlos: Director Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Bogotá, 31.03.2014.

Arbeláez, Mauricio: Secretario de Planeación de la gobernación de Caldas, en Manizales, 03.04.2014.

Arias, Angélica: Encargada de Derechos Humanos y Construcción de Paz del PDP-Cesar, en Valledupar, 28.03.2014.

Baena, María Camila: Pasante de Economía asignada por la Universidad de Manizales, en Manizales, 04.04.2014.

Buitrago, Marta: Representante ante la Mesa Nacional de Participación de Víctimas por La Victoria, Caldas, en Manizales, 31.03.2014.

Castaño, Germán Albeiro: Vicerrector de la Universidad Nacional, sede Manizales, en Manizales, 03.04.2014.

Cuartas, Andrea: Profesional de la Secretaría de Planeación de la gobernación de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.



Durán, Carmenza: Profesional de la Secretaría de infraestructura de la gobernación de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

Entrevista grupal Uariv: Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv), en Bogotá, 30.04.2014.

Escobar, Junis: Tesorera de la organización de víctimas Alianza por la Vida de Pueblo Bello, Cesar, en Valledupar, 10.04.2014.

Espinosa, Oswaldo: Consultor Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Bogotá, 28.03.2014.

Gómez, Andrés Felipe: Profesional de la Universidad de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

Gómez, Luisa Fernanda: Pasante de Sociología de la Universidad de Caldas, en Manizales, 04.04.2012.

Gonzales, Claudia: Docente de la Universidad de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

López, Rosa Elena: Coordinadora de Formación ESAP, en Manizales, 04.04.2014.

López, Sandra M.: Profesional de la Secretaría de Planeación departamental del Cesar, en Valledupar, 27.03.2014.

Mejía, Adriana: Directora de la unidad de Desarrollo Regional de la Cámara de Comercio de Manizales, en Manizales, 04.04.2014.

Maldonado, Diego: Coordinador Procesos de Participación de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSJG) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Bogotá, 08.04.2014.

Mario, Carlos: Profesional de la Universidad Nacional, Administrador de Empresas, en Manizales, 04.04.2012.

Melo, Juliana: Consultora de la Dirección de Proyectos Especiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Bogotá, 01.04.2014.

Mesias, Liliana: Coordinadora del Grupo de Apoyo de la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del DNP, en Bogotá, 08.04.2014.

Morales, Luis Eduardo: Coordinador Oficina de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) Caldas, en Manizales, 26.03.2014.

Navarro, Sonia: Profesional de la Secretaría Departamental de Víctimas de Norte de Santander, en Cúcuta, 24.04.2014.

Nieto, Mara Helena: Representante ante la Mesa de Participación de Víctimas del Cesar, en Valledupar, 28.03.2014.

Ocampo, Germán: Profesional de la Secretaría Departamental de Planeación de Caldas, en Manizales, 03.04.2014.

Oliveros, Nohora: Secretaria de Gobierno del departamento de Norte de Santander, en Cúcuta, 24.04.2014.

Ospina, Jose W.: Representante ante la Mesa Departamental y Municipal de Participación de Víctimas por Marquetalia, Caldas, en Manizales, 08.04.2014.

Palomino, Jorge Iván: Asesor de la Subdirección de Articulación de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas (Uariv), en Bogotá, 13.03.2014.

Rincón, Wilford: Subdirector de Planeación de CorpoCaldas, en Manizales, 03.04.2014.

Rodríguez, Natalia: Gerente Regional de la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (ACPCSC), en Cúcuta, 24.04.2014.

Rosso, José: Profesional de la Secretaría de Planeación de la gobernación del Cesar y del municipio de Aguachica, en Valledupar, 28.03.2014.

Salcedo, Cesar Mauricio: Asesor de la Subdirección de Ordenamiento Territorial de la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en Bogotá, 31.03.2014 y 01.04.2014.

Sepúlveda, Erika: Pasante de Sociología de la Universidad de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

Suárez, Karen: Coordinadora del Sistema Integrado de Seguridad (SIS) de la gobernación de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

Vásquez, Eliécer: Profesional Especializado de la Oficina Asesora de Paz del departamento de Cesar, en Valledupar, 26.03.2014.

Vélez, María Leonor: Directora de la Unidad de Desarrollo Regional de la Secretaría de Planeación de la gobernación de Caldas, en Manizales, 04.04.2014.

Equipo de asesores Cercapaz.



