

Consejo Territorial de
Planeación

Concepto Técnico

*Proyecto de Plan de Desarrollo
"El Tolima nos Une" 2020 -
2023*

Departamento del Tolima
Marzo 31 de 2020

CTP.2020.007

Ibagué, 31 de marzo de 2020

Señor:

RICARDO OROZCO VALERO
GOBERNADOR DEL TOLIMA
Ciudad

Asunto: *Entrega del Concepto al Proyecto de Plan de Desarrollo "EL TOLIMA NOS UNE" 2020 - 2023*

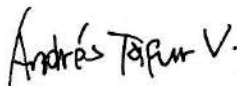
Atento saludo señor gobernador:

En lo consagrado en el Artículo 340 de la Constitución y la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", estamos haciendo entrega del concepto al proyecto del Plan de Desarrollo "EL TOLIMA NOS UNE " 2020 - 2023, el cual usted señor gobernador emitió a nuestra consideración el día 28 de febrero de los corrientes, teniendo en cuenta que éste y para dar alcance a nuestro propósito en la Ley, no se entregó completo para su análisis y en consideración al Art. 339 de la Constitución Política y la Ley 152 de 1994... "Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

Con lo anterior, además de las múltiples dificultades que nos acompañan ante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional derivado de la Pandemia COVID-19 que limitaron la participación ciudadana en este proceso, pero con la fuerte convicción y esfuerzos, le hacemos entrega del concepto para su consideración, esperando como sociedad civil organizada sea tenido en cuenta como un documento vinculante dentro del proceso de ajuste que deberá darse al Proyecto del Plan.

Igualmente consideramos importante dar alcance a este concepto con un informe por parte de la Gobernación de lo que se integró y de lo que no se integró, con la justificación debida, en el proceso de ajuste al proyecto de Plan de Desarrollo.

Sin más consideraciones y quedando atentos



ANDRÉS TAFUR VILLARREAL
Presidente CTP Tolima
CC. 1109380204

Consejo Territorial de Planeación Tolima

Andrés Tafur Villarreal

Presidente

Universidades ubicadas en el territorio

Ramiro Machado Mejía

Vicepresidente

Asociaciones de Participación Comunitaria

Yamileth Ospina

Secretaria Técnica

Campesinos

Omar Iván Carrillo Ramírez

Sector Alcaldes

María Yineth Cifuentes Giraldo

Sector Alcaldes

Juan Carlos Castaño Posada

Sector Alcaldes

Luis Gabriel Pérez

Sector Alcaldes

Andrés Fabián Hurtado Barrera

Sector Alcaldes

Albeiro Trujillo Castro

Sector Alcaldes

Marco Antonio Sánchez

Cooperativas

Ernestina Rodríguez de Barón

Mujeres

John Jairo Méndez Arteaga

Desarrollo Científico, Tecnológico y Cultural

Jaquelyn Bohórquez Escandón

Organizaciones Indígenas

María Eunice Quiñonez

Víctimas del conflicto armado

Ligia Arregocés Osorio

Organizaciones de defensa de los recursos naturales

GOBERNACIÓN DEL TOLIMA

PLAN DE DESARROLLO "EL TOLIMA
NOS UNE" 2020 - 2023

GOBERNADOR: RICARDO OROZCO V.

Contenido

Consejo Territorial de Planeación Tolima	2
Análisis general del Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023	4
Sobre la Visión de Desarrollo del Plan	6
Sobre el Diagnóstico General del Plan	7
Sobre la Estructura Estratégica del Plan	11
<i>Pilar 1. Equidad. Tolima, tierra de inclusión y bienestar</i>	12
Sobre pobreza	15
Sobre desigualdad	20
Criterios de coordinación	20
Criterios de focalización	21
Concepto Sector Mujer	22
<i>1.3.2 Pilar 2. Gobernabilidad. Tolima, gobierno de unidad, paz y reconciliación</i>	30
Sobre el programa “Buen gobierno y gestión institucional”	30
Sobre los programas “Justicia, paz y derechos humanos” y “víctimas”	32
Sobre justicia	33
Sobre paz, posconflicto y reconciliación	35
Sobre Derechos Humanos	48
Recomendaciones para la creación de un capítulo sobre víctimas del conflicto armado	51
<i>1.3.3 Pilar 3. Competitividad. Tolima, tierra de oportunidades</i>	62
<i>1.3.4 Pilar 4. Sostenibilidad. Tolima, territorio de conciencia ambiental</i>	72

Análisis general del Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023

Cinco elementos se tuvieron en cuenta para la revisión del Proyecto de Plan de Desarrollo “El Tolima nos Une” 2020 - 2023, radicado el pasado 28 de febrero:

- I. La coherencia interna y externa del documento,
- II. La calidad de la información sobre la cual se construyeron los diagnósticos, y se establecieron líneas base y metas de resultado y producto;
- III. La estrategia de participación ciudadana y de sociedad civil,
- IV. El grado en que se incorporaron las propuestas del Plan de Gobierno “El Tolima nos Une”,
- V. Las obligaciones de política pública con las víctimas del conflicto armado y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante AFP).

En el plano ideal, los Planes de Desarrollo deben aproximarse a un tipo correspondencia interna y externa, tanto entre las partes que lo componen¹ como en su propuesta estratégica de desarrollo para el territorio que pretende transformar.

Interna, porque los diagnósticos no debe estar desligados de su estructura estratégica y estos dos, así mismo, del plan de inversiones. No es coherente un Plan cuyos programas y metas no constituyan soluciones a problemas previamente diagnosticados, y en el que las inversiones no resuenen en objetivos y estrategias rigurosamente establecidas.

En este mismo sentido, es deseable que exista coherencia entre ejes estratégicos, de manera que su implementación garantice soluciones integrales a problemas complejos.

La coherencia externa tiene que ver, por su parte, con estrategias armonizadas con otros instrumentos de planeación, a fin de que estén en capacidad de generar un ecosistema institucional eficiente que responda a los problemas de la realidad. No es coherente un Plan que con la pretensión de ser innovador, se desconecte completamente de las realidades institucionales, sociales y ambientales del territorio sobre el que pretende intervenir.

¹ Constitucional y legalmente, los planes de desarrollo se componen de tres partes gruesas: un diagnóstico, una parte estratégica y un plan de inversiones.

Y así como no es coherente un Plan desarticulado en sus componentes orgánicos, es fallido aquel que se edifica sin atender datos confiables, verificables y actualizados, que orienten en prospectiva la toma de decisiones del gobierno. De la información, y su rigor técnico y científico, depende en buena medida la solución problemas.

Todo lo anterior se complementa con la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil, que se manifiesta a través de tres vías: i. del voto programático, sustento del Plan de Gobierno del candidato electo en las urnas, ii. durante el proceso de consulta para la construcción del Plan, a través de la estrategia diseñada por el equipo técnico de Planeación, y, finalmente, iii. por vía formal en el seno del Consejo Territorial de Planeación.

Luego de emprender un proceso de consultas con los distintos sectores que lo componen, y de reuniones bilaterales con organizaciones de la sociedad civil del orden internacional, nacional y regional, se construyó el concepto que hoy se entrega a la Secretaría de Planeación y TICS del departamento y a la Asamblea Departamental, con miras a cualificar el avance entregado y construir, junto con los Honorables Diputados y el gobierno seccional, el mejor instrumento de planeación posible para el departamento del Tolima.

Sobre la Visión de Desarrollo del Plan

Los planes de desarrollo constituyen una ventana de oportunidad por excelencia². Son el producto de la renovación en la corriente política, y comportan en sí mismos una parte diagnóstica funcional a la identificación de problemas urgentes, y otra, tendiente a la planeación estratégica para la solución de los mismos.

En el horizonte de esa cuestión se encuentra la visión de desarrollo del Plan, la cual figura como la sombrilla que contiene las demás partes. De la visión se desprenden todos los mecanismos que apuntan a la transformación de realidades concretas.

El Proyecto de Plan de Desarrollo visualiza el departamento a 10 años como un “territorio incluyente, en paz, seguro, productivo y sostenible, soporte de una sociedad plena de bienestar especialmente en la niñez, adolescencia y juventud”, ideas que se suscriben las líneas de presentación del mismo por parte del señor Gobernador.

Dichas ideas parten de dos elementos objetivos. El primero tiene que ver con los legados del conflicto armado sobre el desarrollo, los individuos y el tejido social; y el segundo, con el abandono del Estado, una cuestión que se puede interpretar como debilidad en el ejercicio de sus funciones básicas en el nivel territorial, esto es: la garantía de derechos de ciudadanía, la provisión de bienes y servicios, el monopolio de la violencia y la resolución de conflictos.

La propuesta del Plan se suscribe en los principios de “la **seguridad** como un valor de la democracia, la **productividad** para el desarrollo económico y la **movilidad** para la competitividad”, bajo los preceptos del gobierno “abierto, incluyente, participativo, convergente y con preferencia por lo social”.

Se sobreentiende entonces que la propuesta apunta a **consolidar el desarrollo territorial, garantizando el dividendo que dejó el Acuerdo Final de Paz a través de una apuesta por la seguridad, al mismo tiempo que se propone mejorar la capacidad institucional del gobierno, y atender las trampas de pobreza que impiden la participación activa de toda la población en la economía formal.**

Lo anterior explica bien la definición de los pilares estratégicos del Plan en materia de **equidad, gobernabilidad, competitividad y sostenibilidad.**

² Ver: Kingdon, J. (2003). *The Policy Window, and Joining the Streams. En, Agendas, Alternatives and Public Policies. pp. 165 - 190. Washington: Longman*

Sobre el Diagnóstico General del Plan

De acuerdo con los elementos sustanciales de la visión de desarrollo del Plan descrita arriba, hay tres cuestiones problemáticas en el diagnóstico, y una omisión grave:

La primera cuestión problemática es que el diagnóstico *no le da valor a la estructura estratégica*, en el sentido de que está completamente desconectado de los pilares o ejes del Plan, a saber: i. Equidad, ii. Gobernabilidad, iii. Competitividad, iv. Sostenibilidad. Al no identificar los problemas gruesos en esas materias, la apuesta estratégica del Plan queda huérfana.

Lo anterior, porque si se observa con cuidado, los diagnósticos provistos por cada parte lo son de los programas que componen los pilares, mas no de los pilares como tal. Dicho de otra manera: no sabemos cómo estamos, por ejemplo, en materia de gobernabilidad, como un todo, y esto impide conocer la apuesta estratégica del departamento³.

En este sentido, **es clave que el diagnóstico general del plan no se confunda con los diagnósticos particulares por programa**, para de esta manera establecer unos problemas gruesos cuya solución recoge el Plan de Desarrollo departamental de manera integral.

La recomendación a esta parte es que desde el diagnóstico general de plan (que reiteramos, no debe confundirse con los pequeños diagnósticos por programa), se oriente una intervención integral del territorio, vía Plan de Desarrollo.

En línea con lo anterior, la segunda problemática es que *se conforma con los diagnósticos geográfico y demográfico, pero pierde de vista la dimensión territorial y poblacional*.

Las políticas públicas son sectoriales, poblacionales y territoriales⁴. De las primeras y segundas se deduce que responden a problemas de sectores bien establecidos como la educación, la salud o la seguridad, y las segundas, por ausencia de las primeras, a enfoques diferenciales, como lo étnico, el género o lo etario. Las terceras, más complejas, pueden abordar en su integralidad los elementos fundamentales de las dos primeras,

³ Una manera de medir la gobernabilidad puede ser cruzando variables como Índice de Desempeño Municipal (IDM - para los municipios, IDI para el ente territorial), justicia (acceso, demanda, gobernabilidad), estabilidad política y participación política (electoral y no electoral, p.e capital social) en contraste con variables de contexto como violencia, por ejemplo. Ver: Tuiran, A., De la Rosa, I, & Mercado, A (2018). *Informe metodológico del índice de gobernabilidad local. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte*

⁴ Ver: Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora*

pero además, apuntan a escalas micro del territorio partiendo del reconocimiento de sus dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales.

Y dado que el Plan pretende un enfoque territorial, así como elevar a política pública los asuntos relacionados con la población indígena y afro (que no aparecen en el diagnóstico, por ejemplo), las mujeres y los jóvenes, en primera instancia, el diagnóstico general debe darle fuerza a esa perspectiva. En suma, el Tolima hoy es poblacional y territorialmente diverso, y el diagnóstico debe dar cuenta de ello. Y debe quedar claro que los datos genéricos de área, la descripción de límites administrativos sin contexto, y las cifras globales de población, no expresan las complejidades del departamento.

Por eso, es fundamental:

- I. Desagregar y caracterizar la ruralidad, y bajar el análisis a los centros poblados de corregimientos grandes a escala submunicipal. Lo anterior, especialmente en el caso de municipios con alta densidad de población rural.
- II. Junto con lo anterior, hay que tener una lectura geográfica de los esquemas asociativos de gobernanza territorial: Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales, cabildos y resguardos indígenas⁵, y otros tipos de asociación comunitaria sin nexos con la estatalidad, pero que pueden ser aliados estratégicos para la implementación de acciones de gobierno
- III. Comprender que no es el que el departamento tenga cordilleras, o ríos, o páramos, sino que, contrario a ello, es el departamento el que se ubica en un ecosistema complejo y diverso, y así mismo sus municipios. Su ubicación privilegiada, entre las cordilleras central y oriental, a ambos lados del río Magdalena, obliga a pensar en clave territorial, más allá de los límites administrativos, para enfocar problemas estratégicos como el agua y el clima, por ejemplo⁶
- IV. Enriquecer el diagnóstico poblacional con datos como: etnia, identidad sexual, acceso y nivel educativo, empleo-desempleo, estratos socioeconómicos, afiliación a seguridad social, otros que consideren pertinentes⁷. Es fundamental que el

⁵ En el portal <https://www.gov.co/> se puede consultar información censal de comunidades y resguardos indígenas por departamentos.

⁶ Para un análisis más concienzudo de la complejidad climática de la región, ver el diagrama de Holdridge

⁷ Algunas de estas variables se focalizan en el documento de triage poblacional publicado por el comité interinstitucional de población conformado por el DNP, el DANE, el Ministerio de Salud y Protección, la Unidad Administrativa de Migración Colombia -UAMC, y la Cancillería con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas - UNFPA. Se puede consultar en: <https://trriagepoblacional.com.co/>

diagnóstico capture las desigualdades en materia económica y social, pero también en términos de género, lo étnico y socioterritorial⁸

- V. Ampliar diagnóstico de lo productivo y clasificar por nivel de importancia en PIB departamental

Todo lo anterior permitirá identificar problemas y justificar las soluciones propuestas expresado en estrategias, programas y metas.

Por último, la tercera problemática encontrada en el diagnóstico general del Plan, es que *no desarrolla sus marcos de referencia, lo cual impide conocer la manera como se engrana en el ecosistema institucional de planeación territorial.*

¿Cuáles son los indicadores de los ODS que acoge el PDT, y por qué? ¿Cuáles los pilares del PND 2018 - 2022? ¿Qué elementos estratégicos se suscriben del informe de la Comisión de Sabios? ¿Cómo se integra el departamento a la Región Administrativa de Planeación Especial, RAPE?

Es importante, de otra parte, que se describa cómo va el Tolima en el cumplimiento de los ODS, y que se compare con los departamentos de la Región Administrativa de Planeación Especial, RAPE, para que desde este marco de referencia se puedan orientar las metas de resultado por programa⁹.

Por último, en línea con lo anterior, la omisión grave tiene que ver con el Acuerdo Final de Paz, pese a que en la visión de desarrollo del Plan se suscribe.

El Acto Legislativo 02 de 2017 adicionó un artículo transitorio a la Constitución Política, con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al Acuerdo. Según el mencionado artículo transitorio, las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final¹⁰.

⁸ Para comprender esto último es útil hacerse la pregunta: ¿Qué diferencias hay entre las mujeres de Puerto Saldaña y las de Ibagué? ¿Las becas de acceso a educación superior van a ser igualmente aprovechadas por los jóvenes indígenas del Resguardo Nasa en Gaitania, y por los del casco urbano de Fresno?

⁹ A través del siguiente link <https://www.ods.gov.co/es/departamentos/tolima> se puede tener acceso al monitor de los ODS diseñado por el DNP.

¹⁰ Adicionalmente, el documento Conpes 3932 de 2018 fijó los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) del AFP con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Claramente, la coyuntura actual de formulación de PDT es el mejor momento para conectar y articular las intervenciones de las distintos órdenes de gobierno sobre el territorio, así como con la participación de los ciudadanos y las organizaciones que los representan. Esto

Dado que la estructura estratégica del Plan también omite todo lo relacionado con la implementación del AFP, se recomienda en la parte diagnóstica:

- I. Un resumen de los puntos del AFP que se vienen implementando en el Tolima: RRI vía PDET y formalización de tierras, estatuto de oposición, reincorporación política, económica y social de excombatientes, y Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición
- II. Realizar un diagnóstico general de las víctimas del conflicto armado, en aras de determinar los principales hechos victimizantes y las afectaciones específicas atendiendo, de ser posible, los enfoques diferenciales¹¹
- III. Realizar un diagnóstico general de la población en proceso de reincorporación, tanto de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR), como de los NAR (Nuevas Áreas de Reincorporación)

requiere del esfuerzo coordinado de las entidades competentes del orden nacional y de las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía, pero también acorde con un compromiso de atención a territorios y poblaciones afectados por la violencia y la pobreza.

¹¹ A dicha información se puede acceder a través del Registro Único de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

Sobre la Estructura Estratégica del Plan

El documento en general no tiene unidad metodológica, los contenidos de cada Pilar son desiguales y no siguen una ruta coherente de subtítulos que den cuenta de su desarrollo: unos tienen diagnóstico, objetivos, programas y estrategias, otros no, o parcialmente. Se recomienda revisar planes de desarrollo anteriores, y ajustar preferiblemente a la estructura propuesta en la Ordenanza 025 de 2008.

El análisis de fondo con los respectivos comentarios y recomendaciones se desarrollan en lo sucesivo de este documento.

Pilar 1. Equidad. Tolima, tierra de inclusión y bienestar

A juzgar por la presentación y el diagnóstico, se propone focalizar dos problemas: la pobreza y la desigualdad social, a partir de la implementación de programas, estrategias y metas sectoriales en educación, salud y bienestar, cultura, deporte, e inclusión social (poblaciones vulnerables), con atención especial a las mujeres.

El documento proyecto de plan de desarrollo radicado al CTP contiene un programa denominado “El Tolima se una para lucha contra la pobreza”. Dicho programa no cuenta con una estrategia, y su objetivo, “[A]vanzar en la reducción de la desigualdad entre el campo y la ciudad por medio de la lucha contra la pobreza en el Tolima”, no es medible ni cuantificable.

Sin estrategia y sin un objetivo claro, las metas del resultado y producto se quedan huérfanas, y presentan una doble desconexión: tanto de la problemática de pobreza y desigualdad que se expresa en las cifras del diagnóstico, como de los programas y metas de los sectores que componen el Pilar.

Por ejemplo, las Metas de Resultado no apuntan al promedio nacional, y dado que no hay diagnóstico sobre cómo se encuentra el Tolima en cumplimiento de los ODS, la referencia al objetivo 1, fin de la pobreza, termina siendo apenas indicativa y retórica.

Sector	Meta de Resultado	Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	ODS
Inclusión social	Reducir el índice de pobreza multidimensional en el Tolima	Índice de pobreza multidimensional	23,5	Menor a 23,5	
Inclusión social	Reducir el índice de pobreza extrema en el Tolima	Índice de pobreza extrema	9,2	Menor a 9,2	
	Reducir la incidencia de pobreza monetaria	Incidencia de pobreza monetaria	31,0	Menor a 31,0	

Fuente: Gobernación del Tolima

En particular, sobre las metas de producto, se recomienda focalizar la acción en personas y/o hogares en condición de pobreza monetaria extrema, pobreza monetaria y multidimensional, y dejarlo explícito en las mismas¹². Ejemplo:

- I. *400 hogares en condición de vulnerabilidad con acompañamiento y fortalecimiento familiar: cambiar la expresión “vulnerabilidad” por “pobreza monetaria extrema/pobreza monetaria o multidimensional”*
- II. *Cupos para el acceso a la educación superior o terciaria: añadir “para jóvenes en situación de pobreza monetaria extrema/pobreza monetaria o multidimensional”. Establecer igualmente si se trata de cobertura neta o bruta*
- III. *1 estrategia anual de búsqueda de niños para ampliar la cobertura de la educación, preescolar, básica y media: se sugiere partir de la base de familias focalizadas por DPS*
- IV. *500 mujeres en procesos de alfabetización y validación de estudios primarios y secundarios: añadir “mujeres en condición de pobreza multidimensional”*
- V. *1000 mujeres rurales y urbanas en procesos de emprendimiento y productividad: añadir “mujeres en condición de pobreza monetaria extrema/pobreza monetaria”*
- VI. *4000 viviendas Nuevas Construidas y/o mejoradas y/o subsidios asignados: añadir “para familias en condición de pobreza monetaria extrema/pobreza monetaria o multidimensional”*

Brillan por su ausencia tanto en las Metas de Resultado como de Producto las poblaciones indígenas, afro¹³, LGBTI y las víctimas del conflicto armado, en especial, aquellas afectadas por el flagelo del desplazamiento forzado¹⁴.

¹² Se recomienda llevar a cabo este mismo ejercicio en las metas que apunten a generar impactos sobre los indicadores más graves de pobreza monetaria y multidimensional. Esta idea es desarrollada más adelante en la recomendación de criterios de focalización de población para el gasto social.

¹³ En lo relacionado con la población étnica, se debe recordar que el departamento cuenta con una Ordenanza para los pueblos indígenas (Ordenanza 051 de 2005) y una Ordenanza para el pueblo afrocolombiano (Ordenanza 029 de 2006), las cuales no han sido atendidas por los sucesivos gobiernos departamentales. De manera particular, durante 2004 en el marco de proyecto suscrito entre la Gobernación del Tolima y la Universidad del Tolima, se elaboró el documento “Proyecto construcción de línea base para una propuesta de etnodesarrollo de las comunidades indígenas del departamento del Tolima”, que constituyó un instrumento de concertación y negociación con las organizaciones indígenas del Tolima. Tampoco se ha avanzado en el cumplimiento mínimo de propuestas allí contenidas. El Plan podría rescatar estas iniciativas, actualizarlas y proponer de manera concreta algunas acciones viables y realizables.

¹⁴ La Ley 1448 de 2011, su Decreto Reglamentario 4800 de 2011, los Decretos Leyes 4633 (Pueblos y Comunidades Indígenas), 4634 (Pueblo Rom o Gitano) y 4635 (Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras) de 2011, los Decretos Reglamentarios 1084 de 2015 y 4912 de 2011 y demás normas relacionadas, establecen responsabilidades a cargo de las entidades territoriales con el fin de garantizar la protección, prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto en su jurisdicción, así como la obligación de diseñar e implementar planes, programas y proyectos teniendo en

Sobre las tres estrategias planeadas dentro de las metas de producto, es importante anotar que deben establecer componentes de seguimiento y evaluación, para que se garantice su implementación efectiva.

Se recomienda establecer una estrategia para la prevención y erradicación del trabajo infantil para el cuatrenio, y no cuatro anuales, como quedó establecido.

En particular, sobre la estrategia “(...) acompañamiento a la formalización de la propiedad rural”, es grave que, con la información que existe sobre el particular, el equipo formulador del Plan no se plantee una meta de producto concreta, a la par con la estrategia. Según cifras de la UPRA¹⁵, Colombia cuenta con un 54,31 % de informalidad en la tenencia de la tierra. De los 1122 municipios sobre los cuales se calcula el índice, 288 presentan entre el 75 y el 100% de informalidad, 429 municipios entre el 50 y el 75% de informalidad, 334 entre el 25 y el 50% y solo 68 entre el 0 y el 25%.

Dentro de los departamentos con mayor incidencia en los altos índices registrados anteriormente, se encuentra el departamento del Tolima, que con un 56,38% se posiciona como el séptimo (7o) de esta categoría con mayores niveles de informalidad en el país.

En materia de **formalización de predios rurales privados y baldíos** ocupados por particulares se sugiere que el Departamento brinde apoyo y acompañamiento al proceso que por competencia está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Este acompañamiento puede darse mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social)

cuenta los diferentes hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el goce efectivo de los derechos de esta población. La Sentencia T-025 de 2004, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional a raíz de la grave situación en la que se encontraba la población desplazada en el país, producto en gran medida de la baja destinación presupuestal por parte de las entidades responsables para la garantía de sus derechos y el incumplimiento de sus obligaciones para con esta población. Y, ante la grave situación y riesgo de extinción física de los pueblos Etnicos en situación de desplazamiento y confinamiento, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 emitió los autos 004 y 005 de 2009, en los cuales ordena, a diferentes entidades del Estado, la adopción de medidas especiales y diferenciales para atender a estas comunidades.

¹⁵ Ver índice de informalidad UPRA:
https://www.upra.gov.co/publicaciones?p_p_id=141_INSTANCE_fjN1qdwomXLP&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_tag=distribuci%C3%B3n+de+la+tierra

Se recomienda revisar el índice y plantearse concretamente una meta de disminución del porcentaje de informalidad en la tenencia de la tierra durante el cuatrenio¹⁶.

Para finalizar esta parte, en general, el Consejo considera que la decisión de centrar la acción del gobierno en la superación de la pobreza y la desigualdad es pertinente, a juzgar por las cifras que evidencian que el Tolima sobrepasa la media nacional en estas materias. Se recomienda entonces construir un capítulo aparte sobre pobreza y desigualdad en el Plan, atendiendo las siguientes recomendaciones:

Sobre pobreza

Se recomienda tener en cuenta dos fuentes para la focalización: i. el documento Conpes 150 de 2012, que determina las metodologías oficiales y los arreglos institucionales para la medición de pobreza en Colombia; y ii. las fichas municipales del Departamento de Prosperidad Social, las cuales arrojan datos por indicadores similares a los del Índice de Pobreza Multidimensional, lo cual puede facilitar el trabajo de focalización en pobres extremos del departamento.

De acuerdo con el Conpes, existen dos tipos de pobreza en Colombia: la pobreza monetaria y la pobreza multidimensional. La pobreza monetaria, a su vez, se subdivide en dos categorías: pobreza monetaria y pobreza monetaria extrema.

Se considera que un hogar se encuentra en condición de *pobreza monetaria* cuando la suma de sus miembros no alcanza a percibir \$1'029.732 mensuales, o, de otra manera, percibe por persona \$257.433

Y se considera que un hogar se encuentra en condición de *pobreza monetaria extrema* cuando al interior del hogar se perciben \$470.420 mensuales, o por persona, al rededor de \$115.605 mensuales.

La pobreza monetaria y la pobreza monetaria extrema se mide fundamentalmente por ingresos. Ambas hacen referencia a lo que percibe una persona u hogar por cuenta de su actividad económica. Por su parte, la pobreza multidimensional va más allá de los

¹⁶ Dado que la formalización de la propiedad tiene que ver directamente con Reforma Rural Integral, y esta, a su vez, con Acuerdo Final de Paz, se profundizará en este tema en el análisis del Pilar 2. Gobernabilidad. Tolima, gobierno de unidad, paz y reconciliación.

ingresos y se mide a través de un conjunto de variables que apuntan a estimar la calidad de vida tanto de los hogares como de las personas¹⁷.

Dimensiones y variables del IPM de Colombia

1. Condiciones educativas del hogar (0.2):

- Bajo logro educativo (0.1)
- Analfabetismo (0.1)

2. Condiciones de la niñez y juventud (0.2):

- Inasistencia escolar (0.05)
- Rezago escolar (0.05)
- Barreras de acceso a servicios para el cuidado de la primera infancia (0.05)
- Trabajo infantil (0.05)

3. Trabajo (0.2)

- Desempleo de larga duración (0.1)
- Empleo informal (0.1)

4. Salud (0.2):

- Sin aseguramiento en salud (0.1)
- Barreras de acceso a servicio de salud (0.1)

5. Servicios públicos domiciliarios y condiciones de la vivienda (0.2):

- Sin acceso a fuente de agua mejorada (0.04)
- Inadecuada eliminación de excretas (0.04)
- Pisos inadecuados (0.04)

Fuente: DNP-DDS-SPSCV, entre paréntesis se presentan los ponderadores utilizados para la estimación

De acuerdo con lo anterior, un hogar se encuentra en condición de pobreza multidimensional cuando tiene por lo menos cinco de estas 15 privaciones.

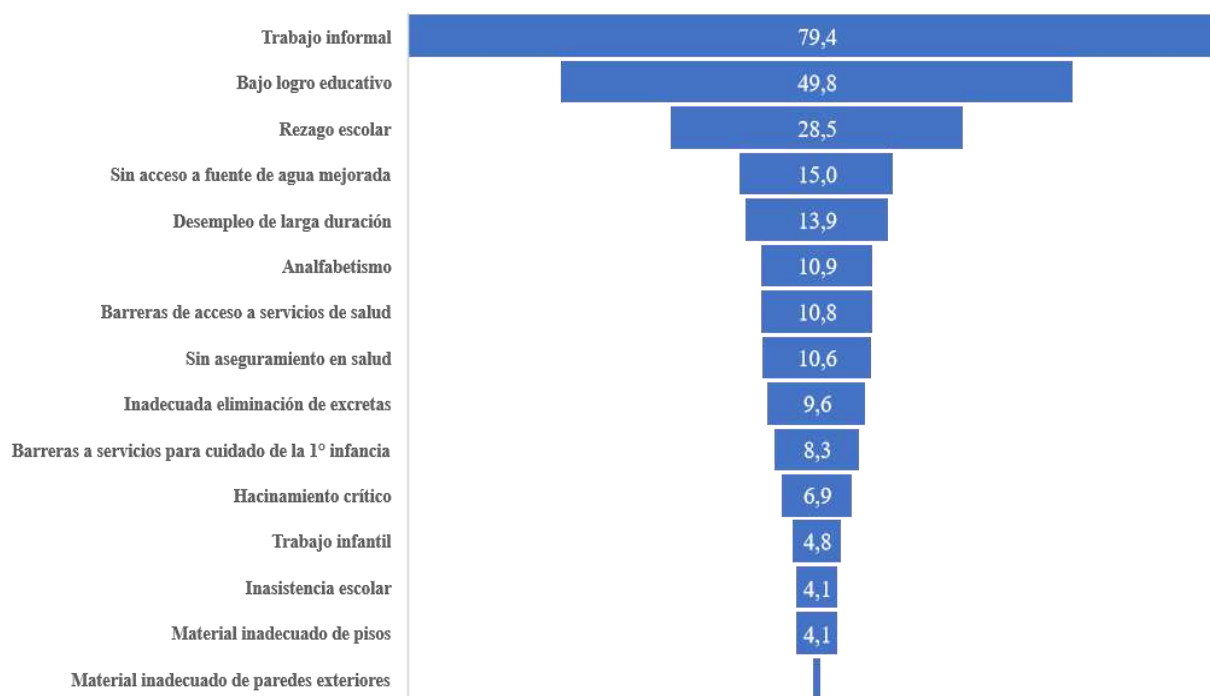
Con este contexto, es clave entonces analizar las cifras de Tolima tanto en pobreza monetaria como en pobreza multidimensional, para así enfocar el gasto social -

¹⁷ El Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) registra cinco dimensiones, desagregadas en 15 indicadores. Las dimensiones son: i) condiciones educativas del hogar; ii) condiciones de la niñez y la juventud; iii) trabajo; iv) salud y acceso a servicios públicos domiciliarios y, v) condiciones de la vivienda.

proveniente de los distintos programas/sectores - hacia los indicadores más rezagados, y crear programas de generación de ingreso.

En la Ilustración 1, se distingue los indicadores de privación por Hogar del Tolima, registrando mayor afectación: **Trabajo informal** (79,4%), **Bajo logro educativo** (49,8%) y **Rezago escolar** (28,5%). Los Indicadores de menor afectación son: inasistencia escolar y material inadecuado de pisos cada una con 4,1% y material inadecuado de paredes exteriores con 0,9%.

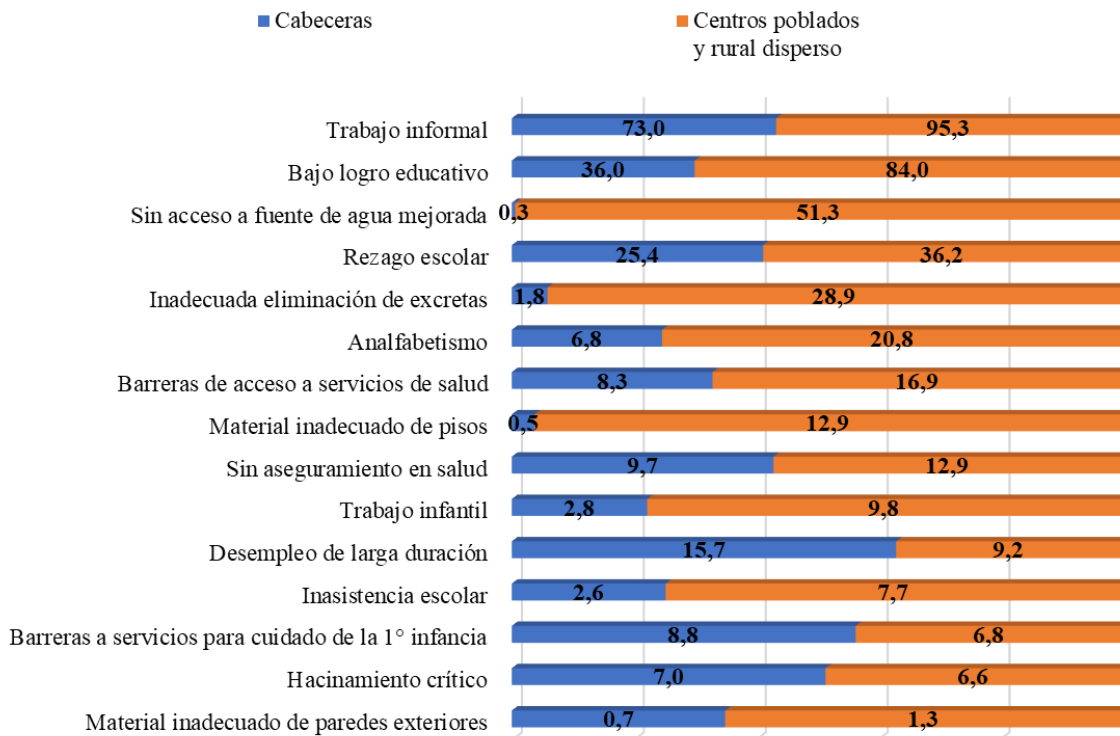
Ilustración 1. Porcentaje de privación por Hogar según indicador, Tolima 2018



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Fecha de publicación: 12 de Julio de 2019

En el detalle para cabecera y centros poblados y rural disperso, resulta evidente que los indicadores del IPM se acentúan (porcentaje) en **Trabajo informal** (95,35), **Bajo logro educativo** (84,0%) y **Sin acceso a fuente de agua mejorada** (51,3%). No obstante, en cabeceras se mantiene en nivel alto a **Trabajo informal** (73,0%), seguido en menor proporción por **Bajo logro educativo** (36,0%) y **Rezago escolar** (25,4%).

Ilustración 2. Porcentaje de privación por Hogar según variable, Tolima 2018, cabecera y centros poblados y rural disperso



Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida. Fecha de publicación: 12 de Julio de 2019

Lo anterior, contrastado con la ficha de pobreza¹⁸ del Departamento para la Prosperidad Social, puede dar buenos elementos para focalizar la acción de gobierno.

¹⁸ Ficha de identificación de necesidades para la población de la estrategia unidos, medición de pobreza extrema y pobreza multidimensional, prosperidad social, hogares acompañados, datos dic 2018.

Consejo Territorial de Planeación Tolima

Constitución Política de Colombia
Ley 152 de 1994
Ordenanza 003 de 1995

Departamento	Tolima
Municipio	TOTAL
Código DANE	73

Número de hogares focalizados (Sin Étnicos)	35,117
Número de hogares caracterizados	31,819

Hogares acompañados por modelo	
Hogares Rurales	21,432
Hogares Urbanos	8,393
Hogares SFVE	1,997

Índice de Pobreza Multidimensional	Pobre	38%
	No Pobre	62%
Pobreza Monetaria	Pobre	12%
	No Pobre	88%
	Pobre Extremo	19%
	No Pobre Extremo	81%



Hogares Víctimas	8,555
------------------	-------

La medición de pobreza se hizo sobre el 7% del total acompañado, esto en razón a cambio metodológico de 2018.

Estado de Logros							
Dimensión	Unidad de atención	Logro	Cumple		No cumple		
			Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Logros requeridos	Identificación	Personas	1. Documento de identificación	103,764	99.0%	1,101	1.0%
	Salud y nutrición	Personas	2. Afiliación a salud	102,114	97.4%	2,751	2.6%
		Niños(as) menores de 6 años	3. Esquema completo de vacunación*	8,494	94.0%	538	6.0%
		Niños(as) mayores de 6 meses y hasta 5 años	4. No presencia de tamizaje positivo por desnutrición aguda	5,278	100.0%	-	0.0%
		Niños (as) hasta 2 años	5. Asistencia a controles de crecimiento y desarrollo	2,334	92.3%	195	7.7%
	Educación y capacitación	Niños(as) de 2 a 5 años	6. Asistencia a educación inicial	2,627	42.8%	3,504	57.2%
		Personas entre 6 y 18 años	7. Asistencia a educación formal	24,749	82.7%	5,168	17.3%
		Niños(as) de 6 a 15 años	8. No trabajo infantil**	24,440	98.9%	284	1.1%
	Habitabilidad	Hogares	9. Acceso a fuente adecuada de agua	22,568	70.9%	9,251	29.1%
		Hogares	10. Acceso a sistema adecuado de saneamiento básico	21,680	68.1%	10,139	31.9%
	Ingresos y trabajo	Hogares	11. Ingreso per cápita superior al umbral de pobreza extrema	9,818	30.9%	22,001	69.1%
Logro							
Logros deseados	Identificación	Hombres mayores de 18 años	12. Tarjeta militar	4,737	32.7%	9,746	67.3%
		Personas que reportan tener discapacidad	13. Registro para la Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad – RLCPD	773	19.8%	3,126	80.2%
	Salud y nutrición	Personas que reportan tener discapacidad	14. Producto de apoyo o rehabilitación funcional para personas con discapacidad	2,726	83.1%	553	16.9%
		Hogares	15. No inseguridad alimentaria moderada o severa	16,089	90.6%	15,730	49.4%
		Personas mayores de 9 años	16. Orientación sobre derechos sexuales y reproductivos	16,539	19.0%	70,493	81.0%
	Educación y capacitación	Personas mayores de 15 años	17. Alfabetismo	64,952	87.8%	8,993	12.2%
		Personas mayores de 18 años	18. Estudios post secundarios	1,366	3.8%	34,457	96.2%
		Personas mayores de 15 años	19. Uso de herramientas digitales	21,714	24.9%	65,318	75.1%
		Personas mayores de 18 años	20. Educación financiera en ahorro, crédito o seguros	7,611	11.5%	58,498	88.5%
	Habitabilidad	Hogares	21. Pisos adecuados	23,442	73.7%	8,377	26.3%
		Hogares	22. Paredes adecuadas	20,508	64.3%	11,311	35.5%
Hogares		23. No hacinamiento crítico	26,735	84.0%	5,084	16.0%	
Ingresos y trabajo	Personas mayores de 60 años	24. Todos los adultos mayores de 60 años tienen un ingreso propio	2,930	18.5%	12,874	81.5%	
	Personas mayores de 18 años	25. Vinculación a alguna actividad productiva que le genera ingresos	41,808	79.0%	11,103	21.0%	
	Hogares rurales	26. Seguridad jurídica del predio	4,432	32.9%	9,040	67.1%	

Fuente: Departamento para la Prosperidad Social

Como se aprecia en la ficha de pobreza para el Tolima, se confirman los problemas en las dimensiones de educación y capacitación (condiciones educativas del hogar en el IPM), e ingresos y trabajo, lo cual supone un esfuerzo especial en estos sectores para atacar la problemática.

¿Qué lograremos al direccionar la gestión y los recursos hacia la superación de la pobreza en nuestros hogares Tolimenses?

- I. Acciones con mayor impacto, tanto en garantía de derechos a nuestras poblaciones vulnerables, como en la focalización entre los más necesitados.
- II. Mayores transformaciones sociales y por ende, mayor desarrollo en nuestras comunidades en condición de pobreza.
- III. Aporte en el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ODS.
- IV. Reducir la privación relativa de derechos, abordando la problemática de pobreza y desigualdad como un asunto de derechos humanos - DESC (Derechos económicos, sociales y culturales)
- V. Gasto social más eficaz. Los recursos tendrán mayor alcance a la población pobre.
- VI. Gasto social más eficiente. Priorizando su ejecución a partir de la identificación de trampas de pobreza

Sobre desigualdad

El diagnóstico de esta problemática se centra en la desigualdad social. Si bien esta es la lectura dominante del fenómeno, a través del índice de GINI, es recomendable no perder de vista otro tipo de desigualdades, en línea con un enfoque de derechos humanos que aliente la no discriminación.

En ese sentido, se sugiere establecer programas y metas para superar la desigualdad social, étnica, de género y socioterritorial.

Criterios de coordinación

En vista de la pobreza y la desigualdad no constituyen sectores propiamente dichos a los que pueda asignárseles rubros presupuestales directos, es pertinente que se destinen partidas a través de subprogramas y metas de los sectores que componen el Pilar de Equidad (educación, salud y bienestar, cultura, deporte, e inclusión social).

Convendría, para el caso, que estos sectores diseñen metas que tenga impacto directo tanto en la generación de ingresos, criterio de medición de la pobreza monetaria, como en las distintas dimensiones e indicadores que miden la pobreza multidimensional.

Lo anterior, que podría ser la estrategia general del capítulo de pobreza y desigualdad, no está prevista en el proyecto de plan de desarrollo radicado al CTP, razón por la cual se recomienda especialmente diseñarla e implementarla una vez se aprueba el Plan de Desarrollo, con su respectivo seguimiento durante el cuatrenio.

Criterios de focalización

Desde de Prosperidad Social Regional Tolima y el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima, se ha propuesto desarrollar dos tipos de estrategias en el Plan:

En primer, lugar diseñar una Estrategia General para la Superación de la Pobreza Extrema (EGSPE), que agrupe los 26 indicadores reflejados en la ficha de necesidades de la población Red Unidos caracterizada en diciembre del 2018 (ver ficha de pobreza arriba), indicando un porcentaje de déficit y de referente para establecer metas en los proyectos y programas de superación de pobreza extrema, cruzados con los 15 indicadores del Índice de Pobreza Multidimensional, IPM, que también manifiestan por cada indicador el porcentaje del cual se encuentra privado los hogares por municipio.

En segundo lugar, diseñar la Estrategia de Elaboración y Gestión del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema, que en últimas es “definir las metas plurianuales de reducción de las cifras de pobreza extrema, tanto por una definición multidimensional que recoja las recomendaciones de la comunidad académica como por ingreso autónomo”¹⁹, teniendo en cuenta:

- I. Realizar análisis y diagnóstico de las principales privaciones (IPM) y/o déficit de Logros Unidos por alcanzar por parte de los hogares acompañados por la Estrategia Unidos
- II. Identificar los planes y proyectos que aporten a la superación de la pobreza y pobreza extrema en territorio, definiendo las metas a alcanzar para cada programa y los recursos que se destinarán anualmente a estas acciones (Plan Plurianual)
- III. Las acciones, programas o proyectos sociales que se deben establecer en el Plan de Acción, deben ser aquellos que se relacionan de manera directa o indirecta con las dimensiones del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (Artículo 8 Ley 1785) y/o Logros familiares de la Estrategia Unidos.
- IV. Redactar el documento Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema.

¹⁹ Ley 1785 del 2016, pg. 5 artículo 15 pg. 5

- V. Establecer mecanismos de monitoreo y seguimiento a la implementación del Marco de Lucha contra la Pobreza Extrema aprobado en espacios de articulación institucional en territorio.
- VI. Identificar las trampas que impiden la superación de la pobreza extrema a los hogares tolimenses

En ese contexto, por ley 1785/16, se hace necesario que en la organización y redacción de cada indicador, meta, programa o proyecto que enrute los recursos económicos y gestión institucional para la superación de la pobreza, se mencione directamente que van dirigidos a los hogares y/o personas en situación de superación de pobreza extrema y multidimensional.

En la formulación del PDT, este mecanismo de focalización permite disminuir la brecha social al abordar una necesidad social o asignar el gasto público, teniendo en cuenta que las principales ventajas de utilizar herramientas de focalización son llegar a los más pobres, y optimizar el diálogo entre el nivel nacional y el nivel territorial.

Lo anterior, con base en lo previsto en los Conpes respectivos: 100/06, 3877/6 y en especial la Ley 1955/19, del plan de Plan Nacional de Desarrollo: “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”, en el cual se suscribe la focalización de la oferta social para población pobre, pobre extrema y población víctima del desplazamiento forzado, haciendo uso del Sisbén.

La focalización territorial y poblacional de los programas podrá realizarse técnicamente ya que la información contemplada en el Sisbén IV está disponible por cada municipio, e igualmente pasa con los componentes temáticos de educación, ocupación e ingreso, específicamente, ofrecen elementos centrales para la focalización de los emprendimientos inclusivos.

Concepto Sector Mujer – El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres

En la tabla 3 – Metas del Resultado, es necesario especificar a qué se refiere “Sinergia Interinstitucional”, y en qué sectores se propone promover el uso de mano de obra femenina, además de cambiar ese concepto de mano de obra femenina por “Promover procesos de empleabilidad para las mujeres”.

Trabajo	1 sinergia interinstitucional para promover el uso de mano de obra femenina	0	1
----------------	---	---	---

En la tabla 3 – Metas del Resultado, hay un eje que no tiene específico el sector al cual corresponde la meta de producto, además de que no establece si “1 estrategia de acompañamiento a la formalización de la propiedad rural” es para el cuatrienio o por año.

1 Estrategia de acompañamiento a la formalización de la propiedad rural	0	1
---	---	---

En el Programa 03 – “El Tolima nos une por la equidad y la participación de las mujeres”, hay un problema de redacción con la palabra objetivo, hay que tener en cuenta que se presentan varios objetivos, por consiguiente, la palabra debe ser objetivos.

Planteamos que los siguientes objetivos se deben mejorar en su redacción para brindar mayor claridad a lo que se refiere y se pretende alcanzar:

- I. “Promover el acceso y participación igualitaria de las Mujeres Tolimenses en el mercado laboral y productivo, de manera que mejoren sus ingresos y calidad de vida, con ambientes libres de violencia basada en género programas y estrategias”
- II. “Fortalecer procesos asociativos que incentiven el liderazgo, social, político y económico, de las Mujeres Tolimenses; y acerquen la oferta institucional transversal”

Se recomienda que el siguiente objetivo no sólo apueste a promover vidas libres de violencias para las mujeres, sino GARANTIZAR desde el gobierno departamental que las mujeres no vivan más escenarios de violencias de ningún tipo:

“Promover el derecho de las mujeres Tolimenses a una vida sana libre de violencias, así como medidas de restablecimiento del derecho”.

De igual manera, se recomienda que el objetivo del gobierno departamental no sólo este encaminado a acciones de prevención sino a generar garantías para los derechos de las mujeres, como en el siguiente objetivo en el cual se anexe la palabra garantías para evaluar su avance en el mismo:

“Promover la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres”.

En la página 40 se mencionan unos elementos antes de iniciar el cuadro, se recomienda que se especifique a qué hacen referencias esas cuatro líneas, además de nombrar a qué se refiere el cuadro que se presenta a continuación, teniendo en cuenta que en los anteriores programas los cuadros son denominados para su distinción.

Se recomienda que en los siguientes ejes, los porcentajes de la meta para el cuatrienio sean más amplias, que logren un verdadero impacto en la transformación del territorio:

Disminuir al 27% la pobreza monetaria en las mujeres del Tolima	Porcentaje de mujeres en pobreza monetaria	29%	27%	<p>EL PORCENTAJE DE DISMINUCIÓN DE LA POBREZA MONETARIA DEBE AUMENTAR EN UN 4% PARA UN TOTAL DE 6%.</p> <p>LA DISMINUCION DEL ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL DEBE AUMENTAR EN UN 2% PARA UN TOTAL DE UN 4% EN EL CUATRIENIO.</p> <p>ADEMÁS, ES INDISPENSABLE IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE FORMACIÓN, EMPRENDIMIENTO, Y CAPACITACIÓN CONTUNDENTES PARA LAS</p>
Disminuir en un 2% la pobreza multidimensional de las Mujeres del Tolima	Porcentaje de mujeres en pobreza multidimensional	22%	20%	

Entendiendo que el plan de desarrollo territorial es la base de los planes de desarrollo municipales, no se concibe que el porcentaje de mujeres expuesto para alcanzarse en los cuatro años sea el indicado, en la presente meta, se considera necesario proyectar un porcentaje mayor de participación política de las mujeres.

Gobierno territorial	Aumentar en un 2% la participación ciudadana de la mujer Tolimense	Porcentaje de mujeres en espacios de participación ciudadana	34%	36%
-----------------------------	--	--	-----	-----

Es necesario que dentro de las metas se hable de Violencias basada en género en plural, porque no existe una sola violencia. Además, el porcentaje de disminución expuesto como meta, en el cuadro, no corresponde con el incremento en los índices de violencias basadas en género de los últimos 3 años ocurridos en el departamento, se deben generar muchos más planes y acciones alrededor de la prevención y la garantía de una vida libre de violencias para las mujeres

Disminuir la violencia género en todas sus formas	Tasa de violencia de genero x 100.000 habitantes	123.3	123
---	--	-------	-----

Se recomienda que, en el siguiente eje, el porcentaje de la meta para el cuatrienio sea más amplio, que logre un verdadero impacto en la transformación de las mujeres del territorio:

Inclusión social	Aumentar en un 2% el acceso de las mujeres a la educación superior y para el trabajo	Porcentaje de mujeres con acceso a la educación superior y para el trabajo	37%	39%
-------------------------	--	--	-----	-----

Además de la estrategia de fortalecimiento, se debe garantizar la apertura a la comercialización de los productos a nivel regional, nacional e internacional, estableciendo un centro de acopio de la mujer rural, construyendo una línea de seguimiento a esta apertura comercial.

	1 estrategia anual de fortalecimiento de cadenas de comercialización de productos elaborados por mujeres	0	4
--	--	---	---

Se recomienda fortalecer el enfoque de género en los consejos territoriales que sea igual o superior al 50%, en relación con la meta del cuatrienio propuesta a continuación.

Gobierno territorial	2.000 mujeres fortalecidas para la participación ciudadana en procesos de elección popular, toma de decisiones, y/o veedurías	0	2.000
-----------------------------	---	---	-------

Es necesario generar planes acción estratégicos para cada población (mujeres campesinas, víctimas, etnias, con discapacidad, adultas mayores, comunidad diversa); comprendiendo que cada población tiene unas necesidades y requerimientos específicos que no se deben condensar en uno solo, como por ejemplo en las siguientes dos líneas que se proyecta una sola estrategia para el cuatrienio que recoja todas las comunidades:

1 estrategia de participación y visibilización de las mujeres Campesinas, víctimas, étnicas, con discapacidad, adultas mayores y comunidad diversa.	0	1
1 estrategia de atención en salud y derechos sexuales y reproductivos para las mujeres jóvenes, madres cabeza de familia, comunidad diversa, grupos étnicos, víctimas y con discapacidad	0	1
1 estrategia de atención social para mujeres en vulnerabilidad (privadas de la libertad, víctimas de violencias, reincorporados, comunidad diversa, trabajadoras sexuales, entre otras).	0	1

Se propone que para el siguiente ítem se logre ampliar el número a 50 semilleros que correspondan a los 4 años, definiendo las características y los elementos a tener en cuenta para la conformación de estos semilleros

20 semilleros de empoderamiento de niñas y mujeres jóvenes para la participación política y social implementados	0	20
---	----------	-----------

Se recomienda que además de la asistencia técnica, se logre conformar y garantizar el funcionamiento de las Mesas Interinstitucionales de Erradicación de las Violencias contra las mujeres en todos los Municipios y la Departamental

47 municipios con asistencia técnica en temas de mujer y genero	0	47
--	----------	-----------

Se recomienda que sean mínimo 2 estrategias de promoción por año para un total de 8 en el cuatrienio. De igual manera, se deben implementar metodologías y planes de formación y seguimiento a funcionarios que hacen parte de las Instituciones en el marco de la Ley 1257 de 2008.

Así mismo, es necesario establecer planes de prevención y acceso a la ruta de atención de Violencias basadas en género para las mujeres de las zonas rurales del Departamento, quienes hasta la fecha han sufrido de ausencia estatal lo que ha llevado a que el índice de VBG y feminicidios se alto en las zonas rurales.

En este mismo sentido, se recomienda la creación de programas de prevención y promoción de VBG en la primera infancia y en adolescentes en las Instituciones Educativas del Departamento.

Finalmente, se debe continuar con el proyecto de la casa de paso para las Mujeres víctimas de violencias basadas en género con un tiempo de 8 días en ella en la cual se pueda realizar un proceso psicojurídico.

1 estrategia de atención integral para la mujer en el marco de la ley 1257 de 2008	ND	1
--	----	---

Se recomienda hacer énfasis en los siguientes elementos relacionados con las dos metas que se relacionan a continuación: ¿Qué servicios integrales van a prestar estas casas? - ¿qué funciones cumplirá el observatorio de la mujer?

4 nuevas casas de atención integral para las mujeres del Departamento del Tolima Institucionalizadas	2	6
--	---	---

1 observatorio departamental de la mujer implementado	0	1
---	---	---

Se recomienda una política pública socializada con las mujeres, promoviendo las garantías para que cada municipio construya su política pública de Mujer y género; así mismo, no debe ser solo una campaña para el cuatrienio y se debe trabajar en todos los niveles de violencias.

A su vez, implementar campañas de prevención y promoción de métodos de planificación familiar, realizar pedagogía en colegios, construcción de campañas de promoción de métodos de planificación para el hombre. Insistiendo en que los métodos de planificación sean asequibles a la comunidad.

1 política pública de equidad para las mujeres actualizada y con avance en su implementación	1	1
1 campaña de prevención del abuso físico y sexual de niñas y adolescentes en el Tolima	0	1
1.000 madres gestantes, lactantes o con hijos con discapacidad en condición de vulnerabilidad con apoyo nutricional.	0	1.000

Hacer énfasis en cómo se seleccionaran estas mujeres y especificar si son sólo 100 mujeres para todo el departamento

100 mujeres beneficiadas en educación en la modalidad de posgrado	0	100
---	---	-----

Teniendo en cuenta todo lo expuesto en materia de mujer y género se recomiendan los siguientes aspectos para incluirse dentro del PD:

Realización de una caracterización psicosocial de las mujeres en la ciudad de Ibagué y en el Departamento, relacionando líneas como: cobertura de tratamientos de salud (VIH...), cuadros clínicos de estrés, ansiedad y depresión originados por la falta de oportunidades laborales.

Definir una línea psicojurídica para la atención de mujeres víctimas de violencias

Tener en cuenta las organizaciones legalmente constituidas para el trabajo de la defensa de los Derechos Humanos de las mujeres en el territorio: convenios, programas, proyectos.

Pilar 2. Gobernabilidad. Tolima, gobierno de unidad, paz y reconciliación

El Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte, define la gobernabilidad como “la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales”²⁰. Esta es una de las definiciones de este concepto, sin embargo da pistas de sus alcances prácticos.

Queda la pregunta sobre cómo se entiende en el Plan de Desarrollo la gobernabilidad y su relación con la unidad, la paz y la reconciliación, es decir, qué aporta la capacidad estatal a la reconstrucción de tejido social y productivo, como antípoda de las “confrontaciones y divisiones de todo tipo”, y del “conflicto armado [que] permaneció por muchos años, atrasando el desarrollo y golpeando de manera directa la calidad de vida de los tolimenses”²¹.

No obstante, los dos programas propuestos esbozan la propuesta del equipo formulador de Plan. En adelante, se realiza el análisis con sus respectivas recomendaciones:

Sobre el programa “Buen gobierno y gestión institucional”

En general, el Consejo considera que lo planteado desde el punto de vista de la administración del gobierno departamental es pertinente, y comparte las metas que se propone. El CTP saluda esta iniciativa y anima al equipo de planeación a que contribuya a la eficiencia de la gestión institucional, a la pertinencia y la eficacia en la toma de decisiones.

Sin embargo, dado que los departamentos son fundamentalmente entes articuladores entre la nación y los municipios, el Plan debe esforzarse por cualificar estos últimos, a fin de que puedan mejorar su capacidad de gobierno, y ganar en desempeño, gestión y ejecución de recursos.

En suma, el fortalecimiento institucional, un elemento sustancial para la gobernabilidad y la construcción de paz territorial, requiere del compromiso del gobierno departamental. Solo de esta manera puede hacerse real el ideal de unidad propuesta en este Pilar.

²⁰ Tuiran, A., De la Rosa, I, & Mercado, A (2018). Informe metodológico del índice de gobernabilidad local. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - Centro de Pensamiento UNCaribe, Universidad del Norte

²¹ Tomado de la presentación del documento de proyecto de Plan. Este Pilar tampoco viene acompañado de un diagnóstico general, tal como se mencionó en el acápite sobre diagnóstico general del Plan.

Algunos elementos clave pueden ser para fortalecer a municipios y gobierno departamental pueden ser:

- I. Políticas públicas, entendidas como la capacidad del gobierno local para formular e implementar políticas, programas y proyectos de gobierno
- II. Desempeño municipal, entendido como la capacidad de gestión y de generación de resultados para el desarrollo. Esto incluye el desempeño fiscal municipal
- III. Justicia local, entendida como la satisfacción de las necesidades jurídicas básicas de la población. Implica: efectividad, acceso, oferta y demanda
- IV. Planificación territorial, lo cual implica: la planificación y el ordenamiento territorial, el crecimiento urbano, los conflictos por el uso del suelo, la gestión del agua, las nuevas dinámicas urbanas, y la movilidad
- V. Rendición de cuentas, mecanismos de control social y participación

Se recomienda implementar un meta de seguimiento y monitoreo de la gobernabilidad local y/o territorial, a partir de distintas variables. El Centro de Pensamiento UNCaribe de la Universidad del Norte, construyó su índice de gobernabilidad local a partir de cinco variables: Índice de Desempeño Municipal (IDM - para los municipios, IDI para los entes territoriales), justicia (acceso, demanda, gobernabilidad), participación electoral, estabilidad política y violencia, como variable de contexto.

Esto permitirá al departamento contar con líneas bases para trazarse metas ambiciosas a mediano y largo plazo.

Conjunto al fortalecimiento institucional, o el buen gobierno, a nivel local y departamental, en el Plan de Desarrollo deben quedar establecidas metas claras relacionadas con la planificación subregional, como un instrumento clave para el mejoramiento de la acción y la gobernabilidad de la entidad territorial departamental. Esto, con el objetivo de estimular una visión del territorio en sus dimensiones político-institucional, social, cultural, ambiental y económica, en escalas que vayan más allá de sus divisiones político-administrativas. Esto implica una perspectiva de los problemas y de las soluciones que promueve la organización territorial del departamento a través de esquemas provinciales, asociaciones municipales, entre otros, a fin de que los entes territoriales locales conformen subregiones funcionales sobre la base del aprovechamiento de sus potencialidades.

En esta perspectiva, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima ha propuesto el establecimiento de las Provincias Administrativas y de Planificación²², y la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional del DNP, la organización de territorios funcionales en relación con esquemas asociativos de municipios²³.

Existen suficientes evidencias en la práctica cultural, socioeconómica e incluso política, de que en el Tolima están dadas las condiciones para la conformación de Provincias y el gobierno departamental puede ir avanzando, desde la formulación de Plan de Desarrollo, en la creación de las condiciones político administrativas para que los municipios comprendan la necesidad de su constitución formal.

El gobierno departamental puede, discrecionalmente o en unidad con los mandatarios seccionales, orientar acciones de inversión, fortalecimiento de capacidades de infraestructura e institucionales en los municipios que pueden jugar el papel de cabeceras provinciales.

Sobre los programas “Justicia, paz y derechos humanos” y “víctimas”

Estos dos programas acusan problemas en su concepción, y responden más a las realidades institucionales de la Secretaría del Interior, y a la distribución de funciones entre sus funcionarios, que a la realidad del departamento. Esta es la causa principal de sus problemas de diseño y proyección.

No se especifican los criterios por los cuales la “afectación a la población líder de DDHH”, el “comercio ilegal de seres humanos”, el “incumplimiento en la implementación de los comités municipales de libertad religiosa”, “personas privadas de la libertad”, “sistemas de información de DDHH”, “personas en condición de discapacidad”, “excombatientes”

²² La Ley 1454 de 2011, o Ley de Ordenamiento Territorial, establece al respecto: “Artículo 16. Provincias administrativas y de planificación. Dos o más municipios geográficamente contiguos de un mismo departamento podrán constituirse mediante ordenanza en una provincia administrativa y de planificación por solicitud de los alcaldes municipales, los gobernadores o del diez por ciento (10%) de los ciudadanos que componen el censo electoral de los respectivos municipios, con el propósito de organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y la ejecución de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental. Lo anterior no implicará que municipios que no guarden continuidad geográfica y que pertenezcan a diferentes departamentos puedan desarrollar alianzas estratégicas de orden económico con el fin de comercializar sus bienes y servicios a nivel nacional e internacional.

²³ Ver: DNP (2019). Los territorios funcionales y su relación con los esquemas asociativos.

y “afectación de la paz cotidiana y la convivencia pacífica en los territorios”, sean los temas a priorizar en materia de DDHH en el departamento del Tolima.

Lo anterior, porque tanto el programa de “Justicia, paz y derechos humanos” como el de “víctimas”, carecen de información diagnóstica rigurosa. Por ejemplo, ambos programas ignoran la Ordenanza 004 de de marzo de 2019, por la cual se crea la política pública de Derechos Humanos y Paz del Tolima 2019- 2034 , se crea el Consejo Departamental de Derechos Humanos, Paz, Reconciliación y Convivencia, y se crea el Observatorio Departamental de Derechos Humanos y Paz²⁴.

En general, el Consejo recomienda replantear el programa de “Justicia, paz y derechos humanos”²⁵, de acuerdo a las consideraciones que se harán en adelante, y crear un capítulo de plan exclusivamente para víctimas del conflicto armado, tal como se decidió hacer para pobreza y desigualdad.

Sobre justicia

Este programa debe atender a tres concepciones de justicia que actualmente operan en Colombia, con plenas garantías constitucionales y legales:

Con respecto a la **justicia ordinaria**, el Plan debe tener metas concretas, de resultado y producto, que apunten a garantizar este derecho a la ciudadanía desde el nivel local, subregional y departamental.

- I. Justicia ordinaria
- II. Justicia autónoma o propia
- III. Justicia transicional

El proceso de paz sentó el desafío de construir instituciones eficaces e inclusivas que, en materia de justicia en el nivel local, generen confianza y satisfagan las demandas de la

²⁴ En el diagnóstico del programa de “Justicia, paz y derechos humanos” se dice que “el Departamento del Tolima tiene como característica en cuanto a debilidad institucional, la ausencia de un Observatorio de DDHH y DIH, que permita analizar la dinámica del departamento del Tolima, en materia de violaciones al DD.HH. y D.I.H. Se pretende que, de los 32 Departamentos de Colombia, el Tolima sea el octavo en crearlo y tenerlo”. Y más adelante, en las metas de producto: “1 observatorio de DDHH y Paz”. Sin embargo, no se hace alusión al observatorio que se creó con la Política

²⁵ Una herramienta metodológica útil para la elaboración del programa puede ser la del árbol de problemas, la cual puede ayudar a priorizar problemas a partir de la identificación de causas y consecuencias.

población. Dado que el programa “Justicia, paz y derechos humanos” no se plantea estrategias, objetivos, metas ni indicadores relacionados con justicia, lo cual es una omisión gravísima, se recomienda incluirlas en el Plan de Desarrollo, así como el debido diagnóstico, el cual se puede construir sobre la base de dos fuentes:

- I. La oficial, vía Ministerio de Justicia, a través del Índice de Acceso Efectivo a la Justicia²⁶
- II. La propuesta por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, enfocada en la gestión territorial de la justicia para la construcción de paz²⁷

Se recomienda construir un mapa de la institucionalidad de justicia departamental, caracterizando todo el sistema de justicia local. Esto último es un elemento clave para la gobernabilidad.

Otra recomendación en esta línea es diseñar una estrategia de monitoreo para determinar la capacidad de la justicia municipal, a fin de orientar la toma de decisiones en el nivel territorial y brindar herramientas para el empoderamiento legal, en especial de las mujeres. Uno de los legados de la guerra es la desconfianza de la población, que ha vivido bajo el control de grupos armados, en las instituciones de justicia, lo cual generalmente deriva en el uso de justicia privada. En el caso del sur del Tolima, por ejemplo, en temas como la violencia sexual, el homicidio y la extorsión, persiste una percepción de insatisfacción con el funcionamiento del sistema de justicia local, que no se puede contrastar con datos, dado que no existe una estrategia de monitoreo sistemática y sostenible que provea información objetiva a la población y a los tomadores de decisión, lo cual es garantía para la construcción de instituciones responsables en línea con el Objetivo 16 de los ODS.

Con respecto a la **justicia autónoma o propia**, se recomienda construir estrategias de reconocimiento y articulación en el marco de los sistemas locales de justicia, para fortalecer la oferta institucional de justicia en el territorio.

Las recomendaciones sobre justicia transicional se abordarán en el siguiente acápite:

²⁶ Ver: <https://sej.minjusticia.gov.co/AccesoJusticia/Paginas/indice-de-Acceso-Efectivo-a-la-Justicia.aspx> ver también el Sistema de Estadísticas en Justicia: <https://sej.minjusticia.gov.co/Paginas/index.aspx>

²⁷ Ver: Sistema de Justicia Territorial para la Paz: <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/09/Sistema-de-justicia-territorial-para-la-paz-versi%C3%B3n-filan-PDF-para-WEB.pdf> Ver también: índice de justicia local Dejusticia

Sobre paz, posconflicto y reconciliación

Se recomienda atender rigurosamente la obligación que, según el Acto Legislativo 02 de 2017, tienen las instituciones y autoridades del Estado de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final de Paz suscrito entre el Estado colombiano y la antigua guerrilla de las FARC²⁸.

En ese sentido, la oferta institucional en esta materia debe centrarse en su implementación, como garantía para la transición de la guerra a la paz. Se recomienda adicionar metas de resultado y producto, sobre las siguientes materias:

Acuerdo 1. Reforma Rural Integral²⁹

Formalización de Tierras:

- En materia de **formalización de predios rurales privados y baldíos** ocupados por particulares se sugiere que el Departamento brinde apoyo y acompañamiento al proceso que por competencia está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Este acompañamiento puede darse mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social)
- En materia de **formalización de predios urbanos fiscales y baldíos** ocupados por particulares, el Departamento podría brindar orientación y acompañamiento a los

²⁸ Adicionalmente, el documento Conpes 3932 de 2018 fijó los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación (PMI) del AFP con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Claramente, la coyuntura actual de formulación de PDT es el mejor momento para conectar y articular las intervenciones de las distintos órdenes de gobierno sobre el territorio, así como con la participación de los ciudadanos y las organizaciones que los representan. Esto requiere del esfuerzo coordinado de las entidades competentes del orden nacional y de las entidades territoriales, de acuerdo con sus competencias y autonomía, pero también acorde con un compromiso de atención a territorios y poblaciones afectados por la violencia y la pobreza. A partir del Acuerdo de Paz se han derivado otros desarrollos normativos que tienen implicaciones en el territorio, como son, el Decreto Ley 902 de 2017 que adopta medidas en implementación de la Reforma Rural contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, Decreto Ley 893 de 2017 por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Decreto Ley 896 de 2017 por el cual se reglamenta el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), Ley 1909 de 2018 por medio de la cual se adopta el Estatuto de la Oposición Política, así como los desarrollos normativos relacionados con reincorporación social y económica, garantías de seguridad, entre otros, que necesariamente implican una intervención coordinada por parte de los diferentes sectores.

²⁹ Es de recordar que el Acuerdo de Reforma Rural Integral es de aplicación nacional

municipios en el proceso de incorporación de los baldíos al patrimonio del municipio, así como el proceso de formalización de la población que cumpla con los requisitos legales y administrativos para la cesión a título gratuito o la enajenación de estos. El acompañamiento podría ser mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).

- En materia de **Formalización de predios a favor de Entidades de Derecho Público-EDP rurales y urbanas**, el Departamento podría apoyar y acompañar el proceso que por competencia está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El acompañamiento podría ser mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social), quienes apoyarían con asesoría técnica a las instituciones o entidades que requieran el proceso de formalización de sedes educativas, salones comunales, puestos de salud, entre otros.
- Promover la aplicación de mecanismos alternativos de solución de conflictos en materia de tierras, el Departamento podría acompañar y apoyar a los municipios en la solución de los conflictos que se susciten en el marco de los procesos de formalización que adelante directamente y de ser requerido o necesario los que adelante la Agencia Nacional de Tierras. El acompañamiento podría ser mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).
- Promover la implementación del enfoque diferencial en materia de Implementación de políticas de tierras a favor de mujeres, jóvenes y de población históricamente marginada, el Departamento podría impulsar mecanismos de enfoque diferencial que promuevan en los municipios la atención prioritaria de los casos que afecten esta población en el marco de los procesos de formalización que adelante directamente y los que adelante la Agencia Nacional de Tierras.
- En materia de apoyo a los procesos de restitución de tierras, el Departamento podría apoyar y acompañar a los municipios especialmente el cumplimiento a órdenes de jueces y magistrados de restitución que competen al ente territorial. El acompañamiento podría ser mediante el apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).
- En materia de capacitaciones y gestión de conocimiento en materia de derechos y mecanismos de acceso a la tierra con énfasis en mujeres, jóvenes y población históricamente marginada, el Departamento podría apoyar y acompañar diferentes escenarios que busquen generar capacidades instaladas en materia de tierras para

funcionarios y colaboradores de las administraciones municipales, así como a la población en general. El acompañamiento podría ser mediante el apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).

Catastro multipropósito:

- En materia de Catastro actualizado rural y/o urbano, el Departamento podría apoyar y acompañar a los Municipios en el proceso de gestión catastral con enfoque multipropósito que asuma tanto la Agencia Nacional de Tierras en la zona rural, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi en el área urbana del municipio, así como la operación catastral que adelante éstos directamente o a través de personas jurídicas idóneas contratadas por estos. El acompañamiento podría ser mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).
- En materia de promover la vinculación del sector privado a los procesos de ordenamiento social de la propiedad, el Departamento podría promover la vinculación de sectores privados en la financiación de procesos de actualización catastral con enfoque multipropósito, así como de formalización que adelanten directamente los municipios y de ser requerido o necesario los que adelante la Agencia Nacional de Tierras.

Fortalecimiento local en materia de tierras

- En materia de diseño e implementación de estrategias de gestión de información sobre la tierra y de fortalecimiento de la capacidad local para la formalización, el Departamento podría apoyar y acompañar los procesos en los municipios que por competencia está en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). El acompañamiento podría ser mediante apoyo técnico con personal contratado (Profesional Jurídico, Catastral y Social).
- Brindar apoyo y acompañamiento a los municipios que adelantarán estrategias para la gestión de información sobre la tierra. Estos podrían adelantarlos mediante la implementación de sistemas de información de administración y gestión de tierras; Formalización de la propiedad urbana y rural y seguimiento a fallos de restitución de tierras.

- Brindar apoyo y orientación para fortalecer las capacidades en las administraciones, mejorar el acceso y gestión de la información de tierras, para de esta manera facilitar el acceso a la información requerida para los procesos de formalización y actualización catastral.
- Brindar apoyo y acompañamiento a los Municipios para promover la cultura de la formalización, y de esta manera dar inicio a un cambio en la mentalidad de los pobladores y reducir el índice de informalidad de la propiedad.
- Brindar acompañamiento y orientación a los Municipios para facilitar el proceso de la actualización de los Planes de Ordenamiento Territoriales (POT) para de esta manera poder generar políticas públicas ajustadas a las necesidades reales dentro de los territorios.

Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial, PDET³⁰.

El documento radicado solamente contiene dos metas relacionadas con PDET, en los sectores de Educación y Salud. Se recomienda analizar el Plan de Acción para la Transformación Regional, PATR, Sur del Tolima, con el objetivo de articular los programas y metas de Plan de Desarrollo, con las acciones e iniciativas de los pilares de:

- I. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
- II. Reactivación económica y producción agropecuaria
- III. Educación Rural
- IV. Vivienda, agua potable y saneamiento
- V. Derecho a la alimentación
- VI. Reconciliación, convivencia y paz
- VII. Infraestructura y adecuación de tierras
- VIII. Salud Rural

³⁰ El departamento fue focalizado por el Decreto Ley 893 de 2017 para que se desarrollen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la urbanidad, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar, las formas propias de producción, el desarrollo y la integración de las regiones, y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación durante los próximos 10 años

Se recomienda acoger la ordenanza 0019 de 2019, “Por la cual se adoptan los planes de acción de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en el departamento del Tolima”.

Para avanzar más eficientemente en esta materia, se recomienda al equipo de Plan de Desarrollo que los programas o subprogramas que apunten a la implementación del PDET (de acuerdo con las iniciativas y los pilares) se articulen con la metodología de la Hoja de Ruta Única (Decreto 1426 de 2019), concebida como el conjunto de procedimientos técnicos que permiten identificar, formular, ejecutar y monitorear los esfuerzos para apoyar la implementación de los PDET en el departamento.

La Hoja de Ruta Única fue diseñada para articular los planes de desarrollo territorial con las políticas y estrategias del Gobierno Nacional, a fin de avanzar en la implementación de los PDET. Las iniciativas de la Hoja de Ruta son priorizadas a través de las fuentes de financiación y las estrategias que apoyan el PDET desde recursos del orden nacional.

Con respecto a la articulación de los PDET con los Planes de Desarrollo Territorial, la Directiva 007 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación³¹, establece que es deber de la entidad:

- Articular su gestión y mantenerse informado del estado en el que se encuentra la formulación de la Hoja de Ruta Única en su territorio, la cual impulsará la implementación de las iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) en articulación con otras agendas de planeación e intervención del territorio en las que los gobiernos locales también tienen competencias (Artículo 281, Ley 1955 de 2019)
- Apoyar la formulación de los PDT en el Kit de Planeación Territorial del DNP donde se podrán establecer programas presupuestales con productos y metas asociados a las iniciativas PDET
- Consultar el documento "Alineación del PDET con los Planes de Desarrollo Territorial", el cual se encuentra en el mencionado Kit

³¹“ Directrices para la incorporación en los Planes de Desarrollo Territorial y para el cumplimiento de las obligaciones de la política pública de prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011 y Decretos Leyes 4633,4634 y 4635 de 2011) y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”.

- Conocer el PATR de la subregión en la que se ubica su departamento y que abarca sus municipios. Así mismo, deberá articular las iniciativas planteadas en este PATR con el PDT y promover su implementación
- Reconocer el enfoque étnico y de género de las iniciativas de los PATR. Las que tienen enfoque étnico integran los planes de vida, etnodesarrollo, planes de manejo ambiental y de ordenamiento territorial o sus equivalentes.
- En coordinación con la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y su equipo de gobierno identificar las iniciativas que corresponden a gestión, actualización de instrumentos de planeación y las que corresponden a proyectos de inversión.
- Verificar si las iniciativas del PATR coinciden con órdenes de restitución de tierras y de ser así, articular su gestión a través del PDT.
- Mantenerse informado sobre el estado de cada una de las iniciativas, si ya fue implementada, si se encuentra en estudios de formulación y/o estructuración, en proceso de contratación y las fuentes de inversión por las cuales se ha programado. Asimismo, consultar y tener en cuenta el componente de PDET contenido en los informes de gestión de los mandatarios que culminaron su periodo de gobierno, según los lineamientos de la estrategia de cierre exitoso de gobiernos.
- Tener en cuenta, al momento de construcción del Plan Plurianual de Inversiones, las fuentes de financiación de inversión pública destinadas a la movilización del PDET como el Organismo Colegiado de Administración y Decisión (OCAD) Paz, las Obras por Impuestos y los recursos del Gobierno Nacional destinados a la implementación del PDET

Otras medidas, también previstas en la RRI que no deben descartarse, tienen que ver con la protección de zonas de reserva. Estas medidas implican acciones concretas que faciliten el desarrollo sostenible y la protección efectiva de “[...] zonas de reserva forestal, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población, propiciando su uso racional”³²

³²“ Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, Punto 1 – Reforma Rural Integral, página 20.

Acuerdo 2. Participación política

De este Acuerdo, el único punto que se encuentra en proceso de implementación es el Estatuto para la Oposición Política, creado vía Ley 1909 de 2018. Se recomienda diseñar e implementar una estrategia que contenga un componente de seguimiento al ejercicio de la oposición en el departamento, y uno de pedagogía acerca de la importancia de dar garantías a los operadores políticos que se declaren en oposición en las corporaciones públicas.

Otras medidas respecto del Punto 2 es la inclusión de garantías concretas de seguridad para el ejercicio de la política por parte de todos los ciudadanos y ciudadanas en el departamento, tales como: medidas de prevención, resolución de conflictos y mediación - que pueden incluir acciones ligadas a la justicia transicional y restaurativa-. Otro asunto relevante en este Punto es la inclusión de medidas específicas de participación plural y ciudadana en los mecanismos de planeación. De hecho, la construcción misma del Plan de Desarrollo debe aplicar el principio de participación y los Consejos Territoriales de Planeación suelen ser un espacio donde se evidencie esa apertura en la discusión del proyecto PDT antes de su presentación ante la Asamblea Departamental.

Acuerdo 3. Fin de conflicto

Con respecto a la inclusión de la población en proceso de reincorporación y reintegración, se recomienda con base en la Directiva 007 de 2020:

- Incluir las acciones que permitan al PDT articularse con el pacto por la Construcción de Paz del Plan Nacional de Desarrollo y el objetivo estratégico de fortalecer la reintegración y reincorporación integral de quienes transitan a la vida civil en el marco de la legalidad. Lo anterior, para el desarrollo de los componentes de la ruta de reincorporación (Resolución 4309 de 2019 de la Agencia para la Reincorporación y Normalización) que sean de su competencia.
- Verificar la existencia de actos administrativos vigentes para la creación de espacios técnicos de reincorporación e incluirlos como parte de las estrategias a desarrollar en su PDT

- Verificar la existencia de proyectos de inversión aprobados que incluyan a la población reincorporada y reintegrada, para su inclusión en las proyecciones del plan plurianual de inversión
- Verificar si se cuenta con compromisos previamente establecidos para la consolidación de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) e inclúyalos en el PDT
- Identificar las figuras jurídicas para la consolidación de los ETCR e incorporar los cambios necesarios para su inclusión en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y/o Esquema Básico de Ordenamiento Territorial (EOT).
- Conocer los compromisos que se han generado en los siguientes espacios y tenerlos en cuenta en la formulación del PDT: Consejos Territoriales de Paz, Convivencia y Reconciliación (Decreto Ley 885 de 2017), Consejos Territoriales de Reincorporación (Decreto 2027 de 2016), y tener presente que estos instrumentos pueden haber incorporado acciones específicas dirigidas a las comunidades étnicas

Adicional a lo anterior, conectado con la coyuntura actual, una medida significativa y de amplia connotación es la implementación de planes municipales o departamentales “[...] sobre garantías de seguridad y lucha contra las organizaciones y conductas criminales responsables de homicidios y masacres, que atentan contra defensores/as de derechos humanos, movimientos sociales o movimientos políticos o que amenacen o atenten contra las personas que participen en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz, incluyendo las organizaciones criminales que hayan sido denominadas como sucesoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo”³³. Es decir, planes dirigidos a la protección y garantía de la vida e integridad física de los líderes sociales que trabajan en los territorios de esos entes territoriales. Por otro lado, el diseño e implementación de proyectos productivos que contribuyan a la reincorporación económica y social a la vida civil de ex combatientes de todos los grupos que participaron en el conflicto armado es otro ejemplo de una medida concreta relacionada con este Punto.

Con respecto al tema de líderes, sobre el que profundizaremos más adelante, es importante señalar que la defensa de la vida y promoción de los derechos de los líderes sociales y defensores de derechos humanos va más allá de campañas de pedagogía para

³³ Ob cit. Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, página 77.

incentivar denuncias, tal como se propone en las metas de producto del programa “Justicia, paz y derechos humanos”:

Sector	Programa	Meta de Producto	Línea base	Meta Cuatrenio
Gobierno Territorial	Participación ciudadana y política y respeto de los derechos humanos y diversidad de creencias.	Implementar 4 campañas para incentivar las denuncias por amenazas a líderes en DDHH y DIH	0	4

Se recomienda, de acuerdo a lo establecido en la normativa nacional e internacional, elaborar:

- I. Mapa de riesgo objetivo sobre la situación de líderes y defensores de derechos humanos
- II. Rutas de prevención y atención para líderes y defensores de derechos humanos

Acuerdo 5. Víctimas del conflicto armado

Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición

El Acuerdo Final de Paz plantea la creación e implementación de un Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), que contribuya a la satisfacción de los derechos de las víctimas, y brinde seguridad jurídica a los ex combatientes. El Sistema está compuesto por una medida o componente judicial (Jurisdicción Especial para la Paz - JEP) y medidas o componentes extrajudiciales (Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el marco del conflicto armado).

Dicho Sistema y sus componentes trazan una amplia hoja de ruta con múltiples posibilidades concretas para contribuir a su implementación y que deberían ser adoptadas en los Planes de Desarrollo Territorial (municipales y departamental), en la medida que sean diseñadas e implementadas con criterio técnico y acompañamiento experto.

Un ejemplo valioso que puede contribuir a entender el alcance de este tema en los PDT son, entre otros, los actos de reconocimiento de responsabilidad y peticiones de perdón. Estos actos tienen un poder transformador único en la medida que permiten sentar una base para la reconstrucción del tejido social, la construcción de confianza y la posibilidad de una reconciliación amplia y profunda. Además, este tipo de actos suponen la realización efectiva del impacto restaurador que el Acuerdo Final indica como cuestión central del SIVJRNR y de las lógicas del Acuerdo mismo.

Ello se encuentra entrelazado con los denominados TOAR - Trabajos, Obras y Actividades con Contenido Reparador o Restaurador-. Estos TOAR han sido y deberán ser desarrollados por los comparecientes ante la JEP antes de su sanción y/o en cumplimiento de su sanción, por lo tanto, pueden integrarse a los PDET y contar con apoyo expreso en los PDT.

Igualmente, el trabajo mancomunado con los enlaces territoriales de la JEP, la CEV y UBPD dispuestos en los territorios por su Secretarías Ejecutivas y Direcciones Administrativas es una medida concreta que puede contribuir a la implementación y fortalecimiento del SIVJRNR. Igualmente, el diseño y ejecución de planes integrales de pedagogía e información sobre los mecanismos del Sistema, sus objetivos, alcances y vías de participación en los municipios y departamentos, así como su apoyo y acompañamiento en la participación ante dichos mecanismos (CEV, JEP y UBPD).

Por otra parte, resulta relevante recordar que el mecanismo judicial previsto en la Ley 975 de 2005 (Justicia y Paz) aún se encuentra vigente. En ese sentido el desarrollo de los procesos judiciales en ese mecanismo aún continúa ejecutándose y el acompañamiento a víctimas y comparecientes ante ese mecanismo continúa siendo una necesidad en el marco de la justicia transicional en Colombia. Por ejemplo, en desarrollo de audiencias de reparación integral en los territorios se han dado actos simbólicos de reconocimiento de responsabilidad y petición de perdón que han sido muy relevantes para todos los actores de este proceso. Igualmente, la integración de proyectos dentro de los planes de reparación establecidos en las sentencias de 'Justicia y Paz' en los municipios y departamentos y su apoyo por parte de las autoridades locales, por medio de los PDT, pueden ser cruciales para la realización de los objetivos de ese mecanismo de justicia transicional.

Con base en lo anterior, se propone introducir en Plan de Desarrollo los siguientes lineamientos de Justicia Transicional, y traducidos, para su implementación, en metas medibles susceptibles de seguimiento:

- Promover, apoyar y/o visibilizar los actos de reconocimiento de responsabilidad y peticiones de perdón ejecutados por excombatientes de todos los actores que participaron directa o indirectamente en el conflicto armado. Dichos actos deben contar con el aporte y experiencia de personas u organizaciones con capacidad técnica y práctica en estos asuntos.
- Apoyar la implementación de los trabajos, obras o actividades con contenido reparador o restaurador (TOAR) ejecutados - de preferencia en los municipios PDET - a propósito de las sanciones propias de la JEP o de forma previa a la imposición de estas sanciones. El departamento debe atender y verificar de manera especial el impacto restaurador de estos trabajos, obras y actividades en las comunidades y espacios donde estos se lleven a cabo.
- Disponer enlaces y procesos de apoyo y acompañamiento a las víctimas frente a su participación, directa, indirecta y la pedagogía sobre los objetivos, alcances y mandato de los mecanismos de justicia transicional existentes en Colombia, en especial aquellos que corresponden al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición.
- Implementar o apoyar el desarrollo de procesos de construcción de verdad y memoria relacionados con el conflicto armado. Lo preferible es que procesos cuenten con una participación amplia y plural por parte de todos los actores que fueron afectados o participaron directa o indirectamente en el conflicto armado
- Apoyar el trabajo y las funciones de los enlaces territoriales de los mecanismos del SIVJRNR (CEV, JEP y UBPD) y brindar apoyo y acompañamiento a las víctimas que interactúen con estos enlaces y sus respectivos mecanismos.
- Implementar y apoyar iniciativas que brinden pedagogía, enseñanza y capacitación sobre los mecanismos de justicia transicional en Colombia, y los derechos de las víctimas.

En particular, respecto de la desaparición forzada, se propone adicionar la siguiente sección para la búsqueda de las personas dadas por desaparecidas:

Según las cifras del RNI de la Unidad de Víctimas, en el Tolima hay más de 3362 víctimas relacionadas a la desaparición forzada. Este hecho victimizante ha tenido mayor afectación en la región del norte del departamento.

Se recomienda:

- I. Implementar acciones humanitarias de búsqueda y localización de las personas dadas por desaparecidas en el contexto y debido al conflicto armado que se encuentren con vida, y en los casos de fallecimiento, cuando sea posible, la recuperación, identificación y entrega digna de los cuerpos esqueletizados, garantizando un enfoque territorial, diferencial y de género.
- II. Acompañar a las organizaciones de víctimas de desaparición en la instalación de la Mesa Departamental sobre Desaparición Forzada

Sector	Programa	Meta producto	Línea Base	Meta cuatrienio
Gobierno Territorial	Participación ciudadana y política y respeto de los derechos humanos y diversidad de creencias.	1 Mesa Departamental sobre Desaparición Forzada.	0	1
Gobierno Territorial	Participación ciudadana y política y respeto de los derechos humanos y diversidad de creencias.	Capacitación para 4 municipios por el SENA con sepultureros y administradores de cementerios para la implementación de los protocolos de inhumación y el tratamiento de cuerpos sin identificar	0	1

Tras la terminación de un conflicto armado, las sociedades que viven esos procesos entran en una etapa denominada posconflicto. En dichas etapas, como lo sugiere Infante Márquez (2013) es común el surgimiento y reconfiguración de nuevos conflictos o violencias y que las estrategias para afrontar esos retos no pueden circunscribirse a resultados políticos o económicos únicamente, sino también a procesos sociales y colectivos de diálogo y encuentro³⁴. Lo anterior, como lo señala Ugarriza (2013), supone

³⁴ MÁRQUEZ, Armando Infante (2013) "El papel de educación en situaciones de posconflicto: estrategias y recomendaciones", Revista Hallazgos de la Universidad Santo Tomás N° 21, Bogotá, Colombia, páginas 223-245.

la necesidad de “[...] lograr una mayor estabilidad política. Dicha estabilidad se entiende como la aceptación tácita o explícita de los ciudadanos de los mecanismos legales existentes como única vía para dirimir controversias sobre decisiones públicas (Becker1990)”³⁵.

Alguna parte relevante de la teoría académica sobre la paz divide el concepto entre paz negativa y paz positiva. La paz negativa es el silencio de los fusiles, el cese del fuego y las hostilidades; mientras que la paz positiva implica una construcción social más amplia que redunde en los derechos de las víctimas, atiende las causas estructurales del conflicto y contribuye a la configuración de una democracia amplia, plural y con garantías para el conjunto de la ciudadanía.

En ese sentido resulta crucial incluir en el Plan de Desarrollo espacios de diálogo colectivo y social. Estos permitirán contribuir a la prevención de nuevas violencias, trabajar en la resolución pacífica de conflictos y tienen la potencialidad de mejorar significativamente los factores relativos a la seguridad en los territorios urbanos y rurales del departamento.

En este punto podría ser de alta importancia el análisis de otras experiencias de reintegración de excombatientes a la vida civil. En ese sentido la experiencia de excombatientes de todos los grupos armados que tomaron parte del conflicto armado es relevante. Se trata de personas que conocen la región, sus dinámicas y los actores claves en las mismas; además cuentan con una parte fundamental de la memoria y de la verdad que atraviesan transversalmente etapas históricas de esos territorios. Son personas que a pesar del fin de su mando militar suelen tener algún nivel de ascendencia social en los territorios y, con su ejemplo, tienen la capacidad de enviar mensajes simbólicos y expresos de paz y reconciliación. En verdad, la apertura de canales formales y permanentes de diálogo entre estos actores de cara al posconflicto es determinante para su éxito.

Conjunto a lo anterior, se recomienda:

- Diseñar y ejecutar planes y medidas para la reincorporación efectiva e integral a la vida civil de los excombatientes. Para el diseño e implementación efectiva de estos planes se podría contar con la experiencia particular de los excombatientes de los grupos paramilitares con voluntad de paz y reconciliación

³⁵ UGARRIZA, Juan Esteban (2013) “La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos”, Revista Colombia Internacional N° 77, Bogotá, Colombia, páginas 141-176

- Diseñar, implementar y apoyar proyectos productivos que permitan la reincorporación económica y social a la vida civil de los excombatientes
- Diseñar, implementar y apoyar proyectos de sostenibilidad ambiental que permitan la reincorporación económica y social a la vida civil de los excombatientes y sean integrados en los PDET (en caso de aplicar), y en los planes de reparación integral previstos judicial o administrativamente respecto de las víctimas del conflicto armado en el municipio o departamento concernido

Sobre Derechos Humanos

Política pública departamental de Derechos Humanos, Paz, Reconciliación y Convivencia

La adopción de una política pública, construida participativamente, representa una oportunidad para desarrollar de forma sostenida y a largo plazo una visión de derechos humanos y de paz del Tolima, a través de los sucesivos gobiernos departamentales y municipales, como un compromiso de Estado que trascienda los intereses concretos de cada administración y sienta las bases de exigibilidad y de corresponsabilidad social e institucional necesarias para la adecuada implementación de lo aquí consignado.

A través de la Política Pública de Derechos Humanos y Paz del Tolima 2019-2034 se adoptó lo establecido en el sistema nacional de derechos humanos y Derecho internacional según Decreto 4100 de 2011, como una política de largo plazo que define lineamientos generales y articula actores, instancias, instrumentos y otras políticas públicas sectoriales en función de construir y fortalecer la cultura de paz y de derechos humanos en el departamento del Tolima.

Esta Política define los lineamientos que orientarán el trabajo de la institucionalidad departamental, en articulación con la nacional y la municipal, así como su interlocución con actores sociales en materia de derechos humanos y construcción de paz en una perspectiva 2019-2034.

Creó como máxima instancia de la Política Pública el Consejo Departamental de Derechos Humanos, Paz, Reconciliación y Convivencia del Tolima, que hará las veces de instancia territorial del Sistema Nacional de Derechos Humanos, creado por el Decreto nacional 4100 de 2011, y de Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia, previsto por

el Decreto Ley 885 de 2017. Así como el Observatorio Departamental de Derechos Humanos y Paz, como instrumento de medición, seguimiento y análisis de la situación de derechos humanos y de construcción de paz en el Tolima.

Establece, además, la creación e implementación de la Escuela de Derechos Humanos, Diversidad y Paz del Tolima, como estrategia para la transformación y el fortalecimiento de la cultura de derechos humanos, de participación ciudadana, de reconocimiento de la diferencia, y de construcción de paz.

Planeación y Recursos

La Ordenanza prevé que la operatividad de la Política Pública se dé mediante Planes de Acción cuatrianuales, coincidentes con el período de cada administración departamental. El objetivo es que el Plan de Acción de la Política Pública se articule al Plan de Desarrollo, y de esta manera los recursos y acciones de cada dependencia de la administración departamental relacionados con la Política Pública puedan desarrollar sus fines.

El gobierno departamental debe garantizar los recursos necesarios para la implementación de esta Política Pública, de acuerdo al Plan de Desarrollo Departamental en cada uno de los periodos de gobierno de duración de la misma, en su Plan Plurianual de Inversiones y en cada Plan Operativo Anual de Inversiones.

En ese sentido, se recomienda establecer una meta cuyo producto sea la construcción de plan de acción cuatrienal para la implementación de la política, mismo que debe tener correspondencia con asignación presupuestal en Plan de Inversiones.

Impacto de la Política Pública en el departamento

La adopción de la Política pública le brindará al departamento del Tolima una agenda de trabajo en materia de derechos humanos y construcción de paz, que, gracias a su base participativa social e institucional, permitirá la articulación de distintos actores, políticas, estrategias, instancias y niveles territoriales en función de transformar imaginarios, prácticas y realidades de defensa, ejercicio y garantía de derechos y de vivencia de la paz en todas sus dimensiones. Para ello, esta Política define lineamientos estratégicos y crea instancias e instrumentos con funciones específicas y metodologías concretas para materializarla. Así mismo, se dispone la obligación del Consejo Departamental de Derechos Humanos, Paz, Reconciliación y Convivencia de rendir informes anuales a la Asamblea sobre la implementación de la Política Pública, lo cual garantiza un control político, institucional y ciudadano al adecuado cumplimiento de sus objetivos.

Algunos Problemas identificados durante la formulación de la política, que pueden ser adoptados por el diagnóstico de Plan de Desarrollo en materia de Derechos Humanos

Problema	Descripción	Objetivo
Insuficiente conocimiento y apropiación de los derechos humanos y la cultura de paz.	Este problema afecta la base misma de los derechos humanos y la paz, en tanto el poco conocimiento de los derechos y de sus mecanismos de protección, así como su débil interiorización, inciden en la convivencia, en el relacionamiento entre las personas, su interacción con la institucionalidad, y la forma como ejercen la ciudadanía y contribuyen a la construcción de una sociedad en paz.	Crear y fortalecer cultura de derechos humanos y de paz en el departamento
Débil enfoque de derechos en los planes de desarrollo y políticas públicas del departamento.	Esto se debe, entre otras razones, a que no existe una definición clara de los contenidos mínimos que en materia de derechos humanos y construcción de paz deben desarrollar los Planes de Desarrollo y las políticas públicas. Esta situación impide una visión integral de los derechos humanos y la construcción de paz, y la responsabilidad conjunta de las distintas dependencias de la Gobernación para darle desarrollo, entendiendo que el tema de derechos humanos y de paz no son competencia exclusiva de la Secretaría del Interior y de la Asesoría de Paz, sino de la administración en su conjunto. En ese sentido, se hace necesario definir unos contenidos mínimos de derechos humanos y construcción de paz que deben ser incluidos y desarrollados por los planes de desarrollo del departamento, por las políticas públicas existentes y por aquellas que están por construir.	Definir lineamientos para la inclusión y desarrollo del enfoque de derechos humanos y de paz en los planes de desarrollo y demás políticas públicas del departamento.
Multiplicidad y desarticulación de actores y de espacios en materia de derechos humanos y de paz.	La existencia de múltiples actores, instancias y competencias territoriales en materia de derechos humanos y de paz desgasta a las instituciones y a la institucionalidad, al tiempo que reduce la efectividad de las acciones desarrolladas. Es necesario contar con un espacio y unos mecanismos que centralicen y canalicen la información entre todos los actores relacionados con derechos humanos y paz.	Procurar la articulación de actores, instancias y niveles territoriales en materia de derechos humanos y de construcción de paz, mediante canales unificados de información y de gestión.

Falta de información, seguimiento y análisis sobre la situación de derechos humanos en el departamento	La inexistencia de un mecanismo de información que recopile, haga seguimiento y analice la situación de derechos humanos y paz en el departamento afecta la toma de decisiones y no permite hacer mediciones del impacto de las acciones realizadas y de las nuevas dinámicas que se presentan en el territorio. Es necesario contar con un sistema de información confiable, que recopile y analice información oficial y la proveniente de otras fuentes, y permita conocer el contexto, dinámicas e impacto de las distintas situaciones y acciones en materia de derechos humanos y construcción de paz en el departamento.	Crear y orientar un sistema de monitoreo, seguimiento y análisis de la situación de derechos humanos y construcción de paz en el departamento
---	---	---

Recomendaciones para la creación de un capítulo sobre víctimas del conflicto armado

Diagnóstico técnico:

- Realizar un diagnóstico general de las víctimas del conflicto armado, en aras de determinar los principales hechos victimizantes y las afectaciones específicas atendiendo, de ser posible, los enfoques diferenciales³⁶.
- Establecer en este diagnóstico las afectaciones y necesidades de mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas mayores, personas con discapacidad y personas LGTBI, e identificar las situaciones de riesgo a nivel territorial que puedan ocasionar nuevas victimizaciones.
- Realizar un diagnóstico de las medidas de protección predial inscritas en el Registro Unico de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA- dentro del territorio de su jurisdicción y contrastarlas con las Alertas Tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, para prevenir nuevos hechos por desplazamiento forzado.
- Realizar un diagnóstico de los procesos de restitución de tierras que se adelantan en su territorio a efectos de destinar recursos, planes y programas para las víctimas de despojo y abandono forzado de tierras.

³⁶ A dicha información se puede acceder a través del Registro Único de Víctimas: <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>

- Determinar las necesidades de las víctimas en materia de salud, identificación, educación, alimentación, generación de ingresos, vivienda y atención psicosocial; de tal manera que se contribuya a la superación de la situación de vulnerabilidad.
- Revisar los lineamientos estratégicos dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior, la Unidad para la Víctimas y la Unidad de Restitución de Tierras, para la adecuada incorporación de la política pública de víctimas en los planes de desarrollo
- Realizar la planeación con base en el enfoque orientado a resultados

Una vez realizado el diagnóstico técnico, identificar las necesidades de la población víctima y definir las acciones que se van incorporar en Plan de Desarrollo en cada uno de los Pilares:

- Medidas para la superación de vulnerabilidad de esta población
- Procesos de retornos, reubicaciones e integración local
- Reparación colectiva³⁷
- Restitución de tierras y cumplimiento de ordenes de sentencias de restitución
- Cumplimiento de sentencias de restitución de derechos territoriales de comunidades étnicas
- Prevención y protección a nivel individual y comunitarias
- Medidas de protección integral a las víctimas, testigos y a los funcionarios públicos que intervengan en los procedimientos administrativos y judiciales de reparación y en especial de restitución de tierras
- Medidas para que la comunidad conozca la normatividad y los derechos que les asisten a las víctimas del conflicto armado.

³⁷ Se recomienda en especial conocer el plan de reparación del sujeto colectivo de Ataco y sus siete veredas.

- Gestión articulada con las actuaciones adelantadas por la Unidad de Restitución de Tierras, en cada una de las etapas del proceso contemplado en la Ley 1448 de 2011. Es decir, desde la microfocalización de zonas a intervenir hasta el cumplimiento de las órdenes contenidas en las sentencias de restitución.
- Procesos de restitución de derechos territoriales de comunidades negras e indígenas que se adelanten en el territorio en el marco de los Decretos Leyes 4633 y 4635 de 2011 y medidas de reparación con enfoque diferencial étnico en articulación con la Unidad de Restitución de Tierras.
- Asistencia a población víctima con enfoque diferencial (Derechos enfocados a la Superación de Vulnerabilidad)
- Atención, concretada en el mantenimiento y la infraestructura de los Centros Regionales de Atención a Víctimas – CRAV y/o puntos de atención, así como, la disposición del recurso humano idóneo para la atención.
- Ayuda humanitaria inmediata.
- Reconstrucción de la verdad, difusión de la memoria histórica y la dignificación de las víctimas. Se recomienda promover la complementariedad de esfuerzos e inversiones entre las entidades del SNARIV y los mecanismos de justicia transicional creados por el Acto Legislativo 01 de 2017 que crea el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) el cual se compone por la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el Contexto y en Razón del Conflicto Armado (UBPD), la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV) y la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). Así como el acceso de las víctimas al Sistema³⁸.
- Garantías para el funcionamiento de la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas, como instancia para la interlocución y representación de las víctimas en su territorio,

³⁸ Se propone incluir un producto en la estrategia en la página 137 que diga: se brindarán espacios, eventos y actividades a las víctimas del conflicto armado para el acceso al Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR) que garantice los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición en el departamento del Tolima.

de acuerdo con lo establecido en el Protocolo para la Participación Efectiva de las Víctimas

- Atención humanitaria de emergencia en articulación con la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) con enfoque étnico diferencial.
- Garantías para el funcionamiento de las personerías municipales, con el fin de que cuenten con los medios y los recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones relacionadas con la implementación de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos Leyes de víctimas pertenecientes a pueblos étnicos.
- Apoyar e intermediar la coordinación entre las entidades nacionales y territoriales, en materia de prevención, asistencia, atención y reparación integral de las víctimas, siguiendo las orientaciones de la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas - SNARIV.
- Apoyar, considerando el principio de concurrencia, en el ejercicio de las competencias de los municipios, que demuestren su incapacidad de ejercer eficiente y eficazmente sus competencias y responsabilidades. El ejercicio de este principio estará sujeto al seguimiento y a la evaluación de las entidades nacionales rectoras de los sectores involucrados
- Apoyar y promover tanto el diseño como la implementación de los planes de acción sobre prevención, asistencia, atención y reparación integral a las víctimas, de los municipios bajo su jurisdicción
- Garantizar el personal y los equipos que permitan el suministro adecuado y oportuno de la información requerida en el Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial en materia de prevención, asistencia, atención y reparación a las víctimas RUSICS y del Tablero PAT.

Incluir este capítulo en el PDT permitirá formular adecuadamente el Plan de Acción Territorial (PAT), y de esta forma realizar acciones claras de concurrencia y subsidiariedad en el marco de la corresponsabilidad y así mismo diligenciar adecuadamente los instrumentos de seguimiento establecidos en la Ley como Formato Unico Territorial (FUT) y Reporte Unificado del Sistema de Información, Coordinación y Seguimiento Territorial (RUSICST).

Se solicita respetuosamente acoger las recomendaciones de la Directiva 007 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación, en su capítulo IV: “Para el adecuado cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 1448, Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 y demás normas relacionadas por parte de las entidades territoriales”

En atención a lo establecido en la Ley, los Decretos reglamentarios y demás normas relacionadas, donde se determinan las “responsabilidades a cargo de las entidades territoriales con el fin de **garantizar la protección, prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas del conflicto** en su jurisdicción, así como la obligación de diseñar e implementar planes, programas y proyectos teniendo en cuenta los diferentes hechos victimizantes, la participación de las víctimas, el enfoque diferencial y el goce efectivo de los derechos de esta población” (Procuraduría General de la Nación, Directiva 007, 11 de marzo de 2020) (Resaltado fuera de texto); y, acorde con el estudio del Proyecto Plan de Desarrollo Departamental “El Tolima Nos Une” 2020-2023, se considera que en éste falta incluir y explicitar en los programas, estrategias y metas de los diferentes pilares – Equidad, Gobernabilidad, Competitividad, Sostenibilidad-, lo relativo y relacionado con las víctimas.

Atendiendo lo anterior, es pertinente hacer énfasis:

En los diferentes programas, las estrategias y metas de producto debe quedar específicamente detallado la inclusión de las víctimas del conflicto armado: llámense éstas: niñez, adolescentes, jóvenes, mujeres u hombres y comunidad LGTBI, ROM, indígenas y palanqueros. La inclusión social y productiva para la población en situación de vulnerabilidad, los derechos fundamentales del trabajo y el fortalecimiento de diálogo social, son programas que deben incluir por excelencia a la población víctima del conflicto armado.

El pilar de Desarrollo Económico: empleo y competitividad, es básico frente a:

- Empleo: En las diferentes propuestas debe indicarse el apoyo a las víctimas del conflicto armado, precisando, por ejemplo en el sector privado para jóvenes, adultos, víctimas del conflicto armado.
- El emprendimiento, apoyo a emprendedores -mujeres y hombres- víctimas del conflicto armado

- Exportación: la canasta exportadora se incluyan proyectos y programas de dinamización llevados a cabo por las víctimas del conflicto armado, puede ser en asocio o de carácter independiente
- Reactivación Económica: En el fomento a Economía digital, la educación y promoción de "habilidades para el emprendimiento desde las instituciones educativas hasta las instituciones de educación superior", ubicar el ítem de las personas víctimas del conflicto armado y en todo lo concerniente a programas de desarrollo.
- Emprendimiento: En la política pública de emprendimiento, denotar específicamente a la población víctima del conflicto armado. Al igual que en la promoción del "uso de mecanismos que incentiven la inversión de capital emprendedor en el Tolima", en la firma de convenios e implementación "de olimpiadas semestrales de emprendimiento. 40% de los recursos de emprendimiento se destinarán a proyectos de mujeres", precisando el porcentaje dedicado a mujeres víctimas del conflicto armado.
- Cadenas de valor: Ubicar en cada propuesta, la participación de las víctimas del conflicto armado, por ejemplo en la generación de agroindustria en territorios funcionales, la promoción del empleo de calidad en las regiones y el emprendimiento, el apoyo "a la estructuración del ecosistema de emprendimiento Tolima, para generar riqueza y empleo" determinando específicamente éste para las víctimas del conflicto armado.
- Fundamental al inclusión de adultos mayores que viven en pobreza y pobreza extrema en los distintos municipios que sean vinculados a los programas enunciados, teniendo en cuenta a aquellos que han sido víctimas del conflicto armado como es el desplazamiento forzado, que viven tanto en la zona rural como en la zona urbana.
- Otra población muy importante a tener en cuenta en las diferentes propuestas de desarrollo económico son las mujeres víctimas del conflicto armado quienes son cabezas de familia y habitan en los diferentes municipios tanto en la zona rural como en la urbana.

Con respecto a educación, se recomienda:

- La alimentación para los niños víctimas de conflicto armado debe ser con cobertura total, uniformes y kits escolares, el acceso al transporte escolar de los niños y jóvenes

en las zonas rurales debe clarificarse y colocar víctimas del conflicto.

- La Educación para el empleo en el sector rural: Especificar en todas las propuestas: modelo de educación, fomento de la tecnología, y rediseño de nuevos programas, cuántas personas jóvenes víctimas del conflicto armado, serán incluidas en éstas.
- Educación para los más pequeños: especificar que esta propuesta incluye niños y niñas víctimas del conflicto armado. De igual manera, el programa “ser profe paga” incluir docentes víctimas del conflicto armado que puedan acceder para fortalecer los conocimientos.
- Formación del capital humano a través de la educación: en cada una las propuestas especificar: el número de bachilleres víctimas del conflicto armado que se proyectan beneficiar con el servicio social estudiantil obligatorio; el número de víctimas del conflicto armado que serán beneficiados con los subsidios para educación superior, y que éste sea con carácter de integralidad, es decir que incluya, costos para estudio, subsistencia, transporte y otros.
- Respecto a la creación de nuevos emprendimientos para la generación de empresas, incluir el número de víctimas del conflicto armado que se incluyen dentro de las pasantías laborales mencionadas.
- La formación de docentes víctimas del conflicto armado que se incluyen en la formación de programas de posgrado
- Comercio exitoso desde el conocimiento: expresar y “redes asociativas formadas por víctimas del conflicto armado que permitan el trabajo colectivo y la asociatividad...” de igual manera, “Fomentaré la creación de empresas asociativas del trabajo con personas víctimas del conflicto armado”. Al igual que los otros programas donde debe integrarse “...empresarios asociados víctimas del conflicto armado” o que promuevan el trabajo y la vocación productiva de cada territorio de las personas víctimas del conflicto armado”
- Establecimiento de “alianzas productivas para el desarrollo en el que los productores tolimenses entrarán al comercio nacional e internacional a través de la plataforma social de apoyo a la comercialización” donde se toman en cuenta las personas víctimas del conflicto armado

- Educación superior: vigilar las transferencias, ayudas y recursos destinados a los estudiantes víctimas del conflicto armado, al igual que los incrementos de ley de aquellos que establecidos por ley. El programa para la “construcción de la universidad para la paz en Chaparral, con vocación agroindustrial”, integre específicamente los programas para las personas víctimas del conflicto armado. En el programa para “fortalecer las artes, las expresiones culturales y la promoción de la identidad tolimense, uniéndome a la creación de centros SACUDETE del Gobierno Nacional”, se cuente con la integración de las víctimas del conflicto armado.
- Mujer: la oferta de educación para mujeres víctimas del conflicto armado, debe quedar de manera específica en todos los programas que se establezcan por el Gobierno Departamental.
- Infraestructura escolar: la “jornada única en condiciones dignas”, debe tener en cuenta los estudiantes víctimas del conflicto armado, especialmente para instituciones de municipios, donde los estudiantes tengan que desplazarse o deben contar con servicio de transporte específico.
- La “construcción y adecuación de aulas escolares y unidades sanitarias”, además de otros aspectos de infraestructura, deben tener en cuenta a estudiantes con discapacidad, de tal forma que estos tengan accesibilidad a las instituciones educativas.
- Educación sin fronteras: fundamental el fortalecimiento del bilingüismo, tanto en docentes como en estudiantes, teniendo en cuenta a las víctimas del conflicto armado. En la reducción de los índices de analfabetismo, debe tenerse en cuenta la población víctima del conflicto armado en toda su extensión, teniendo en cuenta “el programa de cero a siempre”; la creación de “programas certificados en donde niños y adolescentes del Tolima podrán adquirir conocimientos atractivos y de utilidad para su vida laboral” especificarse la inclusión de niños adolescentes, jóvenes y adultos víctimas del conflicto armado. “Llevar el SENA y a la Universidad del Tolima a las veredas el Departamento”, incluyendo aquellas donde viven las víctimas del conflicto armado colombiano, de tal forma que se conozca la realidad de sus condiciones de vida en

general

39

Cultura:

La población que más pueden contribuir a la identificación de la cultura en el departamento del Tolima y las diversas regiones, son las víctimas del conflicto armado, por ende, “las iniciativas de creación de contenidos y/o programas de formación y las dinámicas culturales que aporten a la recuperación del tejido social” deben consolidarse y permitirle a las víctimas formar parte de éstas, por tanto deben identificarse como tal en el Plan de Desarrollo Departamental.

Fundamental establecer los ejes de formación cultural desde la primera infancia en instituciones escolares, escuelas, y colegios, donde se promueva la vinculación de la niñez para que sigan el camino a lo largo de la vida educativa, lo cual previene de la inclusión en drogadicción u otro flagelo que pueda afectarles en el crecimiento y desarrollo.

Deporte:

El deporte debe consolidarse en todas las edades y poblaciones. Para la población víctima del conflicto armado debe incentivarse, en especial en proyectos dirigidos a Juntas de Acción Comunal que promuevan los deportes, acondicionando escenarios deportivos, apoyando las escuelas deportivas y los semilleros que son creados por asociaciones, fundaciones u otros organismos que han sido creados para la promoción del deporte en los diferentes municipios del Departamento, tanto en el área urbana, como rural. Debe especificarse proyectos orientados a la población víctima del conflicto armado, fortaleciendo e incentivando los deportes propios de comunidades indígenas, palenqueras, ROM, que han sido víctimas del conflicto.

Salud y bienestar:

La atención de manera integral de las víctimas del conflicto armado es vital en el departamento del Tolima, al igual que los programas anteriores la prescripción en cada meta de resultado y en cada indicador de “víctima del conflicto armado”, es vital para toda la población que conforma este núcleo poblacional.

³⁹ Debe integrarse al pilar de educación: la educación sexual, los temas de drogadicción, bullying, prostitución, de tal manera que a partir de ésta se establezcan mecanismos de protección de la natalidad temprana y otros que hagan posible alejar a la niñez, adolescencia y juventud de estos flagelos, incluyendo especialmente, las víctimas del conflicto armado, quienes son altamente susceptibles a tales condiciones.

Debe priorizarse en hospitales la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, en los tratamientos derivados de este delito, en la entrega de medicamentos, entre otros, requeridos y derivados del delito de violencia sexual, concienciando al personal de estas instituciones – médicos y enfermeras- de la victimización sufrida por estas personas.

Debe garantizarse y especificarse la cobertura total a las víctimas del conflicto armado, de tal forma que todas se encuentren afiliadas a una EPS.

El eje de salud mental, es fundamental el fortalecimiento para las víctimas del conflicto armado, intensificando la atención psicológica, neurológica especializada, impactos psicosociales daños en la salud física y mental, y los programas del PAPSIVI a nivel territorial y en cada municipio del Departamento.

Atención en salud a los adultos mayores víctimas del conflicto armado, es una prioridad básica y fundamental. Es básica la implementación de programas de prevención de diferentes enfermedades, con estrategias de promoción y seguimiento en todos los municipios en las áreas urbanas y rurales, donde se especifique las víctimas del conflicto armado, así como la prevención en niñez y adolescencia del consumo de sustancias psicoactivas y el tratamiento a jóvenes y adultos consumidores de tales sustancias.

Fundamental el proyecto para la prevención del suicidio en niñez, adolescencia, juventud y tercera edad, con estudio investigativo que permita identificar las causas de tal flagelo en el departamento del Tolima, especialmente en el municipio de Ibagué.

Priorización de atención a embarazos a temprana edad, niñez y juventud, de población víctima del conflicto armado, al igual que madres gestantes y primera infancia.

Competitividad

Es fundamental que desde la niñez se incentive la creatividad y todo lo relacionado con la ciencia, la tecnología y la innovación, que permita a la población víctima del conflicto armado ir más allá y desarrollar proyectos de mejoramiento, valorando su inventiva, por tanto, debe incluirse en cada una de los programas, metas y resultados la especificación de víctimas del conflicto armado, así como en las estrategias y programas que integran el eje estratégico de competitividad y proyección internacional, seguridad alimentaria y desarrollo rural y de agricultura y desarrollo rural, integrando los campesinos víctimas del conflicto armado.

Respecto a la infraestructura para el desarrollo, para nadie es secreto las condiciones infrahumanas en las cuales viven gran número de víctimas del conflicto armado tanto en el área urbana como en el área rural, por tanto, se solicita que se determine el número de viviendas para las víctimas del conflicto armado que serán construidas y/o mejoradas.

En lo que respecta a la tecnología es importante determinar el número de víctimas del conflicto armado que serán capacitadas en el uso y aplicación de las TIC, en programas informales, entre otros.

Respecto al programa “El Campo nos Une”, se cuenta con gran cantidad de campesinos que pertenecen a la población víctima del conflicto armado, a quienes es necesario incentivar para que vuelvan al campo, por tanto, el programa de restitución de tierras debe hacerse efectivo en el periodo del Plan de Desarrollo Departamental, así las metas de resultado, los programas asociados, inclusión productiva de pequeños productores rurales, ciencia, tecnología e innovación agropecuaria, la transformación de productos agropecuarios, es necesario fortalecerlos, e incentivar a los jóvenes para que vuelvan al campo a partir de estos programas.

Sostenibilidad

Los programas y metas de este Pilar del sector Ambiente y desarrollo sostenible, se considera una gran oportunidad para incentivar y capacitar a los jóvenes víctimas del conflicto armado en programas de gestión y cambio climático y en la promoción del desarrollo de iniciativas de emprendimiento ambiental, por lo cual se solicita sean incluidos éstos -mujeres y hombres- para adelantar esta capacitación y que sean los promotores de tales proyectos en los diferentes municipios que conforman el Departamento del Tolima.

Pilar 3. Competitividad. Tolima, tierra de oportunidades

El plan de desarrollo departamental se concibe como la hoja de ruta en materia de programas, proyectos y acciones que impulsarán el desarrollo social, productivo, ambiental y competitivo. Sin embargo, desde la declaración de la visión se observa una mirada tendencial, que deja un lado la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación como elementos clave para alcanzar la competitividad, el bienestar social y la sostenibilidad, basado en una sociedad que genera e incorpora conocimiento para la toma de decisiones cotidianas.

A nivel general, el documento muestra una desarticulación entre los programas, estrategias y metas. Las estrategias no presentan un foco claro sobre cómo estas aportarán de manera puntual a mejorar la competitividad del departamento, tanto a nivel empresarial como a nivel de las cadenas productivas y la generación de empleo.

Las metas de producto y resultado no son coherentes con las realidades del departamento que han sido diagnosticadas en los índices departamentales de competitividad e innovación. El diagnóstico se enfoca en mostrar cifras, posiciones e índices, entre otros, sin hacer una reflexión real sobre los problemas o causas que nos tienen en dichas condiciones. Además, la línea base y las metas del cuatrienio parecen no tener ninguna relación o su definición, e incluso son incoherentes en algunos casos.

Respecto a los temas asociados con CTeI, simplemente se declara estrategias como investigación aplicada, transferencia de tecnología, entre otras, que no tienen ninguna manera de operativizar puesto que en las metas se plantean como "servicios", pero en realidad estos elementos de vital importancia deberían ser desagregados de manera puntual para establecer una orientación de futuro lógica sobre las acciones que deberán desarrollarse a nivel de proyectos que, posteriormente se tendrán en cuenta, en la actualización de los planes y acuerdos departamentales de CTeI.

Respecto al Centro de Desarrollo Tecnológico Agroindustrial, se declara en el diagnóstico como una propuesta desde la CRC, desconociendo el liderazgo de la Universidad del Tolima y demás entidades que han venido trabajando en este proyecto estratégico para el departamento. Así mismo, en las metas no aparece, y por el contrario se plantean dos tipos de centros: un "Centro de Innovación y Digitalización", en articulación con universidades y SENA; y un "Centro Empresarial de Transformación Digital".

Debe darse una revisión juiciosa a todo el documento, pues no se observa un hilo conductor en el mismo, además, se presentan errores de redacción, estilo y textos repetidos en diferentes secciones del documento.

PROGRAMA	OBETIVO	PROGRAMA
Programa: pag 144 Gestión empresarial orientada a la ciencia, tecnología e innovación (CTeI	Objetivo(pag146). Mejorar la productividad en las cadenas productivas del sector agropecuario, que lleve a la generación de ventajas competitivas reales, que fortalezcan el tejido empresarial del departamento del Tolima, aumentando la participación de los productos regionales en los mercados nacionales e internacionales.	Programa. Investigación y desarrollo tecnológico e innovación para el crecimiento empresarial.

OBSERVACIONES

En el diagnostico se hace un resumen de la inversión en el SGR pero solo se menciona los proyectos ejecutados por el CPT, Luego una referencia al índice de competitividad departamental y apuestas productivas del departamento

Las metas en relación al objetivo no son coherentes son generales y no es claro si son para el sector empresarial o para el sector agropecuario

La meta de un centro de innovación y digitalización no es claro para quién es, o con que propósito, ¿de igual manera? Y como esta lineado con el objetivo y los programas y las estrategias

Aparecen cuatro servicios apoyo, pero no es claro realmente en qué consisten ni como se relaciona con la línea base y la meta

En el caso de servicios de apoyo vigilancia tecnológica la meta es igual a la line base en ese orden de ideas ¿cuál es el incremento o la meta real? Que sentido tiene colocar una meta que ya se esta cumpliendo

- ✓ *En general las metas no son coherentes con el objetivo de mejorar la productividad*
- ✓ *La relación programas, objetivos y metas no es clara*
- ✓ *La ciencia la tecnología y innovación no hace parte de la clasificación de los sectores económicos*

Programa: pág. 148
Integración regional

Objetivo (pág.151). Diseñar un esquema asociativo territorial para ejecutar proyectos de conveniencia regional

Programa. Pag 151
Estrategia de trabajo conjunto con la RAPE

Se presenta los 5 ejes estratégicos del PER de la RAPE, sin embargo no es claro la pertinencia de toda la información con el sector agricultura y desarrollo rural y las metas establecidas en estos componentes

La línea base y las metas del cuatrienio están establecidas con el mismo valor como si ya se hubieran cumplido

Las metas se resumen en implementar estrategias para seguridad alimentaria, turismo, cadenas agrícolas sobre la base de esquemas asociativos superdeaprtamentales, lo cual es amplio y de alcance no determinado.

Programa: pág. 152
Infraestructura para el desarrollo

Objetivo. Pag 160 Mejorar la infraestructura y conectividad vial del Tolima.

Programa 3. Pag 160 mejoramiento, mantenimiento, rehabilitación y/o construcción tanto de la red vial urbana y rural como de puentes

En el diagnóstico se hace un despliegue bien amplio incluyendo proyectos de energía sin embargo las metas se enfocan en dos ítems infraestructura vial y vivienda y no toman en cuenta energía, la cuales aborda en minería y energía

Consideramos que las metas de vivienda deberían estar en el pilar 4 toda vez que no tiene relación con el pilar 3 de competitividad

Revisar si al sector vivienda corresponde la meta “35 Escenarios Construidos y/o Mejorados para la Integración Social, la recreación y el Deporte”

Programa: pag 163 Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC	Objetivo. Pag 171 Acercar las TIC a la población urbana y rural del Tolima.	Programa. Acceso y uso de las TIC en la población urbana y rural del Tolima
--	---	---

Con respecto a la meta de producto 1 plataforma implementada no es claro a que hace referencia o para que servirá la misma

En la meta de 2 centros Integrados de Servicios adecuados no se tiene en cuenta el que ya existe en chaparral

Si bien los programas de este componente son copiados del plan nacional de desarrollo se deben adaptar al nivel departamental, por ejemplo, en la pág. 173 en donde se menciona todo el territorio nacional

Programa: pag 174 Emprendimiento y fortalecimiento empresarial	Objetivo. Pag 176 Fortalecer el emprendimiento como un camino hacia la sofisticación del aparato productivo en el Tolima, para mejorar el mercado laboral e incrementar la canasta exportadora del Tolima	Programa. Productividad y competitividad de las empresas Tolimenses
---	---	---

El diagnóstico hace mención a tasa de desempleo, productos mas exportados desde el departamento, algunas brechas en la transformación agrícola y la baja tasa de exportación, la industria textil en departamento sin embargo No figuran metas relacionadas con todo lo citado en el diagnóstico y se descuidan las brechas

La relación entre sector trabajo, programa y meta de producto no siempre son coherentes

En el caso de las metas. Red de emprendimiento fortalecida, plan de trabajo de la CRC y tienda Tolima la línea base es igual a la meta de cuatrienio, adicionalmente son proceso o proyectos o tareas propias de las instituciones que la administran y no deberían incluirse en el plan de desarrollo.

En el desarrollo de las metas de producto no hay un orden lógico que determine el camino del emprendimiento en el Tolima para los próximos 4 años

En la meta de producto “47 municipios beneficiados con procesos de capacitación para emprendedores en temas de formalización y generación de empleo” esto es una tarea que es responsabilidad de los observatorios del empleo, el SENA las Cámaras de comercio y están en sus estrategias, planes y metas no debería reflejarse en el plan de desarrollo, en este sentido y como responsabilidad de la gobernación del Tolima puede tener mas impacto la generación de programas de ingresos, autoempleo o trabajo asociativo para la generación de ingresos con enfoque de género o jóvenes

con respecto a la meta de producto “1 móvil del Emprendimiento constituido y operando, sería importante evaluar la pertinencia vs cual es la política de emprendimiento nacional y los planes estratégicos de emprendimiento del departamento que a la fecha no existen, en ese orden de ideas cual será el objetivo del móvil del emprendimiento y las metas asociadas al mismo

Con respecto a la meta de producto “10 organizaciones de artesanos, empresarios y/o productores creadas, atendidas y/o fortalecidas. ¿Cuál es el impacto de crearlas y si se fortalecen en que temas?

Con respecto a la meta “4 cadenas productivas Hortofrutícola, café, confección textil y gastronómica apoyadas para procesos de comercialización regional, nacional e internacional, que tan pertinente, preparadas o necesario es el proceso de comercialización o cual es la fuente que determine que para las cuatro esta es la necesidad?

Con respecto a la meta “1 agencia de promoción de Inversión Departamental para la internacionalización. Actualmente existe la API que este cargo de la cámara de comercio de Ibagué

Con respecto a la meta “1 estrategia logística es importante aclarar que actualmente la universidad de Ibagué y otras instituciones tiene diagnósticos sobre los servicios logísticos del departamento con el que de entra ya se puede definir una estrategia y con la que se pueden definir acciones más puntuales para el plan de desarrollo

Programa: pag 188 La Transformación del Campo nos une

OBJETIVO pag 194 Generar valor agregado en cadenas productivas del sector agropecuario en el Tolima

PROGRAMAS
Investigación con calidad e impacto
Desarrollo tecnológico e innovación para el crecimiento empresarial

- En términos de Ciencia tecnología e innovación (CTi) , se aprecia que en el diagnóstico y las metas de producto no se toma en cuenta la misión de sabios, los proyectos desarrollados en el SGR y todos los actores regionales del sistema de CTi , toda vez que esto no se refleja en metas, necesidades del departamento, la visión y los proyecciones
- Con respecto a las metas de producto relacionada con CTi, estas son generales sin focos y prioridades y sin visión de impactos regionales
- Se repite el diagnóstico y las metas de producto, del primer objetivo del pilar de competitividad
- Sin embargo, ampliando Con relación a las metas de producto
- No es claro a quien está dirigido, ni el alcance, ni la justificación de la Meta de producto “4 Servicio de apoyo financiero para la generación de nuevo conocimiento”
- No es claro el impacto o a quien está dirigido la meta de producto “servicio de fomento a la vigilancia tecnológica, además la línea base y la meta de cuatrienio son idénticas
- No es claro a quien está dirigido, en que consiste y el alcance de la meta de producto “Servicio de apoyo para el desarrollo tecnológico y la innovación”

- No es claro en que consiste la meta de producto “50 Servicio de apoyo para la transferencia de conocimiento y tecnología
- *En conclusión no es clara la ruta y los focos de ciencia tecnología e innovación, así como el impacto y con los sectores económicos con los que estaría relacionado*

Otras observaciones puntuales del documento

- Los textos de las páginas 142 y 187 son copia textual
- Los textos de las página 141 y 189 son copia textual
- Página 140 párrafo 2, se concluye que el departamento debe mejorar la productividad pero sería la competitividad
- El objetivo del Pilar se declara como productividad y debería ser mejorar la competitividad
- Meta de resultado, no tiene sentido porque la Línea base es 8
- Tabla 58: las metas no son coherentes con los planteamientos del diagnóstico, dado que no aparece el Centro de Desarrollo Tecnológico Agroindustrial
- ¿Qué es un servicio de apoyo financiero?
- ¿Qué es Servicio de apoyo para la transferencia de conocimiento y tecnología?
- En la tabla 69, ¿Centro Empresarial de Transformación Digital implementado cómo se vincula con el CDT?
- Emprendimiento, el objetivo no es claro
- La estrategia "Proponer que parte de los fondos que existen para financiar el posconflicto, se usen para financiar proyectos de emprendimiento en los territorios funcionales" es inviable dado que son recursos con destinación exclusiva. Por ejemplo, OCAD Paz, entre otros.

Frente al Objetivo: Mejorar la productividad en las cadenas productivas del sector agropecuario (página 142).

- Surgen varios interrogantes. Primero es necesario definir qué actividades son consideradas generación de nuevo conocimiento y cómo se evaluarán (Licencias, patentes, marcas registradas, derechos de reproducción, entre otras).

- Frente a la prospectiva tecnológica es pertinente aclarar el resultado de dichos procesos entendido desde los productos tangibles que este genera.
- En el diagnóstico de cadenas productivas y su valor agregado es necesario explicar los diferentes tipos de valores agregados y cuáles se buscan privilegiar en términos de producción, comercialización local y regional y en negocios internacionales.
- Finalmente, se habla de transferencia de tecnología, pero no se evidencian metas puntuales o acciones medibles y de impacto que sustenten como se realizará.

Frente al objetivo de integración regional (página 145):

- El plan debe ser claro en señalar cuáles son los corredores turísticos priorizados y qué dinámicas se esperan en generación de empleo directo e indirecto. De igual forma debe explicar cómo estos corredores se articulan con otras regiones del país y que elementos son necesarios para mejorar sus condiciones existentes.
- Con relación a la infraestructura vial del departamento es necesario enlazar la pavimentación de las vías al plan logístico, evidenciando las necesidades no solo de las cadenas productivas tradicionales.
- En términos de infraestructura el plan no hace referencia puntual y medible al desarrollo de infraestructura fluvial, o aeroportuaria en el departamento.
- Frente al emprendimiento y fortalecimiento empresarial es posiblemente la línea en términos de objetivos y estrategias que mejor se delinee en el plan de desarrollo. Se podría potenciar aún más priorizando el emprendimiento en sector de innovación (software, negocios en la red) y del desarrollo turístico (ecoturismo y turismo cultural).
- Frente al objetivo de turismo es necesario ahondar en tipos de turismo que no son de temporada y sobre los cuales el departamento tiene ventajas competitivas. Estos son el ecoturismo, el turismo cultural y el turismo de aventura. De igual forma es necesario relacionar el desarrollo de estos mismos con inversión en infraestructura.
- En lo relacionado con las herramientas de planificación turística en el departamento es necesario realizar un plan prospectivo de turismo departamental. En este se identificarán tipos de turismo, nodos existentes y futuros, infraestructura necesaria, conectividad entre nodos y con otras regiones del país.

En términos generales, la competitividad requiere la generación y transferencia de conocimientos y tecnología. El resultado de estos procesos se puede medir de diferentes formas existentes en el mercado (licencias, patentes, derechos de explotación, marcas registradas, etc). Sin embargo, el plan no delimita claramente estos procesos y cómo se pueden potenciar desde las acciones de integración público-privadas o académico-públicas.

Un importante mecanismo para promover el desarrollo agropecuario, el cual se ha venido implementando en mayor medida, han sido las alianzas público-privadas. Dentro del Plan de Desarrollo Territorial se contempla el desarrollo de estas alianzas como mecanismo para promover el desarrollo socio económico, lo cual es bastante positivo. Con el fin de tener un alto impacto, se sugiere que estas alianzas se promuevan y se enfoque en gran parte en agronegocios dando prioridad a las cadenas de valor de interés estratégico para los municipios y el departamento, alineadas con los intereses regionales y nacionales.

Por otra parte, es de suma importancia facilitar el acceso a activos productivos estratégicos para el desarrollo de cadenas de valor de interés estratégico para los municipios y el departamento, brindar el servicio de extensión agropecuaria en cadenas de valor priorizadas, implementar y desarrollar proyectos productivos integrales en cadenas de valor priorizadas. Además, es importante que transversalmente se aplique el enfoque de género, poblacional y étnico. Por ende, es pertinente que se incluyan estas acciones estratégicas para promover en buena medida un impacto agropecuario y rural.

Conclusiones generales

De manera general preocupa que no se tomaron en cuenta para este diagnóstico y la determinación de metas de producto, otros documentos con los que se pueda pensar y construir la visión del departamento, más un pilar que es determinante y asociado al desarrollo económico del departamento⁴⁰.

⁴⁰ La misión de sabios, la visión Tolima 2025, el plan estratégico de ciencia tecnología e innovación, diagnósticos regionales además del de la RAPE. No se toma en cuenta los proyectos y estudios como por ejemplo el de 8 cadenas realizados por la Universidad del Tolima ni los proyectos adelantados por la Universidad de Ibagué, insumo que puede contribuir al estado actual de algunas cadenas productivas y

Por otra parte, en el documento es evidente que para su construcción se contó con la participación en gran medida del CPT y la Cámara de Comercio de Ibagué, toda vez que cuenta con el sesgo propio de sus expectativas e intereses. En los componentes de emprendimiento. Productividad y competitividad de las empresas Tolimenses

En general el documento tiene un énfasis muy marcado en temas TIC para el emprendimiento y el turismo y descuida los temas de ciencia, tecnología e innovación.

Como el diagnóstico es algunos casos amplio, disperso y desarticulado de las metas de producto, es difícil determinar un hilo conductor coherente, para los diferentes sectores y programas

El diagnóstico es amplio en algunos casos, pero no refleja realmente o en su totalidad las necesidades en términos de competitividad de los diferentes sectores económicos del departamento

No es claro el impacto de todas las metas de producto en la competitiva del departamento por ende tampoco es evidente la contribución al desarrollo económico del departamento

por su contacto constante con la misma pueden aportar a la visión, las necesidades y la línea de estrategias y proyectos que pueden ser abordados en este cuatrienio

Pilar 4. Sostenibilidad. Tolima, territorio de conciencia ambiental

Este Pilar, como los demás, no cuenta con un diagnóstico riguroso bien establecido. Por tanto, no analiza críticamente el estado actual del departamento. También se evidencia que no hay una relación entre los diferentes programas que le dé una coherencia al Pilar, es por ello por lo que no se nota una estrategia clara sobre los logros que se quieren alcanzar. Además, no se definen acciones concretas, ni se define qué se considera como desarrollo sostenible, teniendo en cuenta que los objetivos que está planteando están alineados con los ODS.

El documento se basa en tres ODS (11,13,15) para trazar sus metas de resultados e indicadores. En el ODS 11 el PDD se enfoca casi exclusivamente a asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados. No obstante, deja a un lado otros temas importantes que se hablan en este ODS como lo son la adopción e implementación de políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres. Esto quiere decir que el PDD no contempla una estrategia holística para dar cumplimiento a este objetivo y solo toma una parte para hacer referencia al cumplimiento de este.

En el objetivo 13 que hace referencia a “Acción por el clima”, el PDD habla de mejorar la educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional respecto de la mitigación del cambio climático. No obstante, olvida incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes. Tampoco, habla de fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los riesgos relacionados con el clima. Es decir, no se establece en primer lugar cuales son los riesgos que podría ocasionar el calentamiento global para así priorizar y optimizar la destinación de recursos.

Respecto al ODS 15 “Vida de ecosistemas terrestres” menciona conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos. Adicionalmente, incluye un componente de educación ambiental. En el PDD se habla de áreas que deben ser recuperadas y conservadas a través de programas como la siembra de árboles. Asimismo, traza una meta de personas capacitadas en gestión ambiental y cambio climático. Sin embargo, el PDD no hace referencia a movilizar significativamente los recursos para conservar y utilizar de forma sostenible la diversidad biológica y los ecosistemas. Es decir, el PDD no plantea un escenario donde se deben cambiar los patrones de producción y consumo de una manera responsable que también surgirían como acciones de mitigación del cambio climático.

Sobre la propuesta programática:

- Desarrollar las capacidades en las comunidades para la implementación de tecnologías de producción limpia: No menciona como pretende lograr esto y tampoco se ve una manera clara como estaría alineado con las otras estrategias
- Implementar paneles solares y luz led en parques principales de los municipios con el fin de fortalecer la adaptación al cambio climático: No se explica claramente porque se debería priorizar esta medida. Aunque, la reducción del consumo energético y el uso de energías renovables son claras herramientas de mitigación contra el cambio climático, no se observa porqué éstas serían las únicas medidas que ayudarían para lograr tal fin.
- Promover estrategias de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático, mediante la implementación de paneles solares, pozos sépticos, estufas ecoeficientes, reconversión de sistemas productivos, generación de Biogás, abonos orgánicos, lombricultivos, producción de fertilizantes agroecológicos: Sin tener un diagnóstico sobre cuales son los mayores riesgos que enfrenta el Tolima respecto al cambio climático, es difícil saber si este conjunto de acciones son las más adecuadas, ya que no se cuenta con un análisis de los efectos que el cambio climático podría tener en el departamento
- Promover ferias empresariales amigables con el ambiente con el fin de Impulsar iniciativas ambientales en el departamento del Tolima: Tal como esta planteado no se sabe en el PDD que son ferias amigables con el medio ambiente, ni cuales serian las iniciativas ambientales a impulsar. Por tanto, se debería incluir el ODS 12 sobre producción y consumo responsable para alinear estas metas con el sector productivo del Tolima.

Otros comentarios generales:

- Algunas de las cuencas que aparecen ordenadas deben actualizar sus POMCAS al decreto 1640
- Hay un error en la página 198 dice en número 13 y entre paréntesis dice (16) reservas de la sociedad civil.
- No se hace mención a la Reserva Forestal Central y es de suma importancia para el departamento.
- No se menciona el glaciar de Santa Isabel, el cual se encuentra en estado crítico.

- ¿Sólo 681 nuevas hectáreas bajo esquemas complementarios de conservación? (página 200)
- Es muy pobre el tema de educación ambiental en la estrategia #1, solo se refiere a gestión ambiental y cambio climático con 3000 personas como meta. Es importante llevar esta educación a diferentes grupos poblacionales.
- El programa de clubes de jóvenes y niños debe ir más allá de la lúdica y formar veedores ambientales acompañados por sus comunidades educativas y locales y respaldar sus acciones en políticas o planes de gobierno departamental y local, de lo contrario se pierde este esfuerzo y queda en activismo.
- Para el tema de Ordenamiento territorial se requiere de un diagnóstico más amplio, no hay matriz con metas, ni línea base, ni de más aspectos.
- En el programa de gestión social, no se entiende por qué en el tema de vivienda la meta es reactivar y capacitar los niños del club de amigos protectores del agua, de igual manera según el diagnóstico hay cero (0) PRAES y PROCEDAS implementados, lo cual no corresponde con otros diagnósticos presentados por CORTOLIMA y el CIDEA Tolima. Aquí las metas no se corresponden con la estrategia.
- Castilla y Maracaibo no son municipios del Tolima (página 211)
- En el programa de gestión del riesgo, es muy débil el componente de investigación, para el conocimiento del riesgo igual es débil el componente de educación ambiental.
- En el tema de las fuentes hídricas, el diagnóstico es muy básico, no habla del estado de las fuentes hídricas (Escasez, calidad) no se mencionan los conflictos ambientales, el tema minero o de hidrocarburos y esto es esencial.
- Se habla de recuperación de páramos y en este sentido, son de los ecosistemas más vulnerables y de lenta recuperación, en 4 años no se recuperan, habría que decirlo de otra manera.

Recomendaciones finales para el Pilar

- Se recomienda para este pilar, ser fortalecido por programas serios de formación ambiental, no activistas y que deriven en conocimiento y acciones del y sobre el territorio. Hacer las correcciones respectivas según lo hallado, además de mejorar el tema de redacción y en algunos apartados de ortografía y puntuación. En todo caso los programas de educación ambiental y estrategias de conservación que se

articulen a lineamientos de política o se conviertan posteriormente en política o programas de gobierno permanentes a largo plazo.

- Se recomienda tener en cuenta la evaluación de logros y alcances reales de los programas a los que se les quiere dar continuidad.
- Tener en cuenta los trabajos realizados por CORTOLIMA y los CIDEA departamental y municipales con relación a PPRAEs y POCEDAs y las experiencias de algunas alcaldías como la de Ibagué en fortalecimiento de PRAEs desde el Patrimonio Hídrico, Consumo responsable y otros asociados.
- El tema de prevención y atención del riesgo requiere mayor atención y más programas de formación, alertas tempranas y cultura del riesgo y el cuidado, en función también de las actuales condiciones de salud pública. El GPAD de la ciudad de Ibagué posee buenas experiencias en este tema y ha realizado programas de educación y materiales educativos en articulación con la UT.