



Circular Interna 000017 22 NOV. 2017

**Agencia de Renovación del Territorio – Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos**

Teniendo en cuenta lo contemplado en el *Acuerdo Final* que tiene como uno de sus elementos centrales la Reforma Rural Integral plasmada tanto en el punto 1 a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET- como en el punto 4 con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito –PNIS-, con estos dos instrumentos se pretende materializar la transformación estructural del campo y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad a través de la puesta en marcha de un proceso de planeación participativa.

En desarrollo del punto 4 del Acuerdo Final, la formulación y ejecución de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA se enmarcan en la Reforma Rural Integral (RRI) establecida en el punto 1 del mencionado Acuerdo. Le corresponde al PNIS, como autoridad nacional competente, la definición y puesta en marcha de la metodología de planeación participativa para la elaboración de los PISDA. El mismo Acuerdo establece que la metodología diseñada tendrá como guía la metodología de construcción de los PDET.

Adicionalmente, según lo señalado en el numeral 4.1.3.5 en el acápite de **integración**, “en los casos donde el PNIS coincide con las zonas priorizadas por los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (ver Punto 1), la integración necesaria de los Planes de Sustitución y el Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR se hará atendiendo la metodología participativa que se establezca en el marco de lo acordado en el Punto 1 para la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional”.

De acuerdo con lo anterior, se ha decidido producir esta circular interna entre la Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos (DSCI) y la Agencia de Renovación del Territorio (ART) que tiene la finalidad de lograr la articulación entre la ruta de planeación participativa establecida para los PDET y la ruta de planeación del PNIS, para darle unidad de propósito a la participación de las comunidades en el proceso de transformación y renovación de los territorios afectados por el conflicto armado y los cultivos ilícitos.

La metodología aquí propuesta garantizará que la construcción del PISDA se articule e incorpore al proceso de formulación de los PATR en las regiones donde se implementarán los PDET, dado que en 118 de los 170 municipios priorizados para la implementación del PDET se concentra el 95% de la coca registrada en el país, según el informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos -SIMCI - de 2016, municipios en los que se deberán implementar acciones de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.



## LINEAMIENTOS GENERALES

### 1. Ruta y mecanismo de articulación entre el PDET y el PNIS

El punto central de la articulación entre el PDET y el PNIS está en la construcción de una ruta de trabajo conjunta en los municipios en los que coincida su priorización, de tal manera que evite duplicidad de acciones en los procesos de planeación participativa y que, por el contrario, logre construir los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo – PISDA y los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR de manera articulada y armónica.

La ilustración 1 muestra las rutas que se han construido hasta el momento para la formulación de los PATR y de los PISDA. Por un lado, la ruta que se ha construido desde la ART y que se ha socializado con actores de las 16 regiones priorizadas en el PDET, muestra tres grandes momentos:

- i) un momento de planeación submunicipal,
- ii) un momento de planeación municipal y
- iii) un momento de planeación subregional.

El primer momento implica un proceso de construcción participativa que contempla la realización de una plenaria por cada uno de los núcleos veredales o Unidades Básicas de Planeación, denominada pre-asamblea, seguida de un trabajo técnico con delegados de cada uno de los núcleos o UBP que componen un municipio. De esta etapa submunicipal saldrán como producto los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional.

Posteriormente, se contempla un proceso de planeación a nivel municipal, donde con la participación de delegados de cada núcleo o UBP más los actores clave del municipio como alcaldes, gremios, concejo, organizaciones sociales, entre otros, sesionan en una pre Comisión Municipal y luego sesionan en la Comisión Municipal de Planeación Participativa cuyo producto es un Pacto Municipal de Transformación Regional, el cual comprenderá las sinergias y sumatorias de lo priorizado por las comunidades en los Pactos Comunitarios. Finalmente, delegados de las Comisiones Municipales y actores claves de nivel regional sesionan en mesas técnicas preparatorias para luego sesionar en la Comisión Subregional de Planeación Participativa cuyo producto final es el Plan de Acción para la Transformación Regional.

El PATR, que contendrá lo priorizado en los Pactos Municipales, comprenderá una visión del territorio, una priorización de iniciativas por cada uno de los pilares de la Reforma Rural Integral, mecanismos de seguimiento evaluación y control social, y demás aspectos técnicos que garanticen su materialización.



## Ilustración 1 Ruta estándar PDET y PISDA



El punto 4 del Acuerdo Final, establece para la construcción del PISDA un proceso que inicia en una Asamblea Comunitaria donde debe salir como producto un Plan Comunitario, y de donde saldrán delegados que conformarán una Comisión Municipal de Planeación Participativa en donde se construirá el Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo.

Paralelo a esto se construirán acuerdos colectivos e individuales de sustitución con las comunidades cocaleras con el fin de lograr la sustitución voluntaria. Para esto se estableció en el comunicado de prensa del 27 de enero de 2017 los componentes del Plan de Atención Inmediata individual y el punto 4 del Acuerdo Final ya había establecido el Plan de Atención Inmediata Comunitario.

Estos dos modelos de planeación participativa deberán funcionar de manera diferenciada en los 52 municipios PDET que no tienen cultivos de uso ilícito y en los municipios con cultivos de uso ilícito que no están priorizados para el PDET.

No obstante, es fundamental evitar que en los 118 municipios donde coincidirán el PNIS y el PDET se lleven a cabo de forma paralela dos procesos de planeación participativa que además de ser muy similares tienen objetivos y resultados casi iguales, pues se trata de implementar la Reforma Rural Integral. Para lograr el objetivo de unificar el proceso de planeación participativa se propone la siguiente ruta:

Se asumirá el proceso estandar del PDET, solo que con dos aspectos clave que le dan sentido a la construcción del PISDA: i) los espacios serán facilitados de manera articulada por la ART y la DSCI (esto en la medida de las posibilidades que tenga la DSCI de desplegarse en todas las UBP). Y por otro lado, ii) el producto de la Comisión Municipal de Planeación

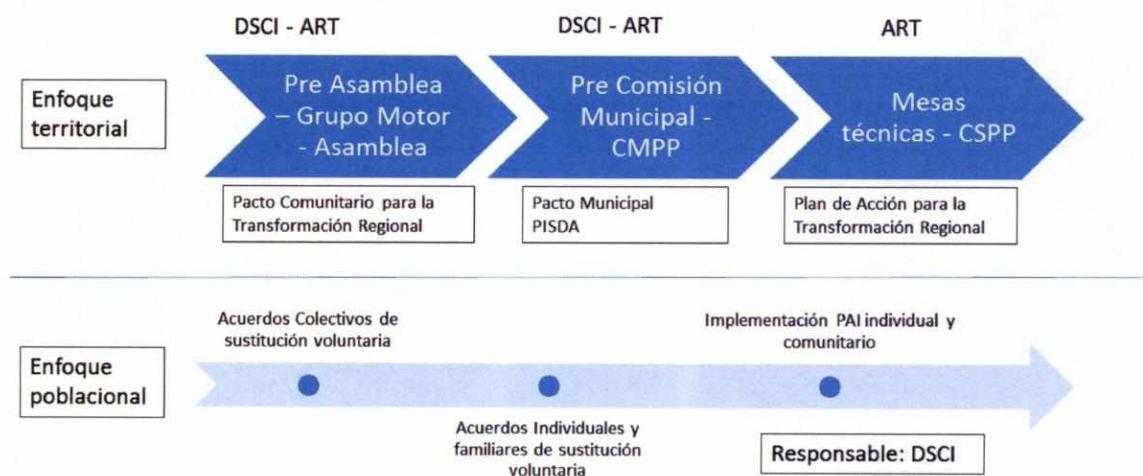


Participativa será al mismo tiempo un Pacto Municipal y un PISDA, garantizando que los componentes del PISDA señalados en el artículo 7 del decreto 896 de 2017 se integren a los 8 pilares de la RRI sobre los que trabajará el PDET, tal como se explica más adelante. Finalmente los Pactos Municipales – PISDA llegarán a la Comisión Subregional (donde asistirán los funcionarios de la DSCI que estén presentes en la subregión) para que hagan parte del PATR.

La ilustración 2 muestra la ruta articulada garantizando que haya un solo proceso de planeación participativa en los 118 municipios PDET que tienen coca y por lo tanto se deberá implementar el PNIS.

Para garantizar que las comunidades y organizaciones cocaleras participen efectivamente en el proceso de formulación del PATR, la ART y la DSCI conjuntamente deberán realizar una convocatoria efectiva a las comunidades a las instancias de la fase submunicipal. Así mismo cabe resaltar que en la ruta diseñada por la ART ya se ha contemplado la invitación directa a las organizaciones cocaleras tanto a la Comisión Municipal como a la Subregional. De igual manera, los delegados municipales que ya se han elegido para participar en el Consejo Asesor Territorial – CAT del PNIS (dos por municipio) participarán en las Comisiones Municipales de Planeación Participativa.

## Ilustración 2 Ruta Articulada de planeación participativa PDET – PNIS 118 municipios



Es importante precisar que la suscripción de acuerdos colectivos e individuales de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, deberán cursar una ruta paralela a la ruta de planificación territorial. Los acuerdos de sustitución tienen un enfoque poblacional ya que están dirigidos a los cultivadores, recolectores a amedieros que participan en el ciclo de producción de coca, mientras que el proceso de planeación participativa tiene un enfoque territorial y deberá hacerse con todos los actores de los territorios.



De esta manera, para evitar que las asambleas se complejicen por procesos de sustitución o la implementación de los PAI tanto a nivel individual como comunitario, es fundamental que por razones metodológicas no se traten ambos temas en los mismos espacios.

En subregiones como el Catatumbo, Macarena Guaviare o Putumayo, donde la totalidad de los municipios de la subregión PDET tiene coca y por lo tanto harán parte del PNIS, el PATR será la sumatoria y las sinergias de los Pactos Municipales-PISDA de dichos municipios.

## 2. Nucleación para planificación

Una de las dificultades que se han presentado en territorio es que hay municipios donde la subdivisión o nucleación realizada por la DSCI es diferente a la que ha hecho la ART para la planeación participativa del PDET. Para evitar esta dificultad y confusión en territorio, se ha acordado que se unificará la nucleación, para que ambas entidades trabajen sobre la misma capa territorial. Esto sin perjuicio de los acuerdos colectivos suscritos en núcleos de veredas que coincidan o no con los núcleos Veredales del PDET.

## 3. Integración del proceso en los municipios donde el PDET y el PNIS ya ha iniciado

Como a la fecha el proceso de formulación del PATR ha iniciado en 30 municipios y el PNIS ya ha convocado espacios municipales y ha elegido delegados comunitarios en municipios y núcleos donde también ha iniciado el proceso de suscripción de acuerdos de sustitución, se hace menester tomar medidas particulares a estos casos que permitan que ambos procesos se niveleen para continuar el proceso tal cual se define en el punto 1 del presente documento. En los 30 municipios fase I se integrarán dos delegados comunitarios del proceso PNIS que llegarán a comisión municipal, así mismo se convocará a las organizaciones de cocaleros tanto a la comisión municipal de planeación participativa como a la comisión subregional. En los 15 municipios adicionales que iniciaron el proceso de planeación participativa del PDET el 17 de noviembre de 2017 se buscará que por medio de la convocatoria y un ejercicio de articulación entre la ART y DSCI, las comunidades se sumen al proceso de construcción del Pacto Comunitario de la metodología PDET.

En los 73 municipios restantes que iniciarán ruta PDET en enero de 2018, de igual forma, se reforzará la convocatoria con las comunidades y organizaciones cocaleras y se respetará el proceso PDET tal como se expone en el punto 1 del presente documento

## 4. Integración de Pilares y contenido del PISDA en los 118 municipios

Como hemos visto, la construcción de los PISDA a nivel municipal en los 118 municipios PDET será un insumo fundamental para la construcción de los PATR a nivel subregional, esto implica lograr dos cosas a nivel temático y metodológico: integrar los 8 pilares del PDET con los componentes del PISDA expuestos en el punto 4 del Acuerdo Final y en el decreto 896 de 2017.



Al estar el PDET y el PNIS centrados en la Reforma Rural Integral y sus planes nacionales, la articulación no resulta tan compleja pues como se ve en la tabla 1, los pilares del PDET son totalmente compatibles con los componentes del PISDA.

PILARES PDET	COMPONENTES PISDA <sup>1</sup>
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	Plan de formalización de la propiedad
Reactivación económica y producción agropecuaria	Sostenibilidad y recuperación ambiental
Salud Rural	Acciones incipientes para preparar el territorio para el desarrollo económico y social
Educación Rural	
Reconciliación, convivencia y paz	
Vivienda, agua potable y saneamiento	Obras de infraestructura social de ejecución rápida
Derecho a la alimentación	
Infraestructura y adecuación de tierras	

Ahora bien, según lo trabajado técnicamente desde la ART, el contenido del Pacto Municipal para la Transformación Regional es el punto de partida para establecer el posible contenido del PISDA en estos 118 municipios.

#### Contenido del PISDA para los 118 municipios PDET-PNIS:

1. Visión del territorio: Apuesta estratégica de desarrollo del territorio
2. Diagnóstico: Análisis y consolidación de información cualitativa y cuantitativa relevante (contexto, oportunidades y problemáticas) sobre el estado actual de la subregión que tengan un carácter diferenciador en términos de reconciliación y reparación
3. Pilares: Temáticas principales sobre las cuales se formulan los PATR y que delimitan las apuestas más importantes en torno a las estrategias para la transformación del territorio
  - 3.1. Acciones priorizadas: Iniciativas, programas y proyectos que se enmarcan en las estrategias para el cumplimiento de los objetivos y clasificadas con nivel de prioridad

<sup>1</sup> Un componente adicional del PISDA mencionado tanto en el punto 4 del Acuerdo Final como en el Decreto 896 de 2017, es el de planes para zonas apartadas y con baja concentración de población, el cual se refiere a la necesidad de implementar la RRI en zonas con dichas características, no obstante es necesario avanzar en la definición del alcance de componente.



4. Plan general de inversión: Plan indicativo de los recursos y las fuentes de financiamiento
5. Rendición de cuentas y control social: Lineamientos concretos para realizar control social

Hay que tener en cuenta que los 118 municipios PDET con coca, si bien tendrán que construir un PISDA, este a su vez irá junto a los delegados a la Comisión Subregional de Planeación Participativa y se deberán integrar a cada uno de los Planes de Acción para la Transformación Regional como el instrumento final de planeación en las zonas PDET.

### 5. Roles generales DSCI y ART

El punto 4 del Acuerdo Final, el Decreto 896 de 2017 y el comunicado de prensa del 27 de enero de 2017 establece los lineamientos generales del Programa Nacional Integral de Sustitución - PNIS y prefiguran tres tipos de intervención en el territorio<sup>2</sup>:

- a) Plan de Atención Inmediata individual, que se aplica a quienes han suscrito acuerdo individual o familiar de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos;
- b) Plan de Atención Inmediata comunitario, que comprende medidas tales como brigadas de salud, guarderías infantiles, atención a adultos mayores, etc.;
- c) Plan Integral de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) el cual incluye una planificación comunitaria del territorio articulada a la Reforma Rural Integral.

En este sentido, se entiende que la planificación participativa del PDET que impulsa la ART, y la planeación participativa de construcción de los PISDA que aplica el PNIS, deben articularse con el propósito de lograr una sola planificación social y comunitaria que garantice la transformación de los territorios. En otras palabras, la construcción del Plan de Acción de Transformación Regional (PATR) del PDET, incorporará como producto en los 118 municipios que tienen coca, los PISDA del PNIS.

Con respecto a los roles que va a cumplir cada una de las entidades y sus funcionarios frente al desarrollo de los planes y programas, se ha establecido que los PAI, en sus dimensiones individual y comunitaria, son responsabilidad directa de la DSCI en lo que se refiere al diseño, a la gestión, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

#### Cuadro de Distribución de Competencias y Tareas

COMPONENTE	TAREAS	RESPONSABLE
PAI Individual	<ul style="list-style-type: none"><li>• Suscripción de acuerdos colectivos</li><li>• Suscripción de acuerdos individuales</li></ul>	DSCI

<sup>2</sup> Listo el Plan para la Sustitución Voluntaria de Cultivos de Uso Ilícito. 27 de enero de 2017.



	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pago de Asistencia Alimentaria Inmediata</li><li>• Formulación y puesta en marcha de Huertas Caseras, Proyecto corto y largo plazo</li><li>• Asistencia técnica</li></ul>	
PAI Comunitario	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestión de oferta para las medidas de PAI Comunitario:<ul style="list-style-type: none"><li>- Primera infancia</li><li>- Opciones laborales</li><li>- Adulto mayor</li><li>- Brigadas de salud</li></ul></li></ul>	DSCI
PISDA-PATR	<ul style="list-style-type: none"><li>• Planeación participativa a nivel veredal, municipal y subregional</li><li>• Formulación del PATR-PISDA</li><li>• Estructuración de proyectos</li><li>• Gestión de oferta sectorial y local para ejecución de proyectos de corto, mediano y largo plazo</li><li>• Esquema de seguimiento, evaluación y control social</li></ul>	ART - DSCI

### Roles generales equipos regionales

El proceso de construcción participativa y planificación territorial integrada de los PISDA y los PATR requerirá el concurso de los equipos disponibles en cada uno de 118 municipios. Para ello será necesario en primer lugar el intercambio de la metodología PDET a los equipos de la DSCI en territorio con el fin de promover su apropiación, segundo, adecuar las estrategias de socialización con las comunidades y tercero realizar el alistamiento operativo para la participación conjunta en las instancias de planificación territorial.

### 6. Articulación de otras instancias del PNIS y el PDET

Según se ha establecido, la construcción de los PATR requiere de la conformación de instancias que faciliten el diálogo territorial y contribuyan al proceso de planeación participativa como es el Consejo Asesor del PDET, el cual está conformado por un grupo diverso de actores del territorio que se vinculan *ad honorem* a una estructura consultiva y de diálogo en las regiones PDET y que apoya a los gerentes en la toma de decisiones y en el



diálogo con diversos sectores y actores (mujeres, jóvenes, grupos étnicos, sector privado y gremios, iglesia, academia, campesinos, víctimas, líderes comunitarios).

Adicionalmente, apoya en la incorporación de las diferentes visiones, identificación y resolución de conflictos, convocatoria, entre otros. Como mínimo debe representar el territorio en sus diferentes regiones, las diferentes etnias y poblaciones, los diferentes sectores sociales y económicos, diferentes perspectivas de construcción de paz. Además, este consejo contribuirá al diálogo y el proceso de articulación con las instancias del PNIS.

Por otro lado, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos ha adelantado la conformación igualmente de instancias de coordinación y dirección del PNIS como lo son los Consejos Asesores Territoriales (CAT) y las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP).

Para el caso de la Comisión Municipal de Planeación Participativa, la función más importante será aportar en la articulación para la integración del Pacto Municipal/PISDA al PATR apoyando también los procesos de convocatoria a las preasambleas.

En relación a los CAT, éstos estarán orientados a servir como enlace entre el nivel nacional y territorial del PNIS, y a partir de los PISDA emanados de la construcción participativa planteada por el PDET, articularlos a los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR-

Además, los CAT estarán en constante diálogo con el Consejo Asesor del PDET para asesorar la construcción conjunta de los PISDA en el nivel municipal y la articulación a los PATR en el nivel regional.

#### **6.1. Roles y objetivos de los espacios.**

Es necesario que también exista claridad frente a los alcances y objetivos de los espacios comunitarios que desarrolla cada entidad en el marco del cumplimiento de cada uno de los programas.

Como se mencionó anteriormente en el numeral 2, es clara la división de funciones de cada una de las entidades en relación a la implementación de lo estipulado en el *Acuerdo Final*, sin embargo, es necesario tener precisión con respecto a cómo los espacios comunitarios que se lleven a cabo deben responder y cumplir con lo planteado para no generar confusión en las comunidades ni solapes entre las entidades.

De esta manera, en relación a las Encuentros comunitarios que adelanta la Dirección y en los cuales es la única responsable, el objetivo de éstos es firmar acuerdos colectivos municipales



o por grupos de veredas que a su vez conducen a la firma de acuerdos individuales con las familias que derivan su sustento de esta economía.

## 7. Gestión de Oferta

Si bien las apuestas de la ART y la DSCI hoy están centradas tanto en la construcción de las visiones territoriales y la materialización de acuerdos individuales de sustitución de cultivos, las apuestas institucionales y del postconflicto en el mediano y largo plazo deberán estar centradas en la gestión de oferta y la presencia del Estado en su conjunto en el territorio.

Para lograr que los planes nacionales y las medidas adicionales a la RRI señaladas por el punto número 4 del acuerdo de paz, aterricen de manera efectiva a los territorios más afectados por el conflicto y por los cultivos ilícitos, se debe establecer una instancia de gestión interinstitucional entre la ART y la DSCI a nivel nacional.

El objeto de esta instancia será la de definir la estrategia para incidir de manera oportuna y eficaz en los sectores de gobierno con competencia en la RRI, y de esta manera iniciar la implementación tanto de los PISDA como de los PATR.

Se requiere que dicha instancia defina las medidas y los escenarios para coordinar la gestión de oferta y evitar la duplicidad de esfuerzos que dicha tarea podría generar, si se desarrolla de manera unilateral por la ART o por la DSCI.

## 8. Articulación y comunicación permanente de equipos

Si bien están claras las responsabilidades institucionales alrededor del PATR y el PISDA, para la ART y la DSCI los principios que deben regir el trabajo a nivel territorial deben ser la complementariedad y la subsidiariedad.

Se deberá establecer de manera oficial y a nivel territorial entre los equipos de la Agencia como de la Dirección una reunión el primer lunes de cada mes, denominado el Comité de Articulación entre el PISDA y el PATR. En esta instancia se deberán abordar entre otros los siguientes temas:

- Realización de pre asambleas;
- Sesiones técnicas de grupo motor del PDET
- Asambleas comunitarias del nivel veredal (PDET) y PISDA;
- Jornadas de vinculación de familias al PNIS;
- Elaboración del diagnóstico y las caracterizaciones de las poblaciones que se van a vincular al PNIS;
- Eventos de pagos de los PAI;
- Realización de operaciones de verificación sobre los territorios de Intervención del PNIS;



PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



RENOVACIÓN  
DEL TERRITORIO

- Reuniones de los Consejos Asesores Territoriales (CAT) y de las Comisiones Municipales (DSCI).
- Gestión de Oferta

Este Comité se deberá articular con las demás direcciones del postconflicto con presencia en el territorio y las Agencias del Sector de Agricultura.

Asimismo, a nivel nacional se deberá contar con una instancia de seguimiento entre la ART y la DSCI sobre el estado de avance del trabajo que se desarrolla a nivel territorial. A fin de evaluar los avances y establecer rutas de trabajo a los desafíos que se presente en el desarrollo de la ruta metodológica propuesta en el presente documento.

MARIANA ESCOBAR ARANGO

Directora General

Agencia de Renovación del Territorio

EDUARDO DÍAZ URIBE

Director

Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos