

MANUAL DE REFERENCIA

Construyendo Soluciones Sostenibles



Cúcuta, Norte de Santander



Corporación de Servicio
Pastoral Social de la
Diócesis de Cúcuta



La nube de palabras presentada en la portada de este documento representa qué significó la experiencia de participación en el programa Construyendo Soluciones Sostenibles – TSI para los profesionales y representantes de las comunidades que participaron de la experiencia de sistematización del proceso.

El presente Manual de Referencia es producto del trabajo sinérgico y coordinado del equipo de trabajo, el apoyo financiero de los donantes, institucional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Corporación Servicio Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta (COSPAS) y la colaboración y buena disposición de los profesionales y las comunidades de Manuela Beltrán, Las Delicias y Colombia I, quienes trabajaron conjuntamente en la construcción de soluciones duraderas que permitieron cambiar su realidad.

A ellos, los protagonistas de esta historia, muchas gracias.

+ Obispo de la Diócesis de Cúcuta

MONS. VICTOR MANUEL OCHOA CADAVÍD

Director de la Corporación Servicio
Pastoral Social (COSPAS)

PBRO. ABIMAEEL BACCA VARGAS

Jefe de Oficina ACNUR Cúcuta

HANS HARTMARK

Equipo TSI ACNUR

CARLOS JAVIER PABÓN

LORENA CONSTANZA VALDÉS CÁRDENAS

Equipo de trabajo Proyecto Sistematización TSI

CAROLINA MUNIN

DAYANA CAROLINA PERDOMO COTUAZ

LIGIA MARINA CERINZA CONTENTO

YENITH FERNANDA MALDONADO BARBOSA

SONIA ARIAS RODRÍGUEZ

ISBN:

Impreso en Cúcuta, Colombia

Junio de 2016

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. COMPONENTE CONCEPTUAL	6
2.1 Desplazamiento	6
2.2 Soluciones sostenibles.....	7
2.3 Integración Local Urbana.....	9
2.4 Construyendo Soluciones Sostenibles: un enfoque integral.....	10
3. COMPONENTE METODOLÓGICO	12
3.1 Fase I - Diagnóstico	14
3.1.1 Alistamiento: planificación y sensibilización	14
3.1.2 Ejecución: recolección de información primaria	14
3.1.3 Análisis: elaboración de Perfil Comunitario.....	15
3.2 Fase II - Planeación Participativa	16
3.2.1 Fortalecimiento comunitario: la columna vertebral del proceso	16
3.2.2 Construcción del Plan de Acción Comunitario	18
3.3 Fase III - Implementación del PACD.....	19
3.3.1 Modelos de Trabajo Temático-Específicos.....	21
3.4 Fase IV - Análisis.....	38
3.4.1 Monitoreo y evaluación.....	38
3.4.2 Sistematización.....	38
TABLA DE ACRÓNIMOS	40

INTRODUCCIÓN

El modelo de trabajo “Construyendo Soluciones Sostenibles” (CCS) constituye una herramienta que aspira a aportar al posicionamiento de la integración local urbana, escenario para la búsqueda de soluciones sostenibles para población desplazada por el conflicto armado.

La construcción de este modelo de trabajo integral y flexible ha sido posible gracias a la sistematización de la experiencia de acompañamiento a las comunidades de Manuela Beltrán y Las Delicias, ambas escenarios de integración local urbana de población internamente desplazada en el municipio de San José de Cúcuta, Norte de Santander. Este proceso, liderado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Corporación de Servicio Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta (COSPAS) tuvo por resultado dos documentos informativos orientados a dar a conocer el proceso:

- Elaborar un **Informe de Sistematización** que condensa la memoria de la experiencia, como herramienta que aporte a la sostenibilidad de los procesos a partir de la motivación de nuevos liderazgos y líneas de proyección en las comunidades de intervención.
- Desarrollar un **Manual de Referencia** para entidades interesadas en replicar la experiencia a partir de un modelo de trabajo para la búsqueda de soluciones sostenibles en contextos de integración local urbana.

En ese marco, el presente manual se estructura a partir de un componente conceptual, donde se contextualiza la propuesta a partir de un marco teórico puntual y sintético, y uno metodológico, que detalla las distintas fases de implementación del modelo de trabajo.

En primera instancia, el componente conceptual describe los conceptos de desplazamiento prolongado y soluciones sostenibles, enfatizando sus características principales, marco normativo e impacto, tanto a nivel nacional como local. Seguidamente, se aborda la integración local urbana con el objetivo de demostrar su representatividad y compatibilidad con la legislación colombiana para ser priorizada como escenario para la construcción de soluciones. Así mismo, se presenta el modelo de trabajo “Construyendo Soluciones Sostenibles”, fundamentando su integralidad en tres aspectos principales: los ejes y temas de trabajo contemplados, la diversidad de actores intervenientes y la amplitud de cobertura de los enfoques que guían su implementación.

A través del componente metodológico, se desagrega el proceso de implementación en fases que permiten clarificar el camino a seguir para su ejecución, correspondiéndole un producto específico a cada una de estas etapas.

La fase de diagnóstico persigue contar con la mayor información posible sobre el contexto priorizado con el fin de planificar una intervención acorde a las necesidades y vacíos identificados. Dicha información se consolida en un Perfil Comunitario, estructurándola con base en los ejes y temas de trabajo propuestos por el modelo CCS.

A partir del panorama consolidado en dicho perfil, se prevé llevar adelante una fase de planeación participativa en la que se activa el componente de fortalecimiento comunitario, transversal a toda la intervención. En este acompañamiento multinivel se conjugan los componentes de formación y fortalecimiento de capacidades, asesoría jurídica y acompañamiento psicosocial. Esta experiencia aspira a empoderar a la comunidad con el fin de que sus representantes sean capaces de priorizar sus necesidades e identificar potenciales soluciones, elaborando un Plan de Acción Comunitario Diferencial (PACD) como herramienta de gestión.

Consolidado el PACD como hoja de ruta, se da inicio a la fase de implementación en la que la constitución de un Comité de Impulso representa el eje central del modelo de trabajo propuesto. Este consiste en un espacio de interlocución entre la comunidad y la institucionalidad, abierto a actores de la sociedad civil, sector privado y cooperación internacional, donde se coordina, coopera e incide para dar respuesta a las necesidades priorizadas.

Por otro lado, si bien es el contexto particular el que determinará las problemáticas a las cuales hacer frente, la experiencia de sistematización del proceso de acompañamiento a Manuela Beltrán y Las Delicias ha permitido articular modelos de trabajo temático-específicos susceptibles de ser replicados en otras comunidades. En tal sentido, se incluyen en esta fase las propuestas correspondientes a legalización y atribución del derecho de propiedad sobre la tierra, desarrollo económico local y atención a jóvenes, contemplando también buenas prácticas en términos de acceso a servicios públicos y construcción de infraestructura comunitaria.

La fase final propuesta contempla la sistematización y evaluación de la experiencia, en el entendido que el aprendizaje constituye una parte esencial de la intervención, la cual permitirá enriquecer el presente modelo de trabajo, asegurando su vigencia frente a una problemática dinámica como lo es la del desplazamiento en Colombia.

El desplazamiento forzado constituye el hecho victimizante de mayor impacto en el marco del conflicto armado en Colombia y no caben dudas que las consecuencias de este flagelo se extenderán en el tiempo, aun concretándose la firma de un acuerdo de paz. En tal sentido, “Construyendo Soluciones Sostenibles” representa un modelo de trabajo integral y flexible para hacer frente al desafío de alcanzar soluciones sostenibles, contemplando la integración local de la población desplazada en los lugares donde ellos mismos han decidido rehacer su proyecto de vida.

1. COMPONENTE CONCEPTUAL

Este componente incluye una descripción de los conceptos centrales y marco normativo en el que se encuadran, así como también de las características principales del modelo de trabajo propuesto, las cuales fundamentan la integralidad de su enfoque.

2.1 Desplazamiento

Son **desplazados internos** “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida¹. ”

En los casos de **desplazamientos prolongados**, el proceso para encontrar soluciones duraderas se ha estancado o los desplazados internos son marginados como consecuencia de violaciones de sus derechos humanos o la falta de protección de los mismos, provocando que las distintas barreras de acceso al goce efectivo de derechos generen círculos de vulnerabilidad intergeneracional, tal como sucede en Colombia (PNUD & ACNUR, 2012).

Además, la presencia prolongada de desplazados puede tener efectos negativos en el desarrollo y medio ambiente de la comunidad de acogida a la que arriban, debido a la presión extra ejercida sobre recursos, servicios e infraestructura, los cuales pueden derivar en la marginalización de la población desplazada (PNUD & ACNUR, 2012).

Como hecho victimizante, el desplazamiento forzado implica la pérdida de vivienda, tierra, propiedad, trabajo, enseres, redes sociales y recursos, como así también cambios en los roles sociales y dinámicas familiares, constituyéndose en una problemática con implicaciones tanto humanitarias, como de desarrollo.

De acuerdo con los registros de la Unidad para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en Colombia 6.803.961² personas han sido víctimas de este flagelo. Por su parte, el departamento de Norte de Santander registra 226.049 personas desplazadas por expulsión de sus territorios, mientras que en la ciudad el estimado de víctimas residentes asciende a 120.009 personas (UARIV, 2106).

Marco Normativo

En el año 2004, al Corte Constitucional emitió la **Sentencia T-025/04**, por medio de la cual declaró la existencia de un estado de cosas unconstitutional frente a la población en condición de desplazamiento derivada de la vulneración sistemática y masiva de sus derechos.

¹ Doc. N.U. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998.

² De acuerdo con el Registro Único de Víctimas al 1º de mayo de 2016

2.2 Soluciones sostenibles

Las **soluciones sostenibles** constituyen “procesos complejos y de largo plazo, a través de los cuales los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específica, vinculadas a su situación de desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición³.

Al fijar su objetivo en el goce efectivo de Derechos Humanos, se pone el foco sobre el **carácter integral** que debe tener cualquier estrategia que se proponga hacer frente al desafío de alcanzar esta meta. Esto implica abordar tanto desafíos humanitarios como de desarrollo, por un lado, y emprender acciones que incluyan tanto a la población desplazada, como a retornados y comunidades de acogida por el otro (PNUD & ACNUR, 2012).

Todas estas características permiten inferir que se trata de procesos cuya **responsabilidad primaria** recae sobre el Estado, siendo necesario un enfoque multinstitucional que contemple a la sociedad civil, el sector privado y la cooperación internacional como actores complementarios en el acompañamiento a la población desplazada.

Teniendo en cuenta estos requerimientos de integralidad y multiplicidad de actores involucrados, resulta pertinente incidir para que las cuestiones relativas a los desplazados internos se integren y se consideren dentro de los **planes de desarrollo** correspondientes.

En Colombia, la Estrategia Construyendo Soluciones Sostenibles constituyó una iniciativa de colaboración entre instituciones del Gobierno colombiano, la comunidad internacional y las agencias de Naciones Unidas ACNUR y PNUD qué buscó priorizar la construcción de soluciones para población desplazada en la agenda del Gobierno nacional, las administraciones departamentales y municipales.

Producto de ese esfuerzo, entre 2011 y 2015, 17 comunidades participaron en la construcción de soluciones en escenarios de retorno, reubicación e integración local urbana en 10 departamentos del país⁴ (ACNUR, 2015).

En el municipio de Cúcuta, esta iniciativa tuvo por escenario las comunidades de Manuela Beltrán y Las Delicias, donde una alianza interinstitucional liderada por ACNUR y COSPAS, adelantó un proceso de acompañamiento que aportó para que las comunidades se organizaran, identificaran sus necesidades a través de Planes de Acción Comunitarios Diferenciales (PACD) e incidieran para lograr respuestas específicas, entre las que se resaltan

Marco Normativo

Los Principios 28 a 30 de los **Principios Rectores de los Desplazamientos Internos** (1998), articulan el derecho de los desplazados a una solución duradera, basado en la legislación internacional vigente.

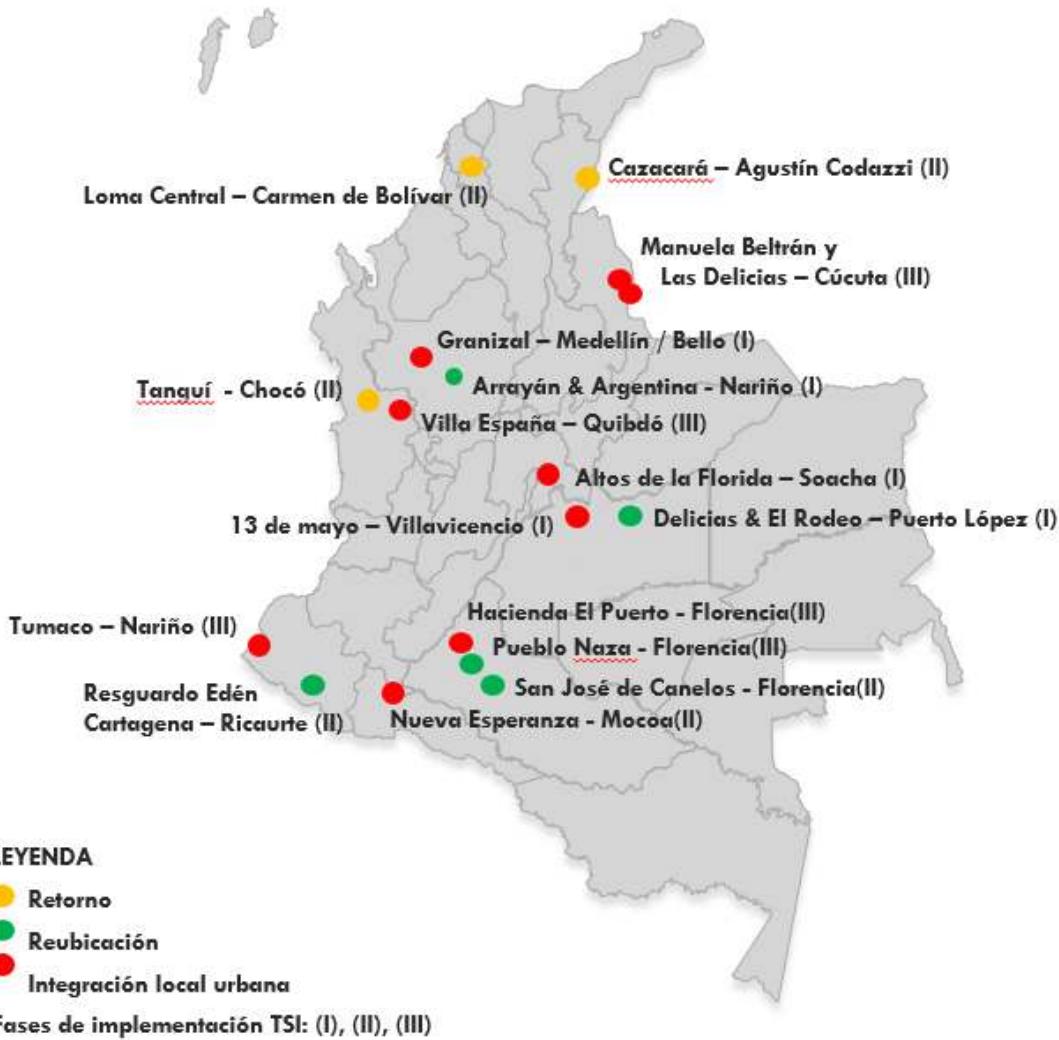
A fin de contribuir al goce efectivo de ese derecho, el **Marco de Soluciones Duraderas para los Desplazados Internos (2010)** elaborado por la ONU, resume los escenarios, principios orientadores, características y criterios para evaluar el éxito en un proceso de búsqueda soluciones duraderas.

³ Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos humanos de los desplazados internos Walter Kälin sobre soluciones duraderas. Doc. N.U. A/HRC/13/21/Add. 4, 9 de febrero de 2010, parr. 10.

⁴ Antioquía, César, Bolívar, Norte de Santander, Chocó, Cundinamarca, Meta, Caquetá, Putumayo y Nariño.

la legalización de ambos barrios durante el período 2013 – 2015, beneficiando así a un total aproximado de 5000 personas.

1: CONSTRUYENDO SOLUCIONES SOSTENIBLES EN COLOMBIA



2.3 Integración Local Urbana

Existen tres escenarios definidos por la doctrina y legislación internacional, y reconocidos a nivel nacional, para la construcción de soluciones sostenibles para población desplazada: retorno, reubicación e integración local urbana.



En el año 2014, aproximadamente el 50% de la población desplazada en Colombia se encontraba distribuida en asentamientos humanos marginales ubicados en las afueras de las 25 ciudades más grandes del país, es decir, residían en escenarios donde era posible pensar procesos de integración local urbana (ACNUR, 2014).

Por otro lado, en 2010, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública para el Desplazamiento Forzado relevó que el 73% de los desplazados deseaban permanecer en el lugar donde se encontraban viviendo y reconstruir su vida allí. Esta tendencia se mantiene en las comunidades de Manuela Beltrán y Colombia I, tratándose la primera de uno de los barrios acompañados por la estrategia Construyendo Soluciones Sostenibles y la segunda un asentamiento humano no intervenido y con baja presencia institucional. En 2014, el 84% de 243 personas encuestadas en Manuela Beltrán manifestó desear permanecer en la comunidad, mientras que, en Colombia I, el 77% sobre 100 encuestados respondieron positivamente a la misma pregunta en 2015. Estos datos resultan claves si se tiene en cuenta la voluntariedad de la población desplazada como requisito para cualquier estrategia de búsqueda de soluciones de la que sean protagonistas (ACNUR, 2014) (COSPAS, 2015).

El porcentaje de localidades en el país acompañadas por la estrategia “Construyendo Soluciones Sostenibles” en la línea de integración local entre 2012 y 2015 (53%) constituye otro dato de relevancia con respecto a la representatividad que este escenario tiene para la búsqueda de soluciones en Colombia.

De manera complementaria, cabe resaltar la oportunidad que estos escenarios representan para reducir la vulnerabilidad en las comunidades de acogida, a partir del impulso de iniciativas concretas inclusivas que impliquen avances en términos de desarrollo tanto para la población desplazada como para la comunidad vulnerable receptora (PNUD & ACNUR, 2012).

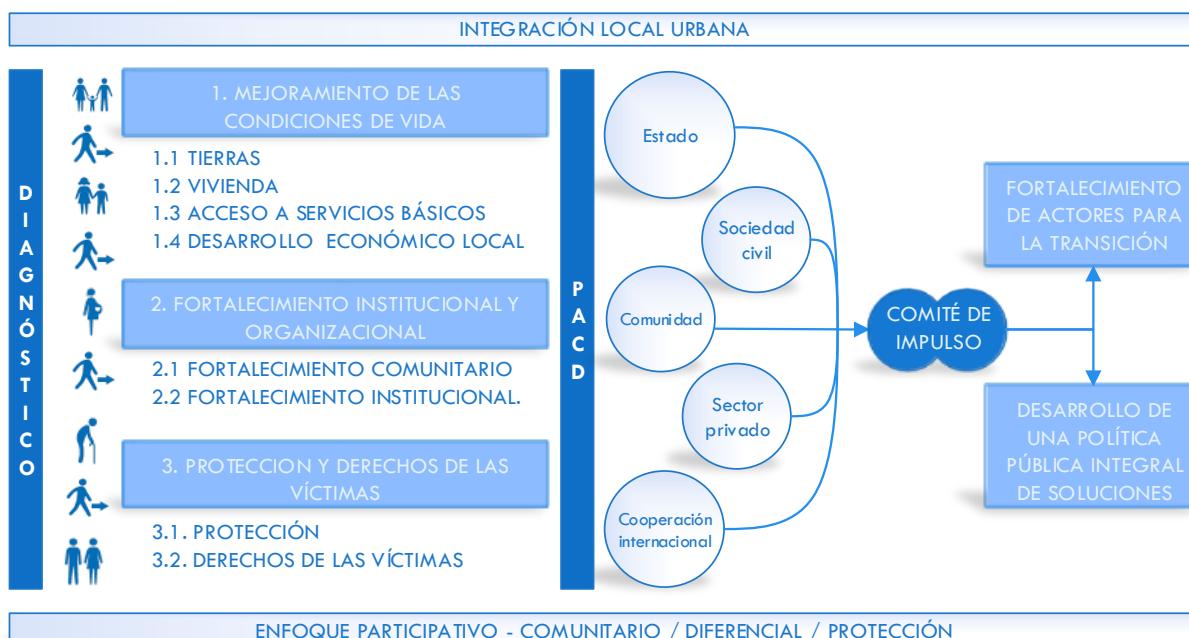
Así mismo, el marco normativo colombiano para la atención a la población desplazada prevé los escenarios de integración local urbana. Por un lado, la Ley 387 de Prevención del Desplazamiento Forzado (1997), que regula la política de prevención y estabilización socioeconómica de la población desplazada, especifica en su Art. 17 que pueden existir escenarios de retorno voluntario, reubicación rural y reubicación urbana. Por el otro, la Ley 1448 de Víctimas (2011), sostiene en su Art. 60 que “con el propósito de garantizar la atención integral a las personas víctimas de desplazamiento forzado que deciden voluntariamente retornar o reubicarse, bajo condiciones de seguridad favorables, éstas procurarán permanecer en el sitio que hayan escogido para que el Estado garantice el goce efectivo de los derechos, a través del diseño de esquemas especiales de acompañamiento.”

En tal sentido, el presente manual constituye una herramienta construida a partir de un enfoque comunitario basado en la experiencia que busca aportar una posible ruta para alcanzar el goce efectivo de derechos al que apunta la Ley de Víctimas, un desafío aún pendiente en muchas comunidades integradas por población desplazada en el país.

2.4 Construyendo Soluciones Sostenibles: un enfoque integral

“Construyendo Soluciones Sostenibles” apunta a incrementar el sentido de pertenencia, ciudadanía, autonomía, dignidad e integración entre población desplazada y comunidades de acogida. Para lograrlo, el modelo de trabajo propone un abordaje integral fundamentado en la amplitud de los temas contemplados, la multiplicidad de actores involucrados y la cobertura de los enfoques propuestos.

3: MODELO DE TRABAJO CSS



Ejes y temas de trabajo

La estructuración del modelo en 3 ejes temáticos, a los que les corresponden temas y subtemas, permite contar con un diagnóstico general del goce efectivo de derechos en una comunidad determinada.

Mientras el eje “Mejoramiento de las Condiciones de Vida” se enfoca en la garantía de acceso a tierra, vivienda digna, servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado, vías de acceso y transporte, salud y educación) y desarrollo económico local, el eje relativo al fortalecimiento institucional y organizacional busca conocer la existencia y actividad de organizaciones de base, así como también la oferta institucional y niveles de confianza frente a la misma. Por último, el tercer eje – protección y derechos de las víctimas – se centra en la identificación de riesgos de protección, el goce efectivo de derechos y la activación de rutas institucionales para su garantía.

El modelo de trabajo supone que toda esta información sea organizada en Planes de Acción Comunitarios Diferenciales (PACD), como herramienta para la incidencia y gestión de las respuestas pertinentes en las líneas de trabajo priorizadas.

Multiplicidad de actores

Considerando que el goce efectivo de derechos al que apunta la construcción de soluciones sostenibles implica un proceso de largo plazo que abarca tanto desafíos humanitarios como de desarrollo, resulta necesario el involucramiento de actores de distinta naturaleza para hacer frente a este desafío.

En tal sentido, el modelo de trabajo propone el Comité de Impulso como espacio de interlocución entre la institucionalidad y la comunidad participante como principales protagonistas del proceso, pero abierto a actores de la sociedad civil, cooperación internacional y sector privado para trabajar sinérgicamente en dar respuesta a las necesidades identificadas.

Enfoques orientadores

Existen una serie de criterios orientadores que definen el abordaje de intervención:

- **Enfoque participativo comunitario:** toma como eje principal la participación activa de toda la comunidad en la toma de decisiones, asegurando su empoderamiento como protagonistas de su búsqueda de soluciones hacia el goce efectivo de derechos.
- **Enfoque de protección:** apunta a alcanzar el goce efectivo de derechos evitando intervenciones que refuerzen divisiones o discriminaciones existentes y puedan redundar en acción con daño.
- **Enfoque diferencial:** las respuestas deben diseñarse de acuerdo con las necesidades específicas y derechos de los miembros de la comunidad en base a su edad, género, etnia y otras particularidades.

La combinación de estos enfoques a lo largo de todas las fases de implementación, permite asegurar la flexibilidad y articulación de las intervenciones para que sean más pertinentes, oportunas y respondan a las necesidades de cada contexto específico.

2. COMPONENTE METODOLÓGICO

En términos de implementación, Construyendo Soluciones Sostenibles se estructura metodológicamente en cuatro fases interrelacionadas, que facilitan la puesta en práctica de este modelo de trabajo para la búsqueda de soluciones sostenibles en contextos de integración local urbana.

- **Fase I - Diagnóstico:** con base en los ejes y temas de trabajo propuestos, y a partir de la combinación de distintas metodologías para la recolección y análisis de información, se construye un **Perfil Comunitario** que contenga un panorama lo más completo posible sobre el contexto de la comunidad seleccionada, permitiendo la toma de decisiones informadas.

- **Fase II – Planeación participativa:** a partir de la identificación de actores y priorización preliminar de necesidades incluidas en el Perfil Comunitario, se da inicio a una estrategia de intervención orientada tanto a la población víctima como vulnerable.

Este proceso de acompañamiento orientado a la (re)construcción de tejido social y empoderamiento se desarrolla a partir de tres componentes: formación y fortalecimiento de habilidades y destrezas, asesoría jurídica y atención psicosocial que se articulan para dar respuesta a nivel individual, familiar y comunitario.

Como resultado, la comunidad es capaz de identificar sus principales necesidades, hacer una priorización de las mismas y elaborar una hoja de ruta para gestionar soluciones concretas. Los **Planes de Acción Comunitarios Diferenciales (PACD)** son ese instrumento orientador, el cual debe actualizarse regularmente para asegurar que no pierda su vigencia con respecto a la realidad comunitaria.

- **Fase III – Implementación del Plan de Acción Comunitario Diferencial:** una vez que se cuenta con un PACD, se propone la apertura de un **Comité de Impulso** donde la comunidad y la institucionalidad interactúan con miras a la gestión organizada de respuestas específicas a las necesidades priorizadas.

El espacio está constituido por un número limitado de miembros permanentes, pero se encuentra abierto a la comunidad, institucionalidad, sociedad civil y sector privado con base en los temas de agenda que se prioricen.

A partir de la incidencia, coordinación y complementariedad de la multiplicidad de actores participantes, la respuesta a las necesidades priorizadas puede tomar distintas formas: activar rutas de atención existentes o crear nuevas, concertar alianzas estratégicas para cubrir vacíos de la respuesta en el corto plazo, impulsar iniciativas de trabajo en red entre entidades abocadas a determinada temática o incluso impulsar proyectos específicos que impliquen un compromiso a mediano / largo plazo en la búsqueda de soluciones.

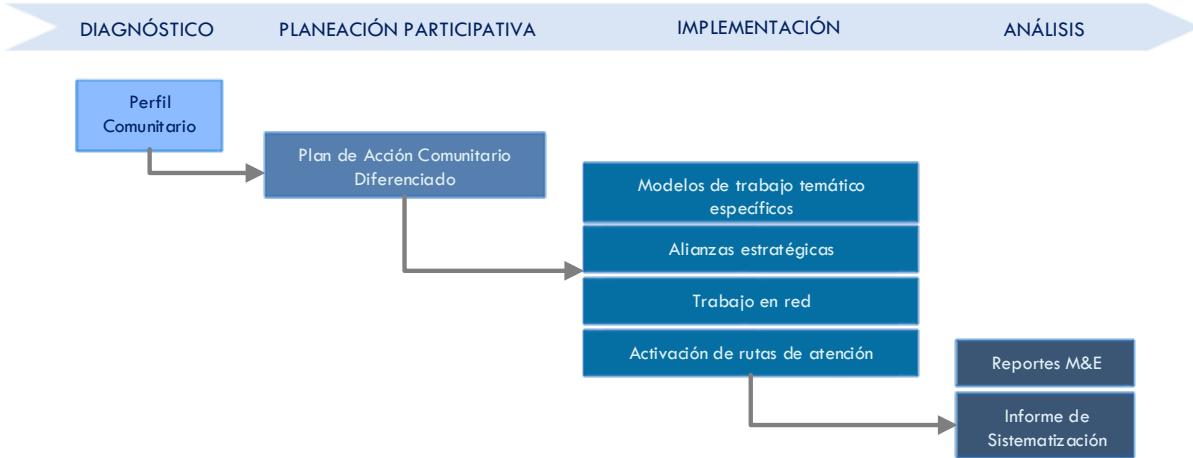
- **Modelos de trabajo temático-específicos:** si bien Construyendo Soluciones Sostenibles postula que las respuestas deberán estructurarse a partir de la priorización de necesidades resultante de cada caso concreto, la sistematización de la experiencia de trabajo en las comunidades de Manuela Beltrán y Las Delicias ha permitido desarrollar modelos de trabajo para algunas líneas de intervención específicas cuya replicabilidad podría ser pertinente en otros contextos.

Es por ello que se incluyen en esta fase los modelos de trabajo para la legalización, titulación de tierras y acceso a servicios públicos,

desarrollo económico local y atención a jóvenes, surgidos como resultado de dicho proceso de acompañamiento.

- **Fase IV – Análisis:** entendiendo las intervenciones como experiencias dinámicas y generadoras de aprendizajes, se sugiere implementar un sistema de monitoreo y evaluación de manera complementaria con sistematizaciones periódicas de los procesos adelantados.
 - Monitoreo: seguimiento sistemático de información prioritaria sobre la implementación de una intervención con el fin de realizar adecuaciones y ajustes en el caso que sean necesarios.
 - Evaluación: proceso sistemático de recolección de información sobre una intervención con el fin de determinar si la misma ha alcanzado las metas inicialmente establecidas.
 - Sistematización: reconstrucción de los procesos a través de los cuales se desarrolla determinada experiencia, identificando lecciones aprendidas y buenas prácticas con el objetivo de enriquecer futuras intervenciones. Se sugiere que este ejercicio sea lo más participativo y pluralista posible, tomando en consideración los insumos de todos los actores vinculados en el mismo.

4: FASES DE IMPLEMENTACIÓN Y PRODUCTOS



3.1 Fase I - Diagnóstico

A fin de contar con un panorama del contexto de la comunidad priorizada, Construyendo Soluciones Sostenibles propone la elaboración de un Perfil Comunitario que combine los resultados de ejercicios de caracterización y diagnóstico participativo, organizados a partir de los ejes y temas de trabajo del modelo.

Para la consolidación de este producto de diagnóstico, se sugiere una estrategia estructurada en tres sub-fases: alistamiento, ejecución y análisis.

3.1.1 Alistamiento: planificación y sensibilización

La información secundaria disponible sobre la comunidad a intervenir (ej: Plan de Ordenamiento Territorial, diagnósticos, caracterizaciones, fichas sociales, etc.) constituye la primera fuente a consultar para planificar la estrategia y seleccionar las metodologías a implementar para el levantamiento de información.

Así mismo, adelantar reuniones de contextualización con referentes comunitarios y actores clave con experiencia de trabajo en la comunidad permite enriquecer el ejercicio a partir de sus comentarios y sugerencias.

Una vez definida la estrategia a seguir, deben diseñarse los instrumentos de recolección de información a utilizar durante la fase de ejecución.

Definida la estrategia y diseñados los instrumentos, debe contemplarse un espacio de sensibilización ante la comunidad a fin de dar a conocer la iniciativa y responder a dudas e inquietudes de la población participante. Es recomendable que al menos uno de los integrantes del equipo de recolección de información tenga experiencia previa de trabajo en la comunidad o, en su defecto, que la socialización de la misma cuente con el apoyo de actores con legitimidad en la comunidad con el fin de construir el vínculo de confianza necesario para garantizar su participación en el ejercicio.

3.1.2 Ejecución: recolección de información primaria

Construyendo Soluciones Sostenible sugiere la implementación de dos metodologías principales para el levantamiento de información en la comunidad:

- Caracterización: que permita, mediante la aplicación de una encuesta⁵, contar con información representativa sobre las temáticas cubiertas por los tres ejes temáticos del modelo de trabajo, la cual podrá ser tomada como línea base para la evaluación de impacto en las distintas líneas de intervención que resulten priorizadas.
- Diagnóstico participativo: consistente en discusiones estructuradas con grupos focales organizados con base en el enfoque diferencial para identificar necesidades y establecer una priorización preliminar de las mismas. En este marco, la cartografía social y mapa de actores constituyen herramientas valiosas para potenciar el resultado de este ejercicio.

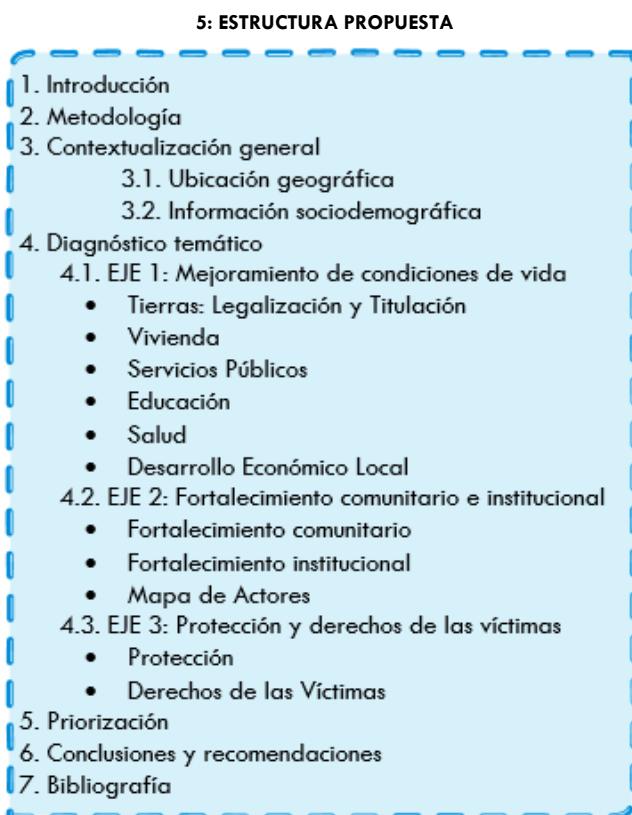
Por otro lado, queda a consideración del equipo de trabajo la utilización de otras metodologías de manera complementaria (entrevistas semiestructuradas, observación directa, etc.).

⁵ Resulta pertinente destacar que un aspecto clave para la implementación de esta metodología reside en la representatividad estadística de la muestra de población con la que se trabaje.

3.1.3 Análisis: elaboración de Perfil Comunitario

Una vez finalizada la fase de ejecución, se procede al análisis, validando y complementando la información recolectada para organizarla con base en los ejes y temas de trabajo propuestos. La figura 5 detalla un ejemplo de estructura que puede tomarse como modelo. La elaboración del documento debe contemplar el enfoque de protección y se debe asegurar el manejo adecuado de información sensible cuya publicidad pueda resultar riesgosa para la comunidad.

Por último, debe preverse un espacio de socialización de los hallazgos con la comunidad participante, el cual constituye una oportunidad de validación y rendición de cuentas de la fase de diagnóstico adelantada.



Documentos de apoyo para la implementación

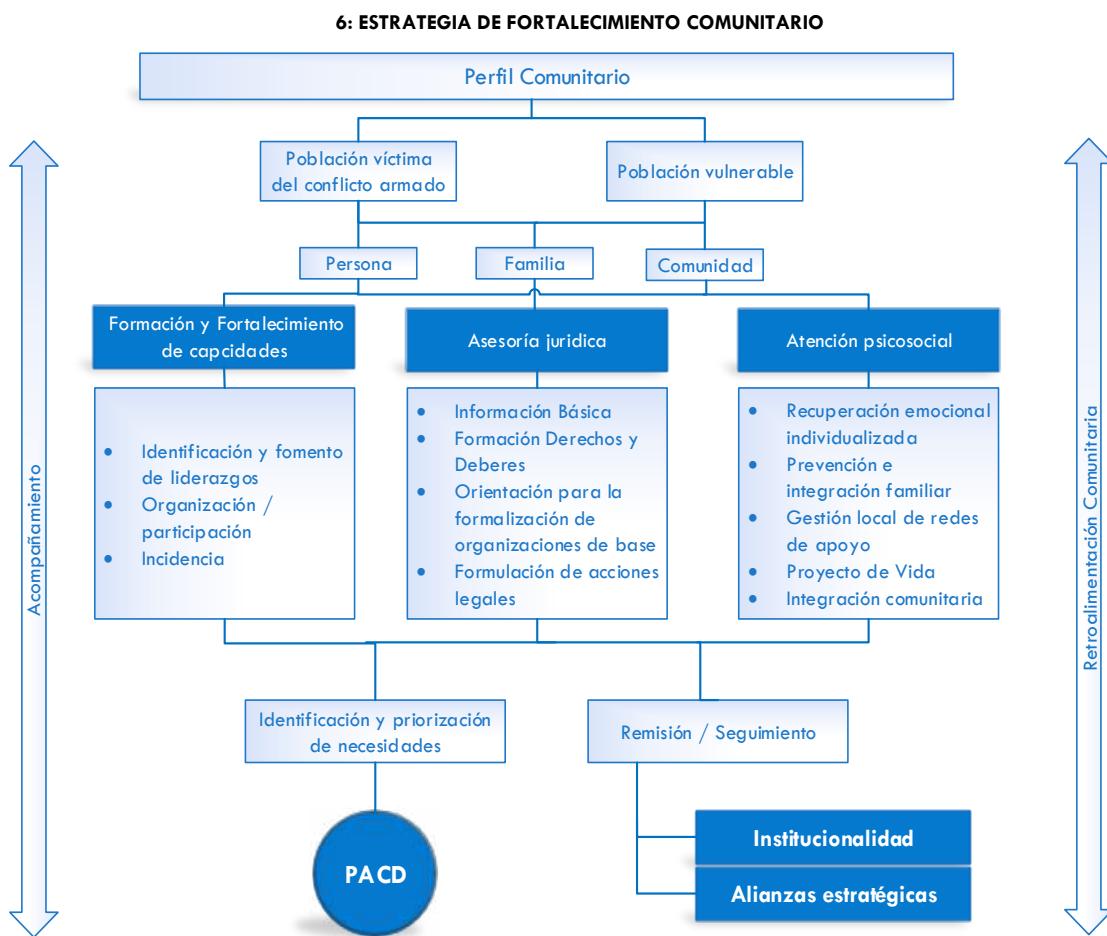
- Diagnósticos participativos: "La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las operaciones" (ACNUR, 2006).
- Propuesta de formato de encuesta para caracterización: "Perfil Comunitario Colombia I" (ACNUR/COSPAS, 2015).

3.2 Fase II - Planeación Participativa

3.2.1 Fortalecimiento comunitario: la columna vertebral del proceso

Una vez que se cuenta con un primer diagnóstico del contexto en la comunidad a intervenir, el modelo de trabajo postula el fortalecimiento comunitario como el punto de partida y la columna vertebral a partir de la cual se buscará asegurar la autonomía, la capacidad de gestión y la cohesión social de las comunidades.

En tal sentido, se propone una estrategia en la que tres componentes: formación y fortalecimiento organizativo, asesoría jurídica y atención psicosocial se articulan en tres niveles: personal, familiar y comunitario, contemplando desde el inicio las necesidades diferenciales de población víctima y población vulnerable.



El componente de atención psicosocial apunta a la recuperación emocional, prevención e integración familiar y gestión local de redes de apoyo, acompañando con especial énfasis a la población víctima a través de talleres de autoestima, autoconocimiento, elaboración del duelo, proyecto de vida e integración comunitaria entre otros. Así mismo, se articulará para lograr la activación de rutas pertinentes y remisión de casos identificados que requieran una atención especializada.

Por su parte, la asesoría jurídica se encuentra dirigida a la formación en derechos y deberes, con especial énfasis en la socialización comunitaria de la Ley de Víctimas 1448, formulación

de acciones legales y a la orientación para la formalización de organizaciones de base tales como Juntas de Acción Comunal (JAC), asociaciones de víctimas, madres cabeza de hogar y adultos mayores, entre otros. Este componente contempla también la remisión de casos individuales a través de acuerdos con consultorios jurídicos de universidades para su atención y seguimiento.

En la misma línea, se sugiere impulsar la articulación con la institucionalidad y aliados estratégicos para la realización de actividades puntuales que respondan en el corto plazo a las necesidades prioritarias identificadas en el Perfil Comunitario. Esta medida acarrea un triple impacto en la intervención. Primero, motiva el compromiso de la comunidad, la cual evidencia respuestas rápidamente gestionadas ante sus necesidades, evitando la frustración y ansiedad que puede derivarse de los plazos requeridos para realizar avances en procesos de formación y fortalecimiento organizativo. Segundo, esas acciones puntuales funcionan como pilotajes que pueden constituirse en futuros proyectos específicos, potenciando la intervención. Finalmente, implican un acercamiento de la oferta institucional a la comunidad, asumiendo su rol de respondiente ante las necesidades que se identifiquen. Algunos ejemplos de estas actividades incluyen la gestión de cupos o realización de capacitaciones del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en la comunidad, organización de jornadas lúdico-deportivas junto con el Instituto Municipal de Recreación y Deporte (IMRD) o la implementación de jornadas de atención integral en salud junto con la Secretaría de Salud Municipal. La remisión de casos y activación de rutas de atención también se ajustan a esta dinámica de triple impacto.

A partir de la formación y fortalecimiento de capacidades se apunta a la identificación y fomento de liderazgos que impulsen la (re)construcción de estructuras sociales con el fin de vehicularizar la participación de la comunidad de manera significativa y sustancial en todos los aspectos que los afectan, buscando soluciones y fortaleciendo sus mecanismos de autoprotección. En otras palabras, se aspira a formar a los líderes para que se constituyan en agentes multiplicadores y socializadores de lo aprendido, garantizando la sostenibilidad del proceso, a la vez que encabecen la gestión de incidencia para búsqueda de respuestas a las necesidades de la comunidad.

Resolución de Conflictos

En el entendido que la construcción de una verdadera cultura de paz radica en una transformación de las relaciones que permita tramitar los conflictos de manera pacífica, el modelo de trabajo contempla también una línea de capacitación en resolución de conflictos.

Esta línea de intervención se encuentra orientada a brindar elementos básicos que permitan entender qué es el conflicto, su tipología, causas, dimensiones y estructura, así como los estilos de gestión de conflictos predominantes, y la utilización de herramientas para la transformación de lo mismos.

Por un lado, se busca identificar mecanismos comunitarios existentes con el fin de sistematizarlos y fortalecer su eficacia, por el otro, se aspira a apoyar la implementación práctica de iniciativas institucionales que resulten pertinentes.

3.2.2 Construcción del Plan de Acción Comunitario

Si bien los temas comprendidos en los ejes de trabajo propuestos garantizan un abordaje integral, su amplitud puede resultar inabarcable, generando una parálisis a la hora de responder a las necesidades identificadas.

Para hacer frente a este desafío, Construyendo Soluciones Sostenibles enfatiza la importancia de elaborar un Plan de Acción Comunitario Diferencial (PACD) como una herramienta de planificación, coordinación, seguimiento y rendición de cuentas que se estructura con base en los ejes y temas de trabajo a fin de establecer rutas claras y posibles hacia soluciones sostenibles.

En otras palabras, el PACD constituye una hoja de ruta que permite aterrizar las necesidades identificadas a través de una priorización de líneas de intervención e identificación de actividades puntuales, con responsables y plazos preestablecidos, para responder a las mismas. En tal sentido, a través de un proceso participativo, se acompaña y orienta a la comunidad en la construcción de este documento.

7: PACD

Eje	Tema	Sub-tema	Especificación
Mejoramiento de las condiciones de vida	Acceso a servicios básicos	Tierras	<ul style="list-style-type: none"> ● Línea de base ● Solución sostenible ● Solución transitoria ● Actividades ● Responsable ● Presupuesto
		Vivienda	
		Educación	
		Salud	
		Agua y saneamiento básico	
		Energía	
		Acceso y comunicaciones	
	Desarrollo Económico Local		
Fortalecimiento institucional y organizacional	Fortalecimiento comunitario		
	Fortalecimiento institucional		
Protección y derechos de las víctimas	Protección		
	Derechos de las víctimas		

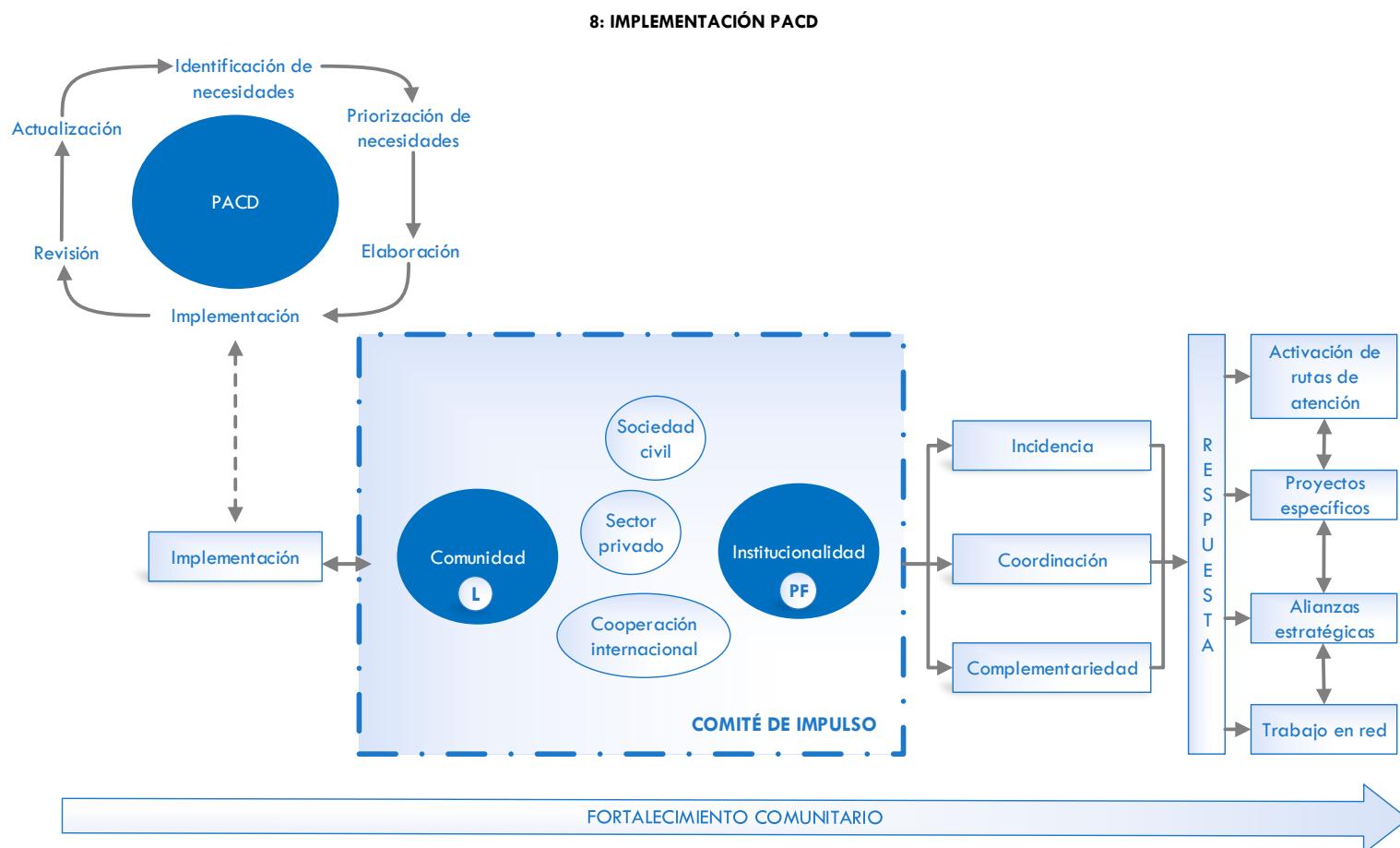
Resulta indispensable que el PACD, desde su elaboración inicial, sea concebido como un documento vivo, el cual permita dar seguimiento y tomar decisiones informadas sobre los pasos a seguir a partir de un monitoreo regular. En tal sentido, se propone que el primer ejercicio de construcción del PACD sea complementado con sesiones semestrales o anuales de monitoreo en las que se le facilite a la comunidad un espacio para reflexionar sobre las metas propuestas, identificando avances, desafíos y errores para ajustar estrategias en consecuencia.

Documentos de apoyo para la implementación

- Componente de formación y fortalecimiento de habilidades y destrezas: “Cartilla de Formación y Reflexión para Líderes Comunitarios” (COSPAS, 2014)
- Componente psicosocial y jurídico: “Construyendo proyectos de vida – Comunidades Manuela Beltrán y Las Delicias” (COSPAS, 2015)
- Planes de Acción Comunitarios Diferenciales Manuela Beltrán y Las Delicias 2013 – 2015 (ACNUR/COSPAS, 2015).

3.3 Fase III - Implementación del PACD

Una vez que se cuenta con un PACD estructurado, el siguiente paso consiste en poner en práctica lo planificado. En tal sentido, Construyendo Soluciones Sostenibles propone y alienta la conformación de un Comité de Impulso que constituye un espacio de interlocución entre la comunidad y la institucionalidad para la búsqueda de respuestas concretas a las necesidades identificadas y priorizadas.



Con miras a garantizar su operatividad, se sugiere que el espacio esté integrado por un número reducido de miembros permanentes:

- Líderes comunitarios: Presidente de JAC y organizaciones de víctimas.
- Entidad de la administración municipal con potestades de coordinación que, como punto focal permanente, articule y gestione la presencia de otras áreas con base en los temas de agenda.
- UARIV, en virtud de su competencia primaria en el liderazgo de acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas, contribuyendo a la inclusión social y a la paz⁶.
- Entidad(es) de la sociedad civil y/o cooperación internacional que acompañen el proceso de fortalecimiento comunitario, en el caso que las hubiere.

No obstante, el Comité deberá estar abierto a la participación de entidades públicas y privadas de acuerdo a los temas contemplados en agenda.

Por otro lado, deberá definirse una **Secretaría Técnica** encargada de convocar a las reuniones, elaborar actas y dar seguimiento a los compromisos asumidos. Si bien la periodicidad de las reuniones queda a consideración de cada comité constituido, se sugiere considerar una frecuencia trimestral. Esto, permitirá lograr un balance entre contar con el tiempo necesario para lograr avances respecto de los compromisos asumidos y que el espacio no pierda vigencia debido a que las reuniones sean demasiado espaciadas, quedando relegadas por otros temas de agenda de las entidades involucradas. En este sentido, resulta indispensable que cada entidad designe un punto focal que dé seguimiento al proceso, garantizando la continuidad y coherencia en la participación de cada uno de los miembros en el espacio.

De igual manera que el PACD permite organizar las necesidades identificadas en una herramienta de gestión y seguimiento para impedir que la amplitud temática se torne inabarcable, el Comité de Impulso facilita el aterrizaje de dicha priorización a las posibilidades reales de implementación en base a las capacidades y recursos disponibles.

En ese contexto, CSS prevé que la interlocución entre actores permitirá alcanzar soluciones mediante la incidencia, coordinación y complementariedad, dando como resultado distintas modalidades de respuesta:

- **Activación de rutas de atención:** en aquellos casos para los que existe una ruta de atención establecida, el Comité facilita la coordinación entre el caso de necesidad y la entidad competente para dar respuesta (ej: activación de rutas protección a NNAJ).
- **Alianzas estratégicas:** ante una necesidad identificada, se gestiona una respuesta a partir de una actividad puntual para aportar una solución coyuntural, pero que no implica un compromiso o proceso a mediano / largo plazo (ej: Jornadas sanitarias integrales).
- **Trabajo en red:** en el caso que existan múltiples actores abocados a determinada temática en la comunidad, pueden generarse comités temáticos específicos de coordinación que permitan identificar vacíos, evitar la duplicación de esfuerzos y potenciar la respuesta (ej.: Comité de Infancia y Adolescencia) o puede que se

⁶ <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/misi%C3%B3n-y-visi%C3%B3n/184> (UARIV, 2016).

identifiquen problemáticas sensibles que requieran un espacio exclusivo para ser abordadas (ej.: Comité de Seguridad).

- **Proyectos específicos:** en algunos casos, la identificación de necesidades y articulación de respuesta se logra más allá de la solución coyuntural, estableciendo compromisos y procesos a mediano / largo plazo como podrá apreciarse en el apartado dedicado a los modelos de trabajo temático-específicos.

Resulta indispensable que exista un flujo constante de información entre el Comité de Impulso y el proceso de actualización del PACD. Dado que se trata de espacios complementarios, su sincronización resulta clave para garantizar que las gestiones responden al contexto vigente en la comunidad priorizada. Si bien la responsabilidad primaria de esta conexión recae sobre los líderes comunitarios, quienes representan a sus comunidades en el Comité, puede que existan entidad(es) de la sociedad civil y/o cooperación internacional que acompañen el proceso de fortalecimiento comunitario, apoyando a los líderes en su labor.

3.3.1 Modelos de Trabajo Temático-Específicos

Si bien las líneas temáticas de trabajo estarán supeditadas a la priorización contenida en el PACD de cada comunidad intervenida, producto del acompañamiento a las comunidades de Manuela Beltrán y Las Delicias ha sido posible desarrollar modelos de trabajo temáticos que se incluyen en este manual debido a que su implementación puede resultar pertinente en otros contextos.

LEGALIZACIÓN Y ATRIBUCIÓN DE DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE LA TIERRA

En los escenarios de integración local urbana, la población desplazada intenta superar la violencia a la que fue sometida mediante el ejercicio de su derecho a la territorialidad en las zonas donde llegan a asentarse. Este complejo proceso social genera cambios en dichos espacios, afectando a la población de acogida.

En ese marco, los procesos de legalización y atribución de derecho de propiedad sobre la tierra constituyen una vía de construcción de territorialidad inclusiva que promueve la integración entre población víctima y de recibo frente a un objetivo común de goce efectivo de derechos.

Con el fin de exponer el modelo de trabajo propuesto para esta temática, resulta pertinente detallar el marco normativo aplicable a estos procesos, como así también clarificar conceptos alusivos a los mismos.

9: EVOLUCIÓN DEL MARCO NORMATIVO PARA LA LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

1989 Ley 9 - **Planes de Desarrollo Municipal, Compraventa y Expropiación de Bienes:** establece formalmente la legalización de los desarrollos urbanísticos que cuenten con vivienda de Interés Social.

1997 Ley 388 - **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial:** establece la función pública del urbanismo, cuyo fin consiste en mejorar la calidad de vida en las ciudades mediante la preservación del medio ambiente. Determina la **improcedencia de la legalización** en las zonas categorizadas como “suelo de protección”: espacios protegidos en virtud de sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o áreas de amenazas y riesgo no mitigable

1998 Dec. 540 – **Reglamentación de los Procesos de Titulación:** reglamenta los artículos 58 de la Ley 9 (1989) y 95 de la 388 (1997), permitiendo la operativización de procesos de transferencia gratuita de bienes fiscales.

Ley 902 - Normas Urbanísticas

Independizan la reglamentación del uso del suelo de los debates sobre la propiedad del terreno.

► **Dec. 564 - Reglamentación de la legalización de asentamientos humanos constituidos por viviendas de interés social**

Establece las responsabilidades, requisitos y pasos a seguir desde el inicio del proceso, hasta la expedición de la Resolución de legalización.

► **Ley 1151 - Plan Nacional de Desarrollo 2006 - 2010**

Art. 160: prorroga la validez del Art. 99 de la Ley 812 de 2003

2003

2003



2004

2005

2006

2007

2008

2008

Ley 812 **Plan de Desarrollo Nacional 2003 - 2006**

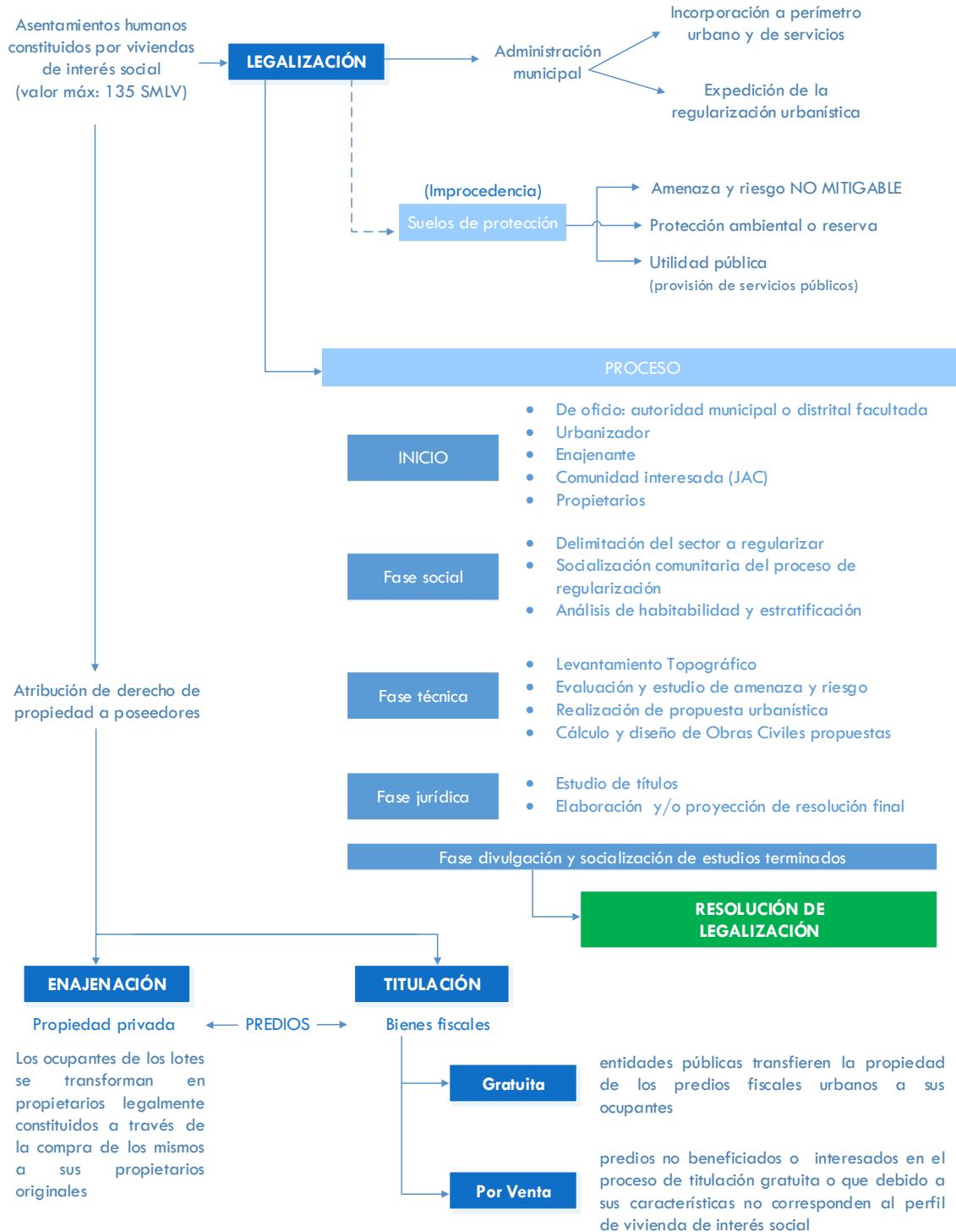
Art. 99: Prohíbe la inversión de recursos y prestación de recursos públicos en asentamientos originados con posterioridad a la vigencia de dicha norma (27 de junio de 2003).

Sentencia C-1189

Inexequibilidad del Art. 99 de la Ley 812

La Corte Constitucional resuelve que el Estado no debe limitar el cumplimiento con su deber de buscar soluciones estructurales para proteger los derechos fundamentales de las personas que habitan en asentamientos o invasiones ilegales, para racionalizar el uso del suelo urbano, para planificar el desarrollo y crecimiento de las ciudades, y para proteger los recursos naturales urbanos.

10: LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y ATRIBUCIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD DE LA TIERRA



Del análisis complementario de las figuras 9 y 10, se resaltan a continuación algunos aspectos que resultan claves para la compresión del modelo de trabajo propuesto para esta temática:

- El proceso de legalización implica la inclusión del asentamiento en el perímetro urbano y de servicios, junto con la expedición de la regularización urbanística⁷ del mismo.
- La normativa colombiana considera como viviendas de interés social aquellas cuyo valor no supere 135 Salarios Mínimos Legales Vigentes (SMLV).
- La obligación formal de proceder a la legalización de asentamientos constituidos por este tipo de viviendas se expresa normativamente por primera vez en la Ley 9 (1989) y la reglamentación del procedimiento para adelantar tal proceso se detalla en el Decreto 564 (2006). No obstante, existen casos en los que la legalización resulta improcedente, enumerados en la Ley 388 (1997).
- El condicionante sobre la fecha de constitución establecido por la Ley 812 (2003) y prorrogado por la Ley 1151 (2007), fue declarado inexequible por la Corte Constitucional en su sentencia C-1189 (2008).
- El proceso de legalización no implica atribución de derecho de propiedad sobre la tierra a los poseedores de la misma. Dicho proceso independiente se encuentra determinado por la condición de propiedad de los predios ocupados. En el caso de terrenos fiscales, corresponde adelantar un proceso de titulación, mientras que, si se trata de predios de propiedad privada, el procedimiento será de enajenación, regido por el derecho privado.
- Si bien la normativa indica que la Resolución de Legalización emitida constituye un prerequisito para contar con la escritura individual notariada (enajenación) / resolución administrativa individual (titulación) y Certificado de Libertad y Tradición que certifican la propiedad sobre el predio, no existe impedimento para dar inicio a un proceso de enajenación / titulación de manera independiente y/o simultánea a uno de legalización.

Modelo Autosostenible de Legalización y Enajenación Simultáneas

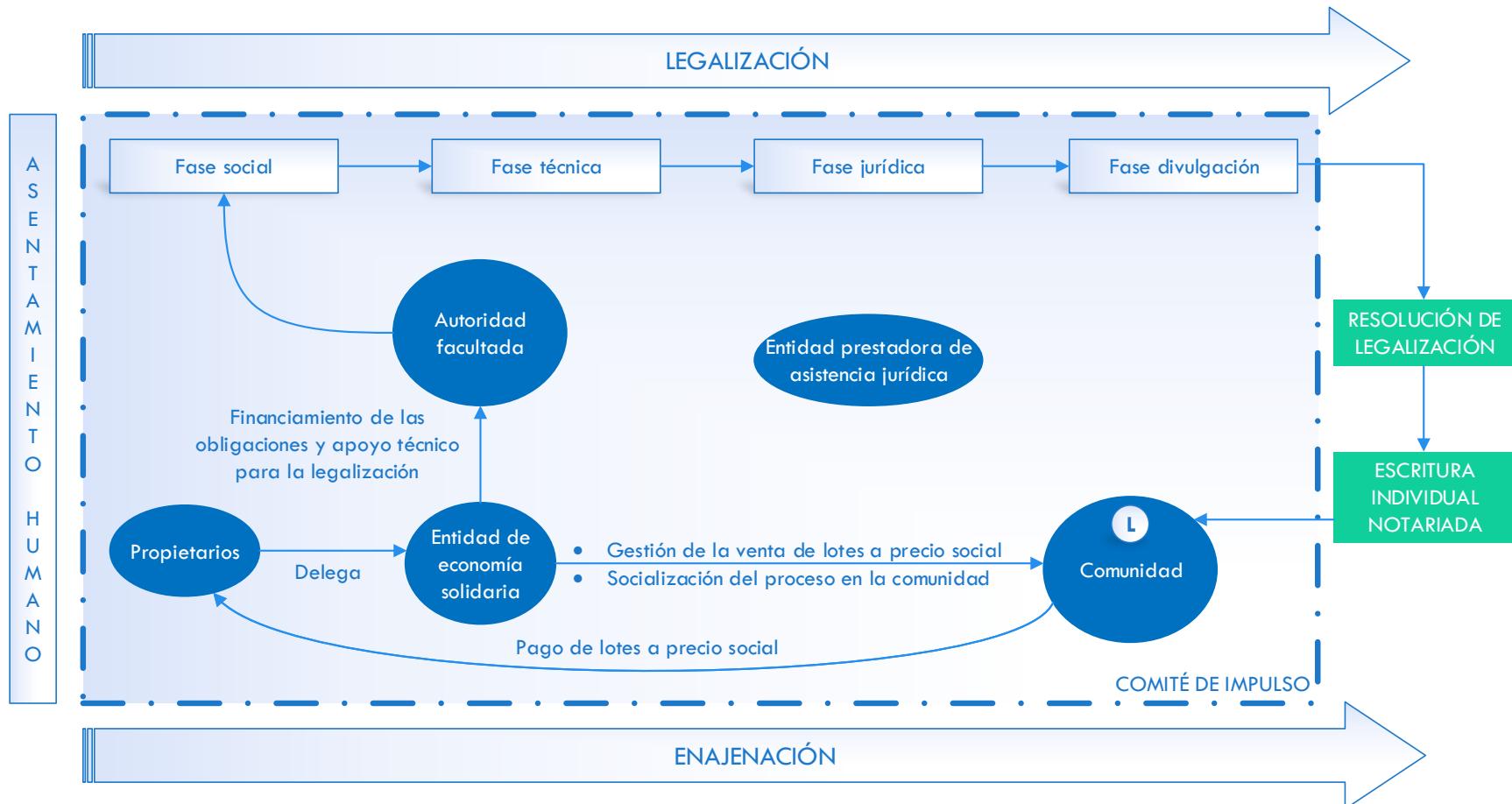
Tomando todo esto en consideración, la Figura 11 detalla un modelo de trabajo en el que el proceso de legalización y enajenación se adelantan en manera simultánea basado en la experiencia adelantada en Las Delicias. En este caso, los ingresos generados a partir de la venta de lotes a precio social a la comunidad son utilizados para financiar las obligaciones derivadas del proceso de legalización.

Existen dos prerequisitos indispensables para la implementación de este modelo. Por un lado, debe tratarse de predios de propiedad privada que permitan que la operación se rija por el derecho privado y, por el otro, debe existir voluntad por parte del propietario de adelantar el proceso de enajenación desde un enfoque social, sin ánimo de lucro.

Así mismo, cabe resaltar el rol central como gestor y dinamizador del proceso de una entidad de economía solidaria encargada de la venta de lotes, sensibilización de la comunidad y apoyo a la autoridad institucional mediante el financiamiento de las obligaciones derivadas del mismo y, en algunos casos, la prestación de asistencia técnica.

⁷ Acción de ordenar, normalizar y establecer los parámetros urbanísticos y arquitectónicos en los asentamientos que presentan alteraciones en sus espacios públicos.

11: MODELO DE TRABAJO PARA LA LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS Y ENAJENACIÓN DE PREDIOS



Por otro lado, los líderes comunitarios poseen un rol clave en la sensibilización de la comunidad, como garantes del proceso, y como fiscalizadores de lo realizado ante los distintos actores involucrados, en su calidad de representantes de los intereses comunitarios.

De manera complementaria, debe contemplarse también la participación de una entidad que preste asistencia jurídica a todos los actores involucrados. Esta función podría ser cubierta o bien por una entidad de la economía solidaria especializada en temas legales o por el Ministerio Público (Personería o Defensoría del Pueblo).

Por último, resulta clave que todos los actores intervenientes (propietarios, líderes comunitarios, entidad de economía solidaria y autoridad institucional facultada) cuenten con un espacio de intercambio que les permita avanzar de manera coordinada en ambos procesos; el Comité de Impulso brinda esa posibilidad.

En conclusión, el desarrollo simultáneo de procesos de legalización y enajenación en asentamientos humanos de propiedad privada desde un enfoque social, permite generar un mecanismo de autosostenibilidad del proceso.

Acceso a Servicios Públicos

En el caso de asentamientos humanos no legalizados, la restricción en el acceso a servicios públicos que se fundamentaba en el Art. 99 de la Ley 812 (2003) fue declarada inexcusable por la sentencia C-1189 de la Corte Constitucional, la cual sostiene que el Estado no debe limitar el cumplimiento con su deber de buscar soluciones estructurales para proteger los derechos fundamentales de las personas que allí habitan.

En ese marco se ha evidenciado como una buena práctica el recurso al Derecho de Petición amparado en el Art. 23 de la Constitución Política y reglamentado por la Ley 1755 (2015). Dicho marco normativo reconoce la posibilidad de presentar peticiones en interés particular o general para la prestación de un servicio.

En tal sentido, los componentes de asistencia jurídica y formación de liderazgos resultan claves para empoderar a la comunidad, capacitándola en esta herramienta orientada a la exigibilidad de derechos.

Ruta para la Titulación Gratuita de Bienes Fiscales Adjudicables⁸

En el caso que el derecho de propiedad sobre los predios recaiga sobre el Estado, el proceso de atribución de derechos de propiedad deberá adelantarse a través de la ruta de titulación de bienes fiscales adjudicables contenido en el decreto 540 de 1998. Dicha norma reglamenta el Art. 58 de la Ley 9 (1989), el cual establece la obligación de las entidades públicas del orden nacional de ceder gratuitamente los inmuebles de su propiedad que sean bienes fiscales y que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social.

Tras adelantar el análisis jurídico y técnico de predios, la autoridad territorial facultada identifica aquellos que constituyan bienes fiscales adjudicables susceptibles de ser incluidos en un programa de titulación a ser presentado a convocatoria ante el Ministerio de Vivienda para su financiación conjunta con el ente territorial responsable. Paralelamente, debe presentarse un proyecto de acuerdo ante el Concejo Municipal por medio del cual se autorice la cesión de derechos de propiedad sobre los bienes fiscales en cuestión.

Una vez identificados los predios, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), a través de sus dependencias territoriales, desarrolla el proceso de conservación dinámica de los mismos, que consta de tres actividades: revisión de la zona de titulación, obtención de la información para la elaboración del certificado plano catastral y entrega de los documentos e información final. De manera complementaria, se adelanta un proceso de sensibilización de la población orientado a proveer la información necesaria sobre el procedimiento, evacuar dudas, acompañar durante el proceso, recopilar la información que resulte necesaria e identificar potenciales beneficiarios interesados.

Contando con el Certificado Plano con Coordenadas Georreferenciadas y los formularios de solicitud remitidos por los interesados, la autoridad territorial facultada procede a visibilizar en sus oficinas y publicar en un medio de amplia difusión el listado de personas que cumplen con todos los requisitos para acceder a la cesión de título gratuito.

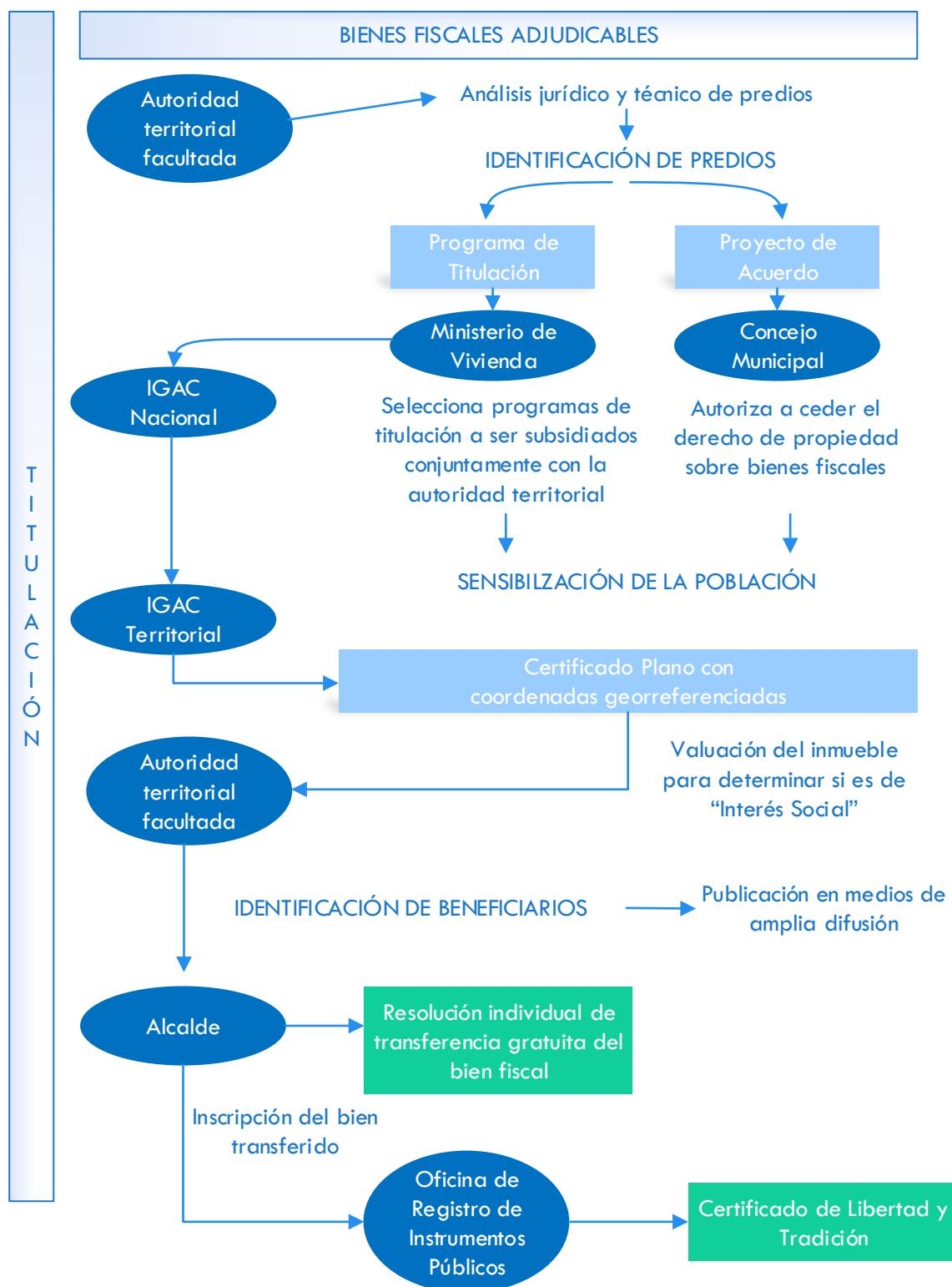
Cumplidos los plazos de publicación, la autoridad territorial facultada procede a elaborar la Resolución individual de transferencia gratuita del bien fiscal y notificar individualmente a los beneficiarios. Finalmente, la entidad propietaria remite la resolución a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para registro y posterior expedición del Certificado de Tradición y Libertad.

Documentos de apoyo para la implementación

- Guía Metodológica Nro. 6: Saneamiento y Titulación de la Propiedad Pública Inmobiliaria (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

⁸ Bienes inmuebles de Estado destinados a ser adjudicados a las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la norma.

12: RUTA PARA LA TITULACIÓN DE BIENES FISCALES ADJUDICABLES



El Efecto Transversal de la Construcción de Infraestructura Comunitaria

Construyendo Soluciones Sostenibles recomienda el apoyo financiero y técnico para la construcción, mejora y dotación de infraestructura multifuncional, apoyándose en el impacto directo que la existencia de espacios de encuentro para la realización de actividades comunitarias tiene en el fortalecimiento del tejido social.

Si bien las particularidades de la infraestructura necesaria variaran según el caso, se recomienda priorizar obras de carácter multifuncional debido a su impacto transversal en las comunidades.

Estas áreas constituyen espacios de protección que ayudan a fortalecer la capacidad organizativa y de gestión de la comunidad en la medida que cuentan con espacios de encuentro para el intercambio, formación y uso del tiempo libre, manteniéndose alejados de los riesgos presentes en las comunidades.

En la misma línea, la disponibilidad de infraestructura multifuncional potencia las intervenciones que se realizan en la comunidad y facilita el acercamiento de la oferta institucional a la misma.

Al respecto, cabe destacar que tratarse de un asentamiento no legalizado o en proceso de legalización no constituye impedimento para una iniciativa de este tipo, pero es requisito que el área seleccionada sea una zona de cesión definida previamente y que se cuente con los estudios de riesgo pertinentes para certificar que se trate de una zona estable.

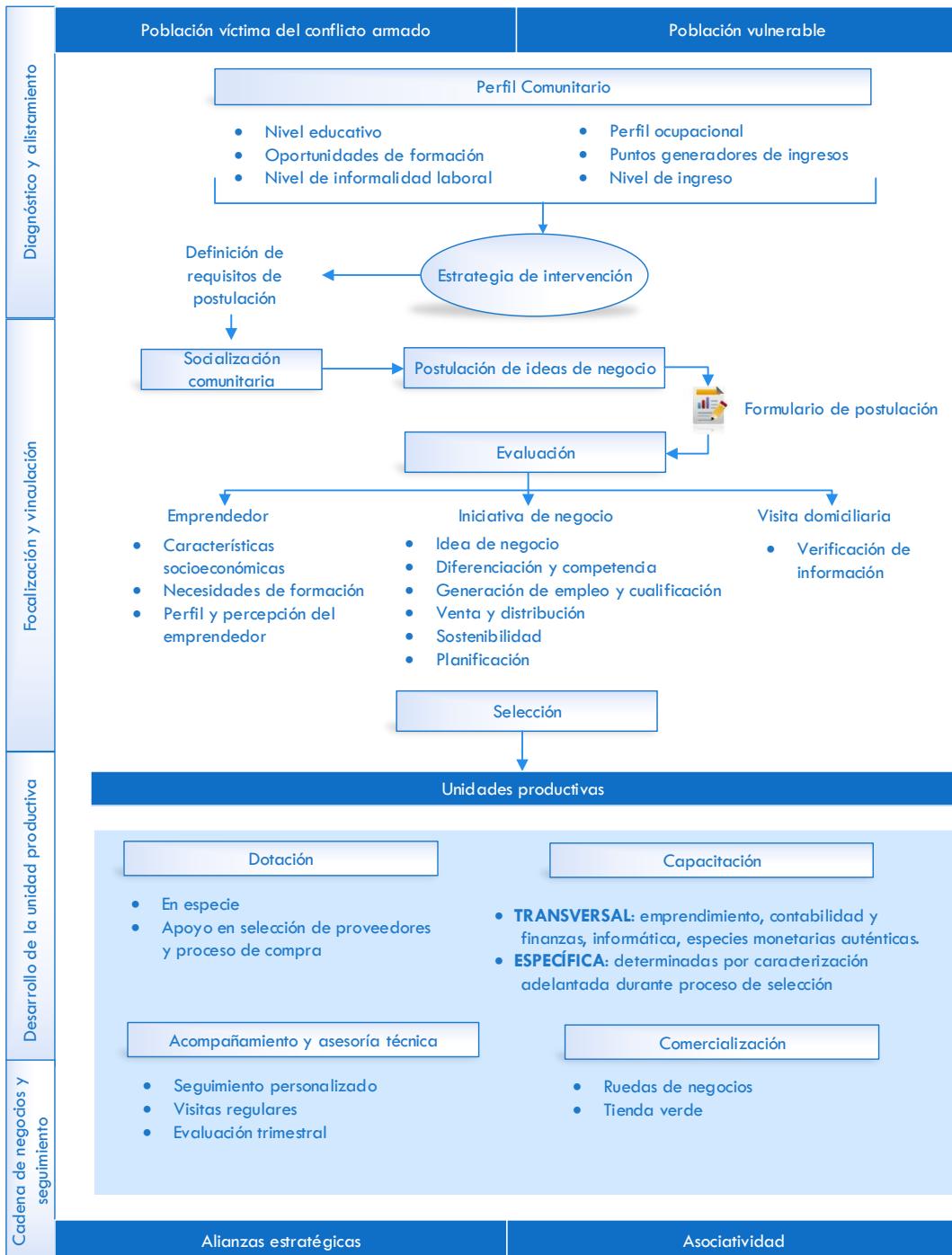
En el caso de un barrio legalizado, la resolución de legalización constituye el principal instrumento de incidencia para el correcto mantenimiento de las obras existentes y la realización de las que se encuentren pendientes. Dichos documentos imponen al Municipio una seria de cargas entre las que se incluyen la generación y mantenimiento de mobiliario urbano, construcción de vías internas, vías peatonales y equipamientos públicos, generación de espacio público y parques recreativos, entre otros, los cuales deberán concretarse en un plazo de hasta 10 años desde la fecha de emisión de la Resolución.

Así mismo, se explicita que la administración municipal debe comprometerse formalmente con dichos requerimientos, contemplando su financiamiento y ejecución, tanto en el presupuesto para la vigencia fiscal siguiente, como en el Plan de Desarrollo Municipal.

DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL (DEL)

El modelo de trabajo en DEL apunta al mejoramiento de la calidad de vida de la población (vulnerable y víctima) a través de la implementación de estrategias de generación de ingresos que permitan la creación y/o fortalecimiento de capacidades, el impulso de unidades productivas y la articulación institucional público-privada desde un enfoque multidisciplinario.

13: DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL



La intervención se estructura en cuatro fases de implementación, las cuales se rigen por los criterios orientadores de alianzas estratégicas, que permiten potenciar la oferta hacia la comunidad participante, y asociatividad, como estrategia para fortalecer el perfil empresarial de los emprendimientos.

1. Fase de Diagnóstico y Alistamiento

En esta primera fase se analizan las categorías del Perfil Comunitario relevantes en términos de diagnóstico socioeconómico de la comunidad priorizada que permitan tomar decisiones informadas sobre la estrategia de intervención. La información disponible en términos de nivel educativo, oportunidades de formación, nivel de informalidad laboral, perfil ocupacional, puntos generadores de ingresos y nivel de ingreso permitirá definir el perfil del grupo meta de la intervención.

2. Fase de Focalización y Vinculación

Una vez definida la estrategia, el apoyo de los líderes comunitarios resulta clave para la sensibilización de la comunidad frente a la iniciativa. Durante la misma deben explicarse detalladamente las limitaciones y criterios de focalización, previendo un espacio para resolver las dudas e inquietudes que pudieran surgir entre potenciales beneficiarios.

84: CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN

GRUPO META	EMPRENDIMIENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Mayores de edad • Residentes en la comunidad priorizada • Proceso de postulación preestablecido completo 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidades productivas con un mínimo de 6 meses de existencia • Desarrollo de actividades legales • Generadoras de empleo en la comunidad

Los interesados en postular sus ideas de negocios cuentan con asesoría para completar el formulario de postulación requerido. En congruencia con los criterios de focalización, dicho formulario evalúa tanto al emprendedor como al emprendimiento en base a los criterios descritos en la figura 15. La asignación de puntajes permite ordenar las postulaciones en un ranking que determine las seleccionadas de manera transparente. El proceso de vinculación finaliza con una visita domiciliaria como ejercicio de validación de la información consignada en los formularios.

95: CRITERIOS DE EVALUACIÓN

EMPRENDEDOR	EMPRENDIMIENTO
<ul style="list-style-type: none"> • Características socioeconómicas • Necesidades de formación • Perfil y percepción del emprendedor 	<ul style="list-style-type: none"> • Descripción general de la idea • Generación de empleo y cualificación • Venta y distribución del producto o servicio • Sostenibilidad • Planificación

Huertas Caseras

Al llegar a los centros urbanos, la población desplazada debe hacer frente a distintas limitaciones para insertarse en la vida social urbana. Por un lado, carece de activos claves como tierra y vivienda, por el otro, el capital físico y sus habilidades laborales rurales resultan insuficientes o irrelevantes en este nuevo contexto. Como resultado, un alto porcentaje de la población desplazada que arriba a la ciudad, termina dedicándose a actividades económicas de bajo valor agregado propias de la informalidad.

En tal sentido, la iniciativa sugiere contemplar el apoyo a huertas caseras como emprendimientos en el entendido que la reactivación y fortalecimiento de las mismas constituye un apoyo tanto en términos de seguridad alimentaria y nutricional (autoconsumo), como de sostenibilidad (comercialización).

3. Fase de Desarrollo de la Unidad Productiva

La primera etapa de apoyo a los emprendimientos vinculados se estructura en torno a dos ejes: capacitación y dotación.

Con base en la caracterización realizada durante el proceso de selección, se busca suplir las necesidades de formación y generación de capacidades para el desarrollo de la unidad productiva a través de la gestión de alianzas estratégicas con instituciones de formación para el trabajo y universidades. El modelo prevé la necesidad de ofrecer formación transversal en algunas temáticas como emprendimiento, contabilidad y finanzas, informática y especies monetarias auténticas, como también, contemplar capacitaciones específicas determinadas por las ideas de negocio seleccionadas.

El apoyo para la compra de dotación contempla tanto la asesoría técnica para la selección de proveedores y compras, así como el financiamiento de los bienes requeridos para el fortalecimiento de la unidad productiva.

4. Fase de Cadena de Negocios y Seguimiento

Esta última fase persigue el doble objetivo de apoyar a las unidades productivas en la comercialización de sus productos y brindarles un seguimiento lo más personalizado posible; dos factores de fortalecimiento claves para garantizar la sostenibilidad de los emprendimientos.

Se sugiere gestionar un seguimiento personalizado por unidad productiva complementado con una evaluación trimestral de variables claves para el desempeño del emprendimiento, tales como ingresos, producción, ventas, clientes y empleo. En tal sentido, alianzas con universidades locales constituyen una buena alternativa para garantizar esta atención personalizada a través de pasantes.

Por último, las alianzas estratégicas con la institucionalidad local y regional, comunidad, proveedores, mayoristas, negociantes, etc. resultan claves para generar confianza y articular los negocios afines, de modo que se generen cadenas de negocios y se facilite el desarrollo

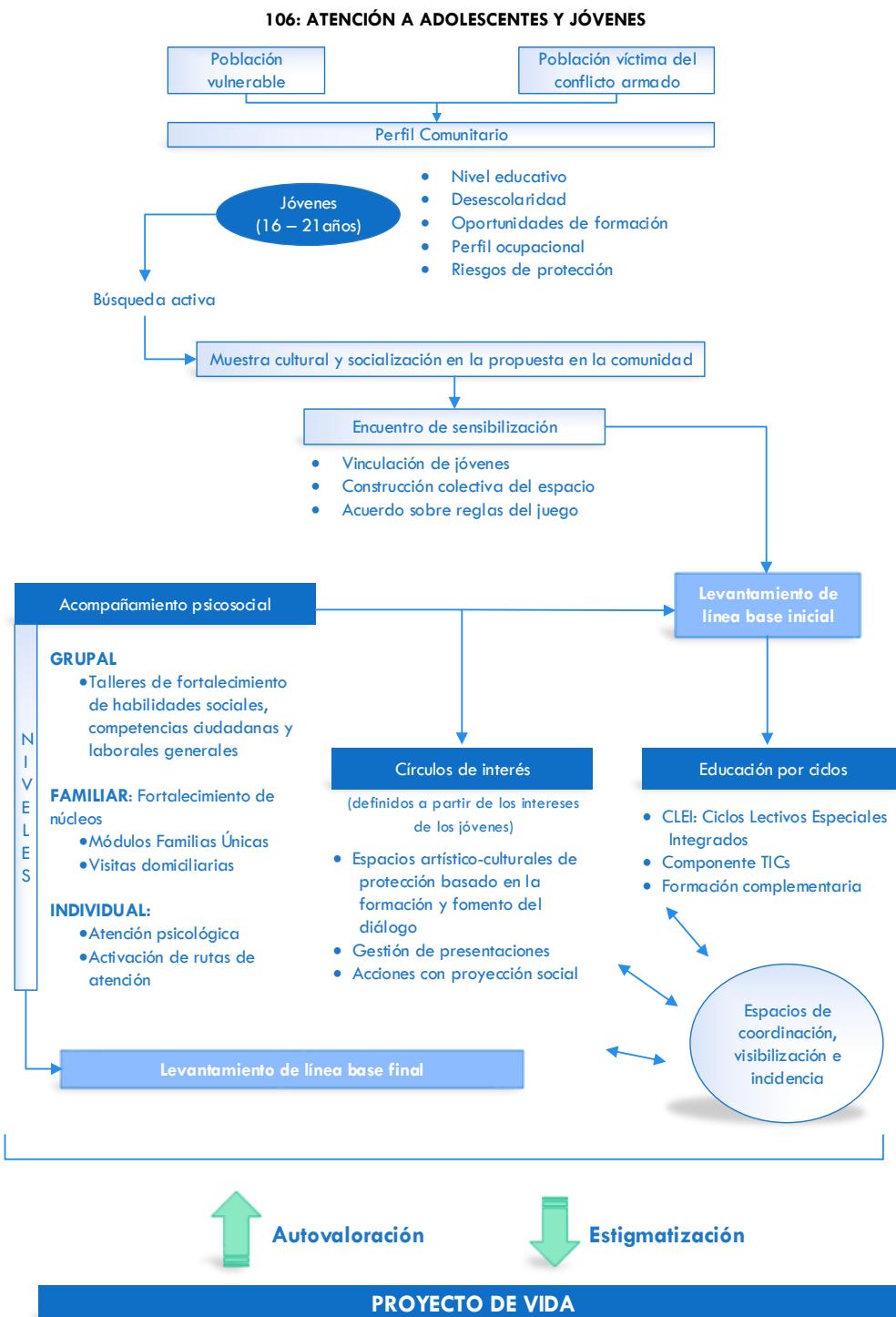
de la actividad económica. Un ejemplo exitoso de este tipo de articulación en la experiencia de Manuela Beltrán y Las Delicias lo constituyen las ruedas de negocios, que permitieron a los emprendedores contar con stands personalizados para ofertar su portafolio de productos a potenciales clientes y compartir sus historias de vida. La otra estrategia para fortalecer las unidades productivas frente al reto de la comercialización ha sido la promoción de la asociatividad como estrategia para potenciar perfiles empresariales.

Documentos de apoyo para la implementación

- Informe Final Proyecto Piloto “Piloto- Mejoramiento de generación de ingresos para población del barrio Manuela Beltrán y el asentamiento humano de Las Delicias.” (ACNUR / Opción Legal, 2014)

ATENCIÓN A JÓVENES

El grupo meta de este modelo de trabajo se compone de adolescentes y jóvenes entre 16 y 21 años, afectados por altos índices de desescolaridad y en condición de extra edad. A partir del impulso a círculos de interés como espacios de protección, se busca lograr su vinculación con un proceso de acompañamiento psicosocial que los oriente hacia la articulación de su propio proyecto de vida, complementado con un componente de re-escolarización a través de metodologías flexibles.



1. Fase de Alistamiento y Vinculación

La información contenida en el Perfil Comunitario permite realizar un diagnóstico preliminar sobre el grupo meta a partir de la consideración de variables tales como nivel educativo, desescolaridad, oportunidades de formación, perfil ocupacional y riesgos de protección. Con base en el mismo, y teniendo en cuenta las características inherentes a la población objetivo, se sugiere combinar un proceso de búsqueda activa junto con una muestra cultural ajustado a los intereses de los jóvenes con el fin de despertar su motivación con respecto al proceso.

Una vez identificado el grupo de jóvenes interesados, se procede a adelantar un evento de sensibilización en el que se aborde detalladamente la propuesta a partir de un ejercicio de construcción colectiva que logre acuerdo sobre las reglas del juego y formalice la vinculación de los jóvenes a la iniciativa.

2. Fase de Implementación

La implementación de la iniciativa se desarrolla a partir de la articulación de tres componentes: acompañamiento psicosocial, círculos de interés y educación por ciclos, orientados a lograr acciones con proyección social protagonizadas por los jóvenes, como medio para auto valorarse y reducir los niveles de estigmatización de los que suelen ser víctimas en las comunidades.

Así mismo, se prevé el levantamiento de líneas de base al inicio y final del ciclo como herramienta de monitoreo y evaluación para dar seguimiento a la evolución del proceso.

2.1. Acompañamiento Psicosocial

Este componente aspira a asistir a los jóvenes en la articulación de su propio proyecto de vida, brindando contención, atención psicológica especializada y herramientas para empoderarlos frente a este desafío. Para ello, se trabaja a nivel grupal, familiar e individual de manera complementaria y articulada con los otros componentes del modelo.

- *Nivel grupal – Talleres de fortalecimiento de habilidades sociales, competencias ciudadanas y laborales generales:* a través de encuentros lúdico - pedagógicos⁹, se busca el fortalecimiento de vínculos entre los participantes e identificación con el grupo a partir de la promoción de valores como la unión, el respeto por la diferencia y el sentido de pertenencia y responsabilidad. Así mismo, se propicia el espacio para que cada joven opte libremente por el grupo de interés de su preferencia.
- *Nivel familiar – Fortalecimiento de núcleos familiares:* mediante la metodología Familias Únicas diseñada por la Corporación de Profesionales para el desarrollo (CORPRODINCO)¹⁰ y visitas domiciliarias intermedias de seguimiento, se intenta fortalecer habilidades de crianza y relación familiar para prevenir conductas de riesgo entre adolescentes y jóvenes. Algunas de

⁹ Algunas temáticas que pueden abordarse incluyen comunicación, liderazgo y trabajo en equipo, resolución de conflictos y prevención de la violencia basada en género.

¹⁰ Corporación, contraparte de ACNUR, que busca contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones en condición de vulnerabilidad y/o discriminación; a través del diseño y desarrollo de metodologías, ejecución de programas y proyectos sociales, económicos, educativos, de infraestructura y culturales; que permitan, en asocio con el Estado los Cooperantes Nacionales, Internacionales, el Sector Privado y otras entidades, la construcción de una sociedad más justa y equitativa (CORPRODINCO 2015).

las temáticas abordadas incluyen la conexión emocional y afectiva, comunicación assertiva, resolución pacífica de conflictos y ruta de atención institucional.

- *Nivel individual – Apoyo psicológico y activación de rutas de atención:* a partir de la identificación de casos puntuales que requieran apoyo personalizado, se procede a brindar atención psicológica especializada y gestionar la activación de rutas de atención existentes para el restablecimiento de derechos, según corresponda.

2.2. Educación por Ciclos

Los Ciclos Lectivos Especiales Integrados (CLEI¹¹), se postulan como el eje principal para dar respuesta a los altos índices de desescolaridad y extra edad entre los jóvenes. Esta metodología flexible semi presencial se basa en un enfoque anclado en una pedagogía constructivista, en la cual el estudiante experimenta y expresa sus intereses, argumentando, colaborando, compartiendo y experimentando con sus compañeros, familia y comunidad.

Se contempla, a su vez, que los ciclos se desarrollen con apoyo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs), para desarrollar competencias básicas digitales, y sean complementados con talleres que contribuyan a la toma de decisiones informadas y responsables en aspectos claves como, por ejemplo, la sexualidad.

2.3. Círculos de Interés

Este componente contempla la creación de escenarios artístico-culturales en los que los jóvenes adquieran habilidades que se transforman en medio de expresión y autovaloración, a la vez que posibilitan la realización de obras con proyección social en su comunidad.

Idealmente, el espacio tiene lugar dos veces por semana, apoyándose en guías metodológicas y ejercicios prácticos que propicien la socialización y retroalimentación sobre comportamientos y actitudes de los jóvenes. Se pretende que esta apertura al intercambio se traduzca en una mejora en la convivencia a través del diálogo.

3. Proyección Social: Visibilidad e Incidencia

Con el doble objetivo de mostrar los resultados de cada círculo de interés y poner las habilidades y talentos de los jóvenes al servicio del barrio, se adelantan acciones con proyección social como ejercicio socio pedagógico, desde un enfoque de paz y convivencia pacífica. La planeación de las mismas se realiza tomando en consideración un problema concreto de la comunidad que garantice una acción significativa y contextualizada. De esta manera, los jóvenes se constituyen en actores sociales interesados en resolver problemas de manera creativa, interactúan con otros actores sociales para llevar a cabo su idea y viven una experiencia que contribuye a su proyecto de vida.

En la misma línea se gestionan participaciones en escenarios artístico - culturales, así como articulaciones con instituciones educativas y comunitarias que permiten la libre expresión y

¹¹ Unidades curriculares estructuradas, equivalentes a determinados grados de educación formal regular constituidos por objetivos y contenidos pertinentes, debidamente seleccionados e integrados de manera secuencial para la consecuencia de los logros establecidos en el respectivo Plan Educativo Integral (Ministerio de Educación, 2015).

visibilización del trabajo realizado. Por otro lado, se alienta a los jóvenes formados a que colaboren como tutores en los talleres de formación apoyando al facilitador encargado y aportando a la sostenibilidad de los espacios.

Finalmente, se busca hacer presencia en espacios de articulación e incidencia en temas de niñez y adolescencia, impulsando la participación de los propios jóvenes en los mismos de modo que se conciban como líderes juveniles de sus comunidades.

Documentos de apoyo para la implementación

- Módulos Familias Únicas (CORPRODINCO, 2015).

3.4 Fase IV - Análisis

Se recomienda adelantar sistematizaciones periódicas que permitan identificar analizar y valorar el proceso de implementación en pos del constante perfeccionamiento del modelo.

3.4.1 Monitoreo y evaluación

Contar con un sistema de M&E permite contar con la información necesaria para orientar la gestión de la intervención. En tal sentido, los indicadores constituyen la herramienta a partir de la cual es posible recopilar la información que deberá ser posteriormente analizada para la toma de decisiones. Si bien la definición de los mismos es potestad del equipo implementador, CSS propone una batería de indicadores que posibilitan dar seguimiento a las líneas de intervención basados en los ejes y temas del modelo de trabajo.

Para asegurar que los mismos cumplan su función de forma adecuada, deben reunir algunas características como: ser específicos, medibles, realizables, relevantes, pertinentes y limitados en el tiempo.¹² Teniendo en cuenta estos criterios, CSS sugiere contar con tres tipos de indicadores:

- Proceso: permiten medir avances en la gestión. Resultan claves en el corto y mediano plazo para analizar si el rumbo de la intervención se ajusta a la consecución de los objetivos propuestos.
- Efecto: permiten medir el resultado de acciones en términos de incidencia frente al desarrollo de políticas públicas. Resultan claves teniendo en cuenta que el objetivo del modelo de trabajo consiste en lograr soluciones duraderas.
- Impacto: permiten medir los cambios en la calidad de vida de las comunidades de intervención.

Llegado a este punto, resulta clave recurrir a la Línea Base consolidada en el Perfil Comunitario, ya que constituye el punto de referencia con el cual deben contrastarse cada uno de los indicadores.

3.4.2 Sistematización

Así como los indicadores permiten orientar el rumbo de la intervención, la realización de sistematizaciones periódicas hace posible reconstruir y valorar la experiencia de implementación, insumo sumamente valioso para ciclos futuros de planeación y escenarios de réplica.

- **Etapa descriptiva - Reconstrucción de procesos**

Esta etapa aspira a reconstruir lo sucedido desde un enfoque participativo que contemple los insumos de los actores clave del proceso. El contenido final se encontrará estructurado en torno a cuatro ejes principales: contexto antes, durante y después de la intervención, situación inicial, actores clave y etapas del proceso.

Al igual que el caso del Perfil Comunitario, se sugiere iniciar por una recopilación de la información secundaria generada durante la implementación e identificación de actores clave con quienes mantener reuniones de contextualización.

¹² Es común usar la expresión SMART (inteligente) para resumir estas características por sus siglas en inglés: specific, measurable, achievable, relevant y time-bound (DANE, 2014).

Finalizado el análisis de la información secundaria, se elabora la estrategia para la recolección de información primaria, seleccionando las metodologías y diseñando los instrumentos pertinentes.

- **Etapa crítica – Valoración de la experiencia**

El proceso de recopilación y recolección de información debe contemplar desde un inicio la inclusión de información de impacto y percepciones de actores clave que permitan adelantar un análisis crítico de la intervención.

En tal sentido, esta segunda etapa se enfoca en la identificación de logros y desafíos pendiente, así como de lecciones aprendidas y buenas prácticas, buscando identificar sus causas y posibilidades de sostenibilidad, replica o prevención, según corresponda.

Entendiendo que el aprendizaje constituye una parte esencial de toda intervención, las sistematizaciones periódicas permiten mantener la vigencia del modelo de trabajo, enriqueciéndolo a partir de un diálogo regular con su puesta en práctica.



Documentos de apoyo para la implementación

- Batería de indicadores TSI (ACNUR, 2013).
- Informe de Sistematización TSI (ACNUR / COSPAS, 2015).

TABLA DE ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados
CORPRODINCO	Corporación de Profesionales para el Desarrollo
COSPAS	Corporación de Servicio Pastoral Social de la Diócesis de Cúcuta
CSS	Construyendo Soluciones Sostenibles
DAPM	Departamento Administrativo de Planeación Municipal
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
IMRD	Instituto Municipal de Recreación y Deportes
JAC	Junta de Acción Comunal
LGTBI	Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales
M&E	Monitoreo y evaluación
NNAJ	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PACD	Planes de Acción Comunitarios Diferenciales
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
SMLV	Salarios Mínimos Legales Vigentes
TSI	Transitional Solutions Initiative (Construyendo Soluciones Sostenibles)
UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas