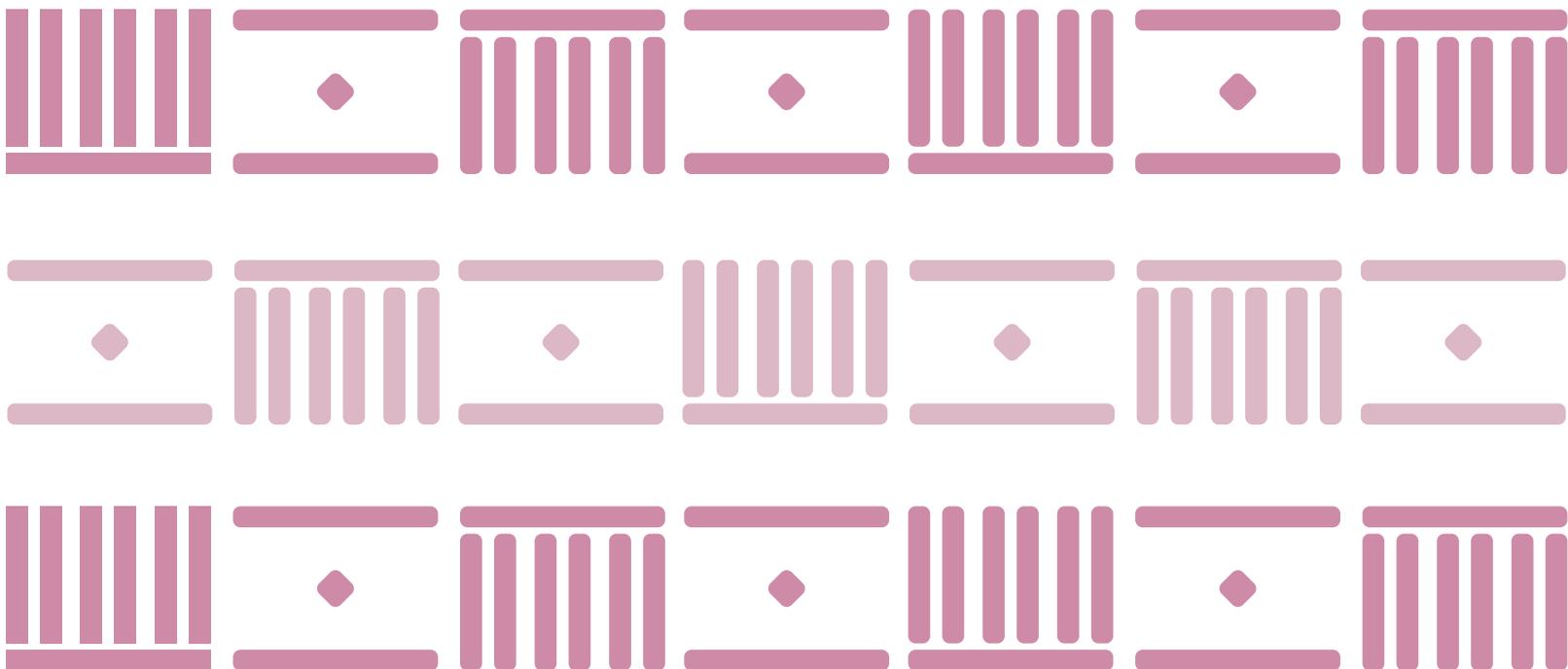


DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS



Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



¿En el camino se ajustan las cargas?

Reflexiones y sugerencias para la incorporación de la sensibilidad a los conflictos, al daño y la construcción de paz en iniciativas de Catastro Multipropósito



GOBIERNO DE COLOMBIA

Documento abierto de trabajo



¿En el camino se ajustan las cargas?

Reflexiones y sugerencias para la
incorporación de la sensibilidad a los
conflictos, al daño y la construcción de paz
en iniciativas de Catastro Multipropósito

Documento abierto de trabajo

¿En el camino se ajustan las cargas?

Reflexiones y sugerencias para la incorporación de la sensibilidad a los conflictos y la construcción de paz en iniciativas de Catastro Multipropósito. -Documento abierto de trabajo-

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)
Carrera 59 No. 26-70 Interior I - CAN
Bogotá D.C, Colombia.

Piedad Urdinola Contreras
Directora

Iván Darío Carrillo Duran
Asesor de Dirección

Con la cooperación de
**Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH**
Proyecto Apoyo al Catastro Multipropósito en Colombia

Calle 125 No. 19-24 oficina 702
Bogotá D.C., Colombia

Rebekka Rust
Responsable Contractual (AV)

Andrés Home
Coordinador (DV)

Texto:
Olga del Pilar Vasquez Cruz
Andrés Home

Revisión y contribuciones:
Iván Darío Carrillo Durán

Diseño portada y diagramación
Luis Alfredo Barrero Flórez
Brandon Steve Rojas

DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS



Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Las ideas vertidas en el texto son responsabilidad de la autoría; no comprometen la línea institucional de la GIZ ni del DANE.

Bogotá D.C., Colombia, 2022

Presentación

Colombia vive recientemente un gran entusiasmo alrededor del Catastro Multipropósito, el cual se refleja en la implementación de proyectos de diversa envergadura y fuentes de financiación para lograr que el país avance en la formación, actualización y conservación de la información catastral urbana y rural. La tarea no ha estado exenta de retos y dificultades, pero sin duda evidencia un impulso inédito. En el DANE consideramos que el Catastro Multipropósito es la puerta de entrada para lograr las anheladas y aplazadas transformaciones en diversos ámbitos de la realidad nacional. Un inventario actualizado de los bienes inmuebles derivará en mejores políticas públicas para apoyar a los territorios en el logro de sus objetivos. Desde lograr una mejor gestión ambiental y de desarrollo productivo hasta cerrar las brechas en términos de convivencia que se han recrudecido después de décadas de conflicto y violencia.

Los proyectos asociados al Catastro Multipropósito se diseñan e implementan siempre buscando el mayor bienestar para la población. Sin embargo, al operar en contextos de conflicto, algunos de ellos podrían inadvertidamente generar nuevas tensiones o escalar las preexistentes incluso antes de iniciar la implementación. Obviar este desafío a manera "atajo" puede ser una mala decisión que no solo podría derivar en consecuencias en contravía de las buenas intenciones asociadas a los proyectos, sino también en retrasos y costos adicionales para la operación. El refrán "en el camino se ajustan las cargas", no aplica siempre para los proyectos de Catastro Multipropósito que se ejecutan en contextos sensibles. Ante esta realidad y el gran dinamismo que se espera en la implementación del Catastro Multipropósito, desde el DANE consideramos que vale la pena propiciar una previa reflexión al respecto. En este sentido, este documento busca dar las primeras pinceladas sobre los retos que tienen los proyectos de Catastro Multipropósito para integrar enfoques sensibles a los conflictos, al daño y a la construcción de paz.

Este documento se gesta en el marco del proyecto Apoyo al Catastro Multipropósito en Colombia apoyado por la GIZ y donde el DANE obra como una de sus contrapartes. El proyecto tiene como objetivo mejorar las condiciones para la participación de las comunidades en la implementación del Catastro Multipropósito. Una mejor participación busca a su vez contribuir a transformar constructivamente los conflictos territoriales y asegurar la paz en el largo plazo.

En este propósito, GIZ y el Banco Mundial cooperan estrechamente para el desarrollo de enfoques y herramientas metodológicas que promuevan una mayor y mejor participación ciudadana en este proceso estratégico para el país.

Esperamos que este documento abierto a la práctica, a la reflexión y a la retroalimentación sirva de inspiración a todas aquellas personas, organizaciones e instituciones con responsabilidades en el diseño e implementación de este tipo de proyectos.

Beatriz Piedad Urdinola Contreras
Directora DANE

Tabla de contenido

Siglas y acrónimos	5
INTRODUCCIÓN	6
¿QUÉ SIGNIFICA LA SENSIBILIDAD A LOS CONFLICTOS Y AL DAÑO?	8
¿CUÁLES SON LAS ETAPAS DE UN PROYECTO DE CM Y QUÉ TENSIONES SE PUEDEN PRESENTAR EN SU DESARROLLO?	10
ETAPA PRE-OPERATIVA (antes)	13
Tensión 1. Autoridades locales manifiestan reserva y desconfianza frente a las instituciones del Estado que se presentan como gestoras/operadoras del Catastro.	13
Tensión 2. Generación de expectativas o malentendidos sobre el alcance del catastro entre los habitantes del municipio donde se realizará el ejercicio de actualización	13
Tensión 3. Líderes y comunidades indígenas plantean distancia con el enfoque dado por el gobierno nacional y las instituciones del Estado, al CM en sus territorios	13
¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa preoperativa	13
Diseño estratégico basado en sistemas multi-actor /multinivel y el desarrollo de capacidades	13
Un eje transversal de comunicación	13
Diseño especial de CM para comunidades étnicas	15
Herramientas complementarias sugeridas	16
ETAPA OPERATIVA (durante)	16
Tensión 4. Amenazas a líderes y lideresas ambientales, reclamantes de tierras o profesionales pertenecientes al equipo del operador por la visibilidad que les da su participación en el CM	21
Tensión 5. Entre vecinos, entre miembros de una misma familia, o entre grandes propietarios o empresarios del campo y campesinos por la propiedad y el uso del territorio circundante	22
Tensión 6. Entre la comunidad y las instituciones que lideran el CM al sentir que la participación es puntual y no un elemento central del proceso	22
Tensión 7. Entre actores institucionales por el esquema contractual de operadores vs la dinámica de coordinación adoptada (Comité Operativo del Territorio)	22
¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa operativa	22
ETAPA POS-OPERATIVA (después)	23
Tensión 8- Entre habitantes y administración local por el cobro de impuesto como resultado de la actualización del catastro	25
Tensión 9. Frustración en la población y en las autoridades locales cuando no se termina el proceso de formación del catastro o se deja incompleto el ejercicio o cuando a pesar de terminarse, el acceso a la información es restringido	25
¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa pos-operativa	25
A manera de conclusión	26
Epílogo: Aporte de las iniciativas de CM a la construcción de paz	30
BIBLIOGRAFIA	31

Siglas y acrónimos

ANT	Agencia Nacional de Tierras
ASD	Acción sin Daño
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CM	Catastro Multipropósito
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DRR	Derechos, Restricciones y Responsabilidades
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ESC	Enfoques Sensibles a los Conflictos
GAOML	Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
JAC	Juntas de Acción Comunal
LADM-COL	Modelo para el Ámbito de la Administración del Territorio – Perfil colombiano
MGA	Metodología General Ajustada
MASC	Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos
PNN	Parques Nacionales Naturales
PQRSD	Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias
RDM	Repositorio de Datos Maestro
SINIC	Sistema Transitorio de Información Catastral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

Índice de Tablas

Tabla 1-	El qué y el cómo de la sensibilidad a los conflictos
Tabla 2-	Dimensiones del desarrollo de capacidades
Tabla 3-	Radar de relaciones
Tabla 4-	Línea del tiempo: dinámicas del conflicto y abordajes
Tabla 5-	Análisis de riesgos y opciones
Tabla 6-	Sistematizar y aprender de la experiencia
Tabla 7-	¿Cómo preparar o valorar la estrategia de salida del programa o proyecto?
Tabla 8-	Siete acciones con daño que NO se deberían permitir en la operación de proyectos de CM

Índice de Figuras

Figura 1.-	Impactos bidireccionales
Figura 2-	Etapas para la formación o actualización catastral con enfoque multipropósito
Figura 3-	Ejemplo de un diseño de CM centrado en sistemas de cooperación
Figura 4-	Análisis de relaciones

INTRODUCCIÓN

El catastro multipropósito - en adelante CM - es una herramienta clave para asumir varios retos en materia de planeación territorial, uso del suelo (productivo, explotación, conservación, vivienda, etc.), equidad en la distribución de la tierra, formalización de la propiedad, deberes fiscales y por supuesto, en materia de reconocimiento de derechos de grupos constitucionalmente amparados como lo son las comunidades Rrom, afrocolombianas e indígenas. Conectando esto, con la idea de una paz territorial propuesta en el "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", de 2016, para llevar a cabo la actualización del catastro con múltiples fines se volvió una prioridad¹, en especial, para las zonas rurales alejadas y más afectadas por el conflicto armado interno.

Así, desde 2016 hasta hoy, existen avances importantes en la intención de actualizar el catastro en Colombia, entre ellos, el desarrollo de una batería de instrumentos de política como documentos CONPES, Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Resoluciones principalmente de la ANT y del IGAC, Decretos y Acuerdos, cartas de entendimiento, entre otros. Otro avance importante es la disponibilidad de recursos de financiación vía préstamos de la banca multilateral, donaciones de países como Reino Unido, presupuesto del gobierno nacional y de algunos entes territoriales. A esto se suman, la voluntad y compromiso de actores claves como cooperación internacional, empresas privadas, entes territoriales y comunidades. Finalmente, es importante resaltar la adopción de un modelo de datos especializado para Colombia en administración del territorio (LADM-COL catastro registro) y sus respectivas plataformas (RDM-SINIC²) y las experiencias piloto hasta ahora desarrolladas para probar estas herramientas.

La tarea es sin duda monumental y las expectativas sobre su concreción y utilidad lo son más. A esto se debe la preocupación por el rezago en el proceso ya que las metas no se han superado ni al ritmo, ni en la magnitud esperadas³.

A pesar de las preocupaciones y de los múltiples retos del CM, el escenario presenta oportunidades, principalmente, las que se derivan de lo propuesto por el nuevo gobierno nacional (2022-2026). Desde la campaña, el presidente Gustavo Petro se comprometió a implementar el Acuerdo de Paz, a lograr mayor equidad y desarrollo para el campo colombiano, y a erradicar el hambre. Para obtener estas metas, ha manifestado la importancia de contar con un catastro actualizado como herramienta para la toma de decisiones.

Los enfoques sensibles al conflicto, al daño, y a la construcción de paz, aportan criterios de acción y nuevos elementos metodológicos, para lograr los propósitos señalados para el catastro. En este sentido, esta guía tiene como objetivo poner a disposición de actores interesados y responsables de proyectos de CM insumos prácticos en la vía de analizar, prever y/o mitigar los efectos negativos que genere su operación en los territorios y sus pobladores, a la vez que profundiza los efectos positivos que redundan en la construcción de paz.

En su planteamiento metodológico, la guía se elabora con base en un breve estudio, planteado sobre dos hipótesis: 1. Los conflictos preexistentes producto de la intervención del CM se confunden con "problemas" de la operación o con conflictos preexistentes sobre la tierra y el territorio. Sin embargo,

1. De acuerdo con Liliana Ramos (2003)- citada en León y Dávila, 2020, 25- el catastro colombiano ya era multipropósito o multifinanciado desde 1983 y, especialmente desde 1988, "al incluir información territorial adicional, como los usos del suelo para la determinación de las zonas relativamente homogéneas en los avalúos masivos y de forma estandarizada en los procesos de formación, actualización y conservación catastral".

2. LADM Land Administration Domain Model-LADM, RDM-Repositorio de Datos Maestro y el SINIC -Sistema Transitorio de Información Catastral

3. Dado que no es el objetivo de éste documento evaluar los resultados del CM, se sugiere cotejar las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo hg 2018-2020 y en el CONPES 3958 de 2019 con los informes de Misión conjunta BM y BID (marzo 29 a abril 1 de 2022), el último informe del Instituto KROC (2022) y más recientemente, con el informe de la Comisión de Empalme para el catastro multipropósito y para el sector agricultura de julio de 2022.

algunos/as logran entender que la intervención puede generar tensiones y que estas pueden afectar las dinámicas locales y a su vez, pueden limitar el avance de la operación del CM 2. Los conflictos por la propiedad y uso de la tierra y el territorio van a aparecer todo el tiempo en la operación del CM.

¿Qué hacer frente a ellos?: i) Una opción sería omitirlos ya que no es competencia del operador/gestor catastral su abordaje (intervención en torno a los conflictos); ii) Entenderlos y redirigirlos hacia la instancia competente dado que tarde o temprano terminarán afectando el desarrollo de la operación (intervención en el conflicto, intervención sensible al conflicto) o iii) Intentar avanzar en acercamientos dialógicos entre las partes con el acompañamiento de instituciones pertinentes resaltando aún más el aporte del CM a la construcción de paz (intervención sobre el conflicto, sensible a este y orientada a la construcción de paz)(Goodhand & Atkinson, 2001).

Ambas hipótesis fueron confirmadas, pero deben ajustarse en su formulación, en tanto la relación entre las tensiones derivadas del desarrollo de proyectos de CM con los conflictos por la tenencia y propiedad de la tierra y el uso del territorio no son excluyentes y por ello, deberían considerarse explícitamente en el diseño y la ejecución de los proyectos de formación, actualización y conservación catastral.

Este texto se elabora a partir de la lectura de documentos institucionales, protocolos, documentos guía (entre ellos salvaguardas sociales y de género, y mecanismos de PQRSD⁴) y de algunos informes de experiencias de aplicación del catastro. También de las entrevistas⁵, a manera de sondeo, con actores que desde diferentes orillas han sido partícipes del ejercicio de actualización catastral en el país, para aterrizar las reflexiones y propuestas aquí contenidas. Es de aclarar que la indagación y el foco se centró en el CM en lo rural, ya que en las ciudades o municipios de mediano tamaño y de conformación más urbana el ejercicio tiene otras dinámicas y exigencias.

La guía tiene varias consideraciones para entender sus alcances 1- El CM es un proceso con avances pero aún en camino de consolidarse 2- Muchas experiencias no se han documentado o los informes elaborados tienen estructura y énfasis de información diversos, por lo cual las reflexiones que serían de utilidad para esta guía, están aún por realizarse 3- Los y las funcionarias de las entidades del Estado a cargo del CM estaban en periodo de transición de gobierno lo cual hizo difícil contactarlos/las, por ello la voz de algunas instituciones no está tan presente en el texto, como como se hubiera querido 4- El análisis no abarca la conexión del CM con los procesos de adjudicación de tierras, formalización de títulos y la elaboración de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural a cargo de la ANT que, a futuro, será interesante mirar a la luz de los enfoques propuestos en esta guía.

El texto a continuación se divide en tres apartados. El primero hace una aproximación teórica a las generalidades del enfoque sensible a los conflictos y al daño (Acción sin Daño). El segundo entra en materia con la descripción de los proyectos tipo de CM y señala las conflictividades a manera de tensiones, asociadas al desarrollo de cada una de sus etapas y que fueron recogidas en su mayoría, a partir de las conversaciones con actores que tienen diversos vínculos con esta iniciativa. Finalmente, el tercero hace una breve aproximación a los aportes del ejercicio de catastro a la construcción de paz.

Los instrumentos y sugerencias metodológicas se irán intercalando con la descripción de lo hallado, con lo cual se espera dar respuestas a la pregunta sobre cómo incluir los enfoques sensibles al conflicto y al daño, así como la perspectiva de construcción de paz al CM.

4. Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias.

5. Se realizaron 16 entrevistas en la que participaron 8 personas de la cooperación internacional bilateral y de la banca multilateral relacionadas con iniciativas de CM, 3 personas de empresas operadoras de CM, 1 persona delegada de un Gestor Catastral, 3 consultores/as de CM independientes, 1 persona de la academia.

¿QUÉ SIGNIFICA LA SENSIBILIDAD A LOS CONFLICTOS Y AL DAÑO?

Los conflictos son parte de la vida social. Las diferencias de intereses, metas o motivaciones pueden, en un momento dado, generar tensiones entre sujetos o entre los colectivos que los representan. Los conflictos son fuerza transformadora que motivan al cambio. Entender que otros ven la vida de manera diferente y movernos hacia otras lógicas para comprenderlas nos hace avanzar, crecer, ganar nuevas perspectivas, en otras palabras, el conflicto antes que un problema, se convierte en motor de cambio positivo para la sociedad y los individuos que la componen.

No obstante, cuando las diferencias se convierten en razón para ejercer violencia sobre el otro o la otra, o cuando superarlas implican anular al otro/a en oposición, al considerarlo/a como un enemigo, el conflicto se torna motor de la violencia.

Los conflictos son también la expresión de la inequidad y la injusticia en una sociedad, es decir, producto de la violencia estructural o simbólica. Cuando amplios sectores de la población no cuentan con los recursos suficientes para vivir, sus derechos a la educación, al trabajo, a la salud no son garantizados por el Estado, o son estigmatizados o violentados en los espacios públicos y privados, es usual que la conflictividad social se manifieste.

Las intervenciones, cristalizadas en políticas, programas, o proyectos, pueden verse enfrentadas a cualquiera de estas dinámicas de conflictividad. Es decir, pueden encontrar oposiciones y tensiones que son la oportunidad para entender un aspecto de la vida en territorio que antes no se conocía, y en este sentido, la intervención podría ajustarse a la nueva realidad y contribuir en hallar salidas constructivas o pueden tocar un ámbito de la injusticia social que no es posible obviar por el impacto y trascendencia que tiene para las personas que la han vivido.

Estas situaciones dieron fundamento a los enfoques sensibles a los conflictos-ESC-, que señalan que cuando una intervención entra en un escenario conflictivo no es neutral e interactúa con el contexto. Por ello tiene el potencial de contribuir a reforzar las dinámicas destructivas del conflicto o, por el contrario, de aportar a la gestión no violenta de este, es decir, a su transformación.

¿Cómo se logra esto? Para Conflict Sensitivity Community Hub (2004), organización que a nivel internacional ha acuñado esta mirada, existen tres sencillos pasos para ello, que, incorporados al sistema de planeación y evaluación de la intervención, logran materializarlo. La tabla a continuación resume la propuesta.

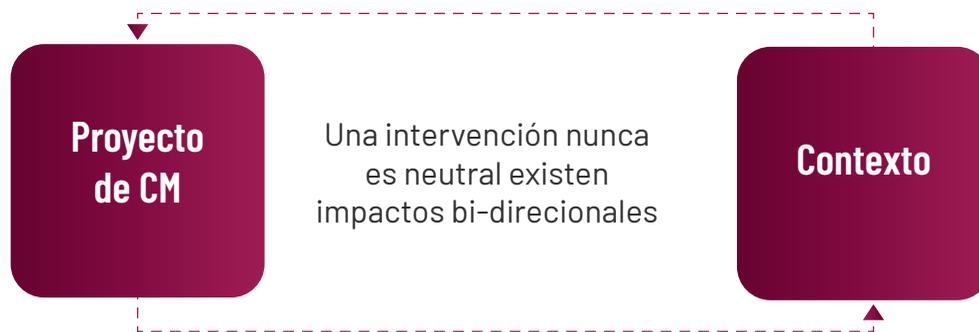
Tabla 1- El qué y el cómo de la sensibilidad a los conflictos

¿QUÉ HACER?	¿CÓMO HACERLO?
Comprender el contexto y las características del conflicto en el cual opera	Realizar un análisis de conflictos y actualizarlo regularmente
Entender la interacción entre la intervención y el contexto	Unir el análisis de conflictos con el ciclo de gestión del programa (iniciativa o proyecto) de su intervención
Usar esa comprensión para evitar impactos negativos y maximizar los impactos positivos	Planear, implementar, monitorear y evaluar la intervención de forma sensible a los conflictos (incluyendo el rediseño cuando sea necesario)

Pero los efectos sobre el contexto van más allá de las situaciones relacionados con los conflictos presentes en el territorio y su exacerbación o transformación positiva. El enfoque de Acción Sin Daño -ASD-, como parte de los enfoques sensibles al conflicto, señala que la reflexión sobre la interacción de las intervenciones en el contexto, debe ser amplia y debe estar atenta a otro tipo de efectos como el debilitamiento de los procesos organizativos, la suplantación de las autoridades locales o tradicionales de una comunidad, el reemplazo de formas sostenibles de producción por otras que hacen dependientes a las familias (de insumos, de asistencia técnica, etc.), la reducción de la capacidad de decisión de las personas, y por supuesto, la generación o exacerbación de tensiones o conflictos en una comunidad, entre otras. Si la organización que ejecuta la intervención percibe alguna de estas situaciones debe parar, evaluar qué ocasionó este efecto, reorganizar la acción y con el tiempo, evaluar de nuevo para verificar si con el ajuste se logró mitigar el daño ocasionado. Las experiencias documentadas señalan que, la mayoría de las veces, son pequeñas acciones las que permiten corregir estos daños⁶.

Ahora bien, cuando se omiten las consideraciones anteriores, es posible que el contexto mismo empiece a establecer limitaciones al buen desarrollo de la intervención, incluso que el programa o proyecto deba interrumpir su operación. En otras palabras, cuando entendemos que la intervención hace parte del contexto e interactúa con este, entendemos también la doble vía de esta interacción, es decir de nuestra parte podemos ocasionar impactos negativos sobre el contexto que debemos identificar y corregir, dado que omitirlos además de no deseable, podría al final, afectar la continuidad de nuestro trabajo y de nuestra presencia en la región.

Figura 1- Impactos bidireccionales



Fuente: GIZ

Por suerte, la interrelación con el contexto también genera efectos positivos en las comunidades. Así, los proyectos o programas pueden romper con las cadenas de exclusión y dependencia de la población; potenciar las capacidades de autogestión de las personas; fortalecer la autoridad local y comunitaria; reconocer los mecanismos propios de mediación y de resolución de conflictos, entre otros. Estos efectos considerados deseables corresponderían a acciones sin daño.

6. Para profundizar al respecto ver Mary Anderson (2009), Acción sin daño: cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra, Traducción Jacques Mérat, Universidad Nacional, Ediciones Antropo, Bogotá. Y Martha Bello, Olga Vásquez (compiladoras), (2011), Acción sin daño. Reflexiones para el contexto colombiano, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá

En síntesis, una Acción sin Daño sería aquella coherente con el contexto, consecuente con sus principios, adecuada a las situaciones y a las potencialidades de los territorios y, ante todo, una acción ética que responde por los efectos negativos ocasionados producto de su accionar y modifica su actuar para lograr efectos lo más positivo posibles sobre el contexto.

Aunque estas reflexiones son sin duda indispensables para cualquier organización, institución, o profesional de campo, se pueden presentar dificultades para llevarlas a la práctica cuando no estamos abiertos a la reflexión, la autocrítica, la acción conjunta y en últimas, al cambio. También, cuando el cumplimiento de metas limita las posibilidades de acción reflexiva, cuidadosa, pausada que se requiere para aplicar estos enfoques. Finalmente, cuando los directivos de la organización y/o los equipos ejecutores no coinciden en darle la importancia que merece esta reflexión. Aun así, los beneficios de aplicar la sensibilidad al conflicto son múltiples y permiten lograr no solo mejores impactos en el territorio, sino intervenciones respetuosas, coherentes, flexibles, y sostenibles.

¿CUÁLES SON LAS ETAPAS DE UN PROYECTO DE CM Y QUÉ TENSIONES SE PUEDEN PRESENTAR EN SU DESARROLLO?

Los proyectos e iniciativas de CM se entienden como intervenciones que, vistas desde un enfoque sensible a los conflictos y al daño, interactúan con el contexto y los conflictos preexistentes en los lugares en los que se desarrollan. Dichas intervenciones, podrían inadvertidamente escalar los conflictos preexistentes y generar nuevos conflictos. Sin embargo, también tendrían el mismo potencial para aportar al desarrollo de las capacidades locales para su abordaje transformador y crear las condiciones para la paz territorial.

Para entender cómo se desarrolla esta intervención, se resaltan dos opciones: los procesos de CM que surgen desde la iniciativa de entidades del nivel nacional (de oficio) vía crédito de la banca multilateral o de donaciones y los que surgen de los territorios vía municipios para ser financiados con recursos de regalías o recursos propios. En ambas opciones las etapas son las mismas (preoperativa, operativa, posoperativa) y la intención confluye en lograr un proceso de formación, actualización, conservación y difusión catastral.

En particular, para el caso de los municipios, en 2020 el DNP con apoyo del DANE y el IGAC elabora la guía denominada "Proyectos TIPO. Actualización catastral con enfoque multipropósito", y contiene el paso a paso para diseñar la propuesta, elaborar el proyecto de inversión y lograr su ejecución. Esto, desde la metodología general ajustada-MGA.

El problema planteado (árbol de problema) y que origina la necesidad de inversión es la "insuficiente información catastral con fines multipropósito" y esto, según la guía, trae como principales consecuencias recursos limitados para la inversión, dificultades para regularizar la propiedad, insuficiente información para la planeación estratégica y el ordenamiento territorial. Aunque relevantes, faltaría adicionar temas como la persistencia de conflictos por la tenencia y propiedad de la tierra, o la inequidad en la distribución de recursos en lo rural que son ejes del Acuerdo de paz.

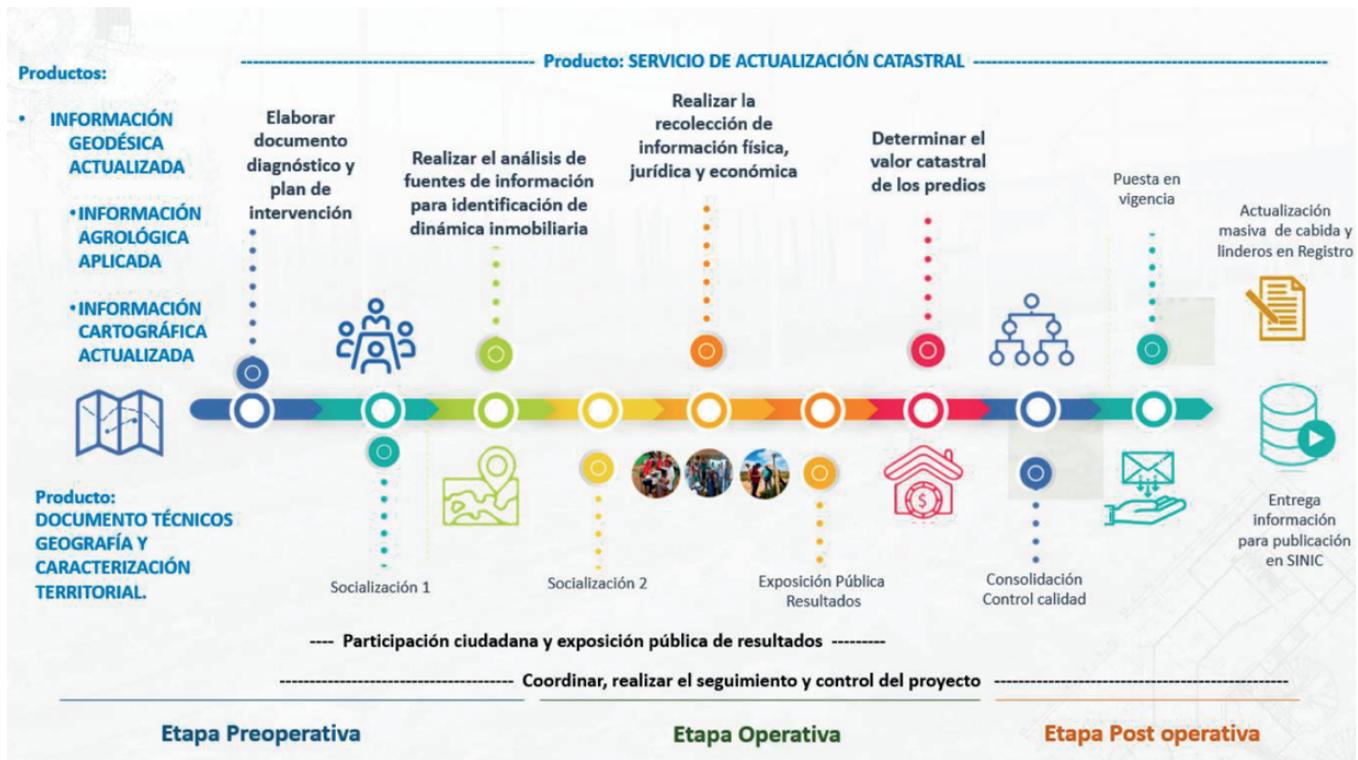
Ya la ejecución del proyecto se divide en tres etapas: preoperativa, operativa y posoperativa, que describen el antes, durante y después del proceso de actualización de información catastral en un municipio. La primera, o preoperativa, consiste en la recolección de información (física, jurídica y económica) preexistente en el municipio y en fuentes institucionales del orden departamental y nacional, así como la elaboración de un diagnóstico general del territorio y de un plan de trabajo que guíe la operación del CM.

La segunda, u operativa, establece el levantamiento de información que complemente la existente, a través de métodos directos (en campo), indirectos (uso de imágenes de sensores remotos, integración de registros administrativos, modelos estadísticos, etc.) y declarativos o colaborativos (derivados de la participación comunitaria).

La tercera etapa o posoperativa, consiste en la presentación a autoridades y comunidad de una panorámica de lo realizado, la información obtenida y la que no se logró, a manera de validación para proceder a cerrar el proceso y poner la información a disposición de las autoridades locales y nacionales para su uso.

La siguiente figura resume de manera gráfica el proceso

Figura 2- Etapas para la formación o actualización catastral con enfoque multipropósito



Fuente: DNP, IGAC, DANE, 2020, Proyectos TIPO. Actualización catastral con enfoque multipropósito, pag.40 (Elaboración propia IGAC)

Acompañan a esta guía, los documentos de lineamientos de participación ciudadana; lineamientos de salvaguardas de género; y mecanismos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias-PQRSD. Los tres están alineados con las evaluaciones ambiental y social estratégica, y el marco de gestión ambiental social-MGAS, de los contratos de préstamo suscritos entre el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno colombiano y se espera, sean de obligatorio seguimiento por parte de los operadores catastrales y ejecutores de los créditos. De hecho, la intención de estos documentos es afín a un enfoque sensible a los conflictos y al daño en tanto

Las salvaguardas sociales son políticas para garantizar que las poblaciones objeto de intervención no se vean afectadas negativamente como resultado de los proyectos de desarrollo financiados por los Bancos. Las salvaguardas establecen normas y procedimientos que los Gobiernos que suscriben los créditos deben cumplir. Entre los temas que abarcan las salvaguardas se encuentran evaluaciones de impacto social y ambiental, transparencia y acceso a la información, participación y consulta, compromiso con los pueblos indígenas, reasentamiento, bosques y hábitats naturales, el patrimonio cultural, entre otros. (DNP, 2021a, 11)

Los lineamientos de participación y de género están organizados de acuerdo con los tres momentos o fases de la operación aquí descritos y en el caso del primero, contiene orientaciones para que

Todas las actuaciones del Proyecto [cuenten] con la intervención y colaboración efectiva de la comunidad, de las organizaciones sociales, de las autoridades locales y otras entidades involucradas, con el fin de responder a las necesidades del territorio y de garantizar la transparencia y eficacia. Esta participación se dará en dos sentidos: (i) Acercamiento institucional para lograr una intervención articulada en territorio; y (ii) Participación comunitaria en las actividades. El primero liderado por el gestor catastral según corresponda (IGAC o ANT), con el acompañamiento de las entidades ejecutoras del Proyecto y el segundo en cabeza, principalmente, de los operadores catastrales (DNP, 2021a, 9).

En el caso de los lineamientos de género, estos se desarrollan a partir de

[...] dos líneas de acción: (i) La acción proactiva, que promueve activamente la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer a través de todas las intervenciones de desarrollo del Banco; y (ii) La acción preventiva, que integra salvaguardas a fin de prevenir, evitar o mitigar los impactos adversos y los riesgos de exclusión por razones de género, incluyendo, entre otros, el riesgo de desconocer el derecho de las mujeres a la herencia y la propiedad de la tierra, la vivienda y otros recursos naturales. (DNP, 2021b, 12)

Finalmente, el documento sobre mecanismos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias-PQRSD, señala que como objetivo

[...] facilitar a cualquier persona que se sienta afectada por alguna intervención del Proyecto presentar una petición, queja, reclamo, sugerencia, solicitar información, manifestar inquietudes o dar recomendaciones sobre el mismo. Adicionalmente, el Mecanismo permitirá a las entidades ejecutoras una adecuada y oportuna gestión de las quejas y reclamaciones realizadas por la ciudadanía, las comunidades y los diferentes grupos de interés que se puedan presentar durante la implementación de la gestión y operación catastral multipropósito en los municipios. De la misma manera, las sugerencias, permitirán, no sólo cualificar el proyecto, sino fortalecer el proceso participativo y de apropiación del mismo, con relación al catastro multipropósito (DNP, 2021c, 5)

En las entrevistas que sustentan este documento se identificaron algunas tensiones producto de la ejecución de los proyectos tipo de CM. A continuación, se describen, ubicándolas según la etapa de la intervención en la que sucedieron, las posibles razones de su ocurrencia y las acciones propuestas para evitarlas, mitigarlas o corregirlas.

ETAPA PRE-OPERATIVA (antes)

Es la primera tarea y en esta se desarrolla un proceso de planeación en la que se recopila información geodésica y catastral disponible y en la que adicionalmente, se hace un diagnóstico o caracterización territorial, diferenciando lo urbano de lo rural. Este diagnóstico debe dar cuenta de las condiciones físicas, pero también “sociales, étnicas, culturales, económicas, de seguridad entre otros que brinden elementos claves a la hora de hacer la operación catastral” (DNP, IGAC, DANE, 2020, 41).

Las siguientes tensiones se pueden presentar en esta etapa y fueron referidas por los y las entrevistadas:

Tensión 1. Autoridades locales manifiestan reserva y desconfianza frente a las instituciones del Estado que se presentan como gestoras/operadoras del Catastro.

¿Posibles razones de esta tensión? Del dialogo se derivan tres posibles causas: 1-La iniciativa de llevar el CM al municipio surge de actores externos (instituciones del orden nacional, cooperantes) con lo cual se lee como una imposición o una necesidad que no es propia. 2 -Incompatibilidad en la filiación política de los alcaldes y la del gobierno central 3- Posible connivencia de las autoridades locales con procesos de despojo y acaparamiento de tierras que saldrían a la luz en el ejercicio de CM.

Tensión 2. Generación de expectativas o malentendidos sobre el alcance del catastro entre los habitantes del municipio donde se realizará el ejercicio de actualización

¿Posibles razones de esta tensión? En muchos lugares existen temas pendientes relacionados con la propiedad y la tenencia de la tierra, y el uso del territorio, que esperan ser solucionados. Cuando por primera vez, después de mucho tiempo, se dice que habrá una intervención de gran envergadura como la del CM, las personas esperan y asocian esta con la solución de aquello que les preocupa. Incluso, algunos entienden que una y otra cosa ocurren al tiempo, es decir, se actualiza el plano del predio y automáticamente viene el título de propiedad; o se define el límite del Parque Nacional Natural y ya se puede regularizar la situación de los campesinos y las campesinas ocupantes.

Estas situaciones se han presentado también cuando la información que llega por parte del gobierno nacional o de los gestores y operadores catastrales no es unificada o aquellos no tienen la capacidad de resolver las preguntas de la gente sobre la utilidad general y particular del CM.

Tensión 3. Líderes y comunidades indígenas plantean distancia con el enfoque dado por el gobierno nacional y las instituciones del Estado, al CM en sus territorios

¿Posibles razones de esta tensión? 1- Existen diferencias de fondo a cerca de lo que se entiende por territorios ancestrales y territorios titulados/reconocidos 2- La interpretación sobre la función del CM en territorios étnicos no es la misma que para los municipios 3- Existe una desconfianza acumulada hacia el Estado y sus instituciones.

¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa preoperativa

Diseño estratégico basado en sistemas multi-actor / multinivel y el desarrollo de capacidades⁷

7. Se sustenta en el Modelo de Gestión “Capacity Works” de la GIZ. Actualmente el Banco Mundial y GIZ cooperan para el desarrollo y testeo de metodologías que permitan mejorar la participación ciudadana en procesos de CM.

La iniciativa de formación, actualización y conservación del catastro debe partir del territorio y sus actores, sobre todo de las necesidades de información que tengan para resolver temas pendientes de ordenamiento, formalización de la propiedad, tributación, etc. En este sentido, el CM es una herramienta, no un fin en sí mismo.

Esto hace que la participación, más que el desarrollo de actividades de consulta y socialización, o la inclusión de algunos miembros de la comunidad en la toma de información en campo, se convierta en una estrategia colaborativa entre instituciones, autoridades locales, sectores sociales y económicos presentes en el territorio y miembros de organizaciones étnicas, de mujeres y campesinos/as. **Las hipótesis que sustentan un diseño de este tipo son:** i) Un proceso de CM será más sensible al contexto y tendrá mayor apropiación y legitimidad en la medida que sea diseñado, implementado y evaluado de manera participativa en sistemas de cooperación multi-actor y multinivel (nacional y territorial); ii) La sostenibilidad de los resultados de un proceso participativo de CM se mantendrá en el tiempo en la medida que se edifique con base en un proceso colaborativo de desarrollo y fortalecimiento de capacidades.

Los Comités Operativo Territorial que se constituyen en el marco de los proyectos de CM podrían ser fortalecidos como escenarios de cooperación multi-actor y multinivel donde confluyan todos los actores territoriales y nacionales concernidos hacia el objetivo compartido de la formación, actualización y conservación del catastro. Estos serán los espacios de planificación, coordinación y conversación, donde sea posible intercambiar ideas e intereses de manera respetuosa, reconocer los avances y escollos del proceso, identificar las capacidades desarrolladas y fortalecidas en cada etapa, entender los impactos positivos y negativos de la operación, abordar los retos con mayor creatividad y corresponsabilidad, acordar los ajustes necesarios para continuar el trabajo y proponer las metas para cada etapa del proceso. Deberán ser espacios donde los objetivos estratégicos se definan conjuntamente y sobre estos, se estipule el rol que tendrá la información (catastro), los mecanismos de coordinación, ejecución y veeduría más adecuados para ello y por supuesto, los actores que serán protagonistas en cada etapa.

Este esquema de participación implica que cada una de las etapas del proceso deba tener un objetivo de desarrollo de capacidades por lo menos en 4 dimensiones⁸:

Tabla 2- Dimensiones del desarrollo de capacidades

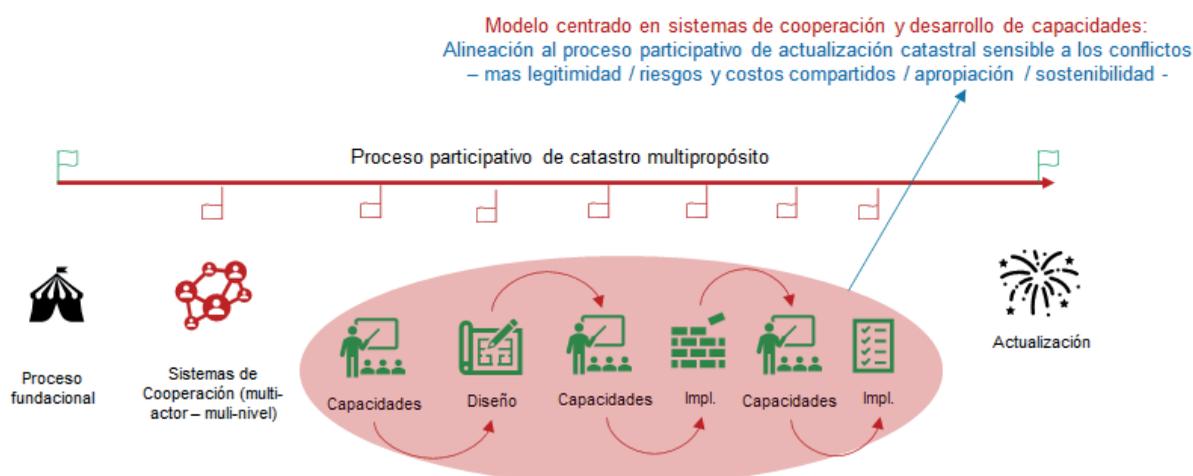
INDIVIDUOS	ORGANIZACIONES / INSTITUCIONES	REDES / SISTEMAS DE COOPERACIÓN	CONDICIONES MARCO
Ejemplos: Funcionarios/as de las entidades Líderes y lideresas de organizaciones campesinas, juntas de acción comunal e indígenas Funcionario/s de gestores y/o operadores catastrales	Ejemplos: Autoridades locales y departamentales IGAC ANT URT Gestores y Operadores Catastrales Organización campesina "XY"	Ejemplos: Consejos Municipales de Desarrollo Rural Consejos Territoriales de Paz Mesas Locales de Víctimas	Ejemplos: Normas de convivencia Políticas Públicas territoriales, nacionales Actos administrativos

Fuente: GIZ

En cada dimensión se debe enunciar las capacidades a desarrollar y/o fortalecer, como: capacidades para desarrollar diagnósticos territoriales de conflictividades (preoperativa), pericia para el barrido predial en campo (etapa operativa), aptitudes para la veeduría que permitan vigilar el buen uso de los recursos destinados al catastro (operativa), aumento en la noción de derechos por la tierra en las mujeres participes del proyecto y en los y las funcionarias (operativa), facultades para el desarrollo de instrumentos de política sobre el territorio (posoperativo), habilidades para la conservación y actualización continua de la información catastral (posoperativo), entre otras.

En todo el proceso se articularán conocimientos técnicos especializados con la capacidad local de los sujetos y la posibilidad de generar transferencia de saberes entre unos/as y otros/as. Ello requiere de una infraestructura para la gestión del conocimiento que esté a disposición de los actores involucrados/as y que, a su vez, pueda ser compartida con otros municipios que deseen conocer la experiencia. Adicionalmente, un modelo centrado en sistemas de cooperación y desarrollo de capacidades puede ser oportuno y adecuado para llevar a la práctica la iniciativa de operadores catastrales campesinos e indígenas, si esta logra concretarse por parte del gobierno nacional actual.

Figura 3- Ejemplo de un diseño de CM centrado en sistemas de cooperación



Fuente: GIZ

Un eje transversal de comunicación

En una estrategia de gobernanza multi-actor /multinivel, el flujo de comunicación constante se convierte en un elemento transversal clave para propiciar un escenario que invite a la interacción y cooperación respetuosa y propositiva. Cada actor debe gozar de un escenario de confianza para expresar con transparencia sus expectativas, intereses y necesidades y sobre todo, apertura para llegar a acuerdos de trabajo en la diferencia.

En este sentido, sería ideal que cada actor participante en el Comité Operativo Territorial tenga muy claro su rol, sus responsabilidades y las de los demás actores concurrentes para el logro del objetivo compartido. Entre los roles ineludibles se encuentra el de la facilitación, entendida como la responsabilidad de diseñar e implementar metodologías para el diálogo y la concertación y para animar la implementación de los acuerdos y planes de trabajo acordados. Este rol podría ser asumido por la autoridad local respectiva o ser rotativa según el contexto específico.

Las estrategias transversales de comunicación de los proyectos de CM se conciben por lo general como el principal instrumento para prevenir y abordar las tensiones que resultan en la implementación de los proyectos de CM. Sin embargo, no todas son infalibles en contextos sensibles y de constante dinamismo. ¿Cómo

mejorar aún más el potencial de la comunicación en este tipo de contextos? Una opción sería que las estrategias no se diseñen ex-ante desde los escritorios de los formuladores/as sino que se compartan en los espacios multi-actor y multinivel para ser retroalimentadas y para que su implementación sea una tarea compartida entre los actores participantes. De esta manera hay más probabilidades que las estrategias de comunicación tengan mayor apropiación y tengan una orientación al usuario al responder directamente a las necesidades particulares de los actores concurrentes.

En los documentos ya citados de salvaguardas sociales y mecanismos de PQRSD, existe una gran variedad de alternativas para ello, que bien seleccionadas podrían garantizar un flujo de información constante al interior de los sistemas de cooperación asociados a cada proyecto de CM y con grupos de interés externos al mismo. Se destaca la ventanilla única como espacio de atención y escucha organizada de las personas cuyo potencial podría explorarse aún más.

Diseño especial de CM para comunidades étnicas

En el caso de las comunidades indígenas, que señala la tensión 3, se sugiere apertura al diálogo y la concertación. En nuestro ordenamiento jurídico la consulta previa es un derecho fundamental que tienen los grupos étnicos para decidir sobre medidas legislativas o administrativas a realizar en sus territorios a fin de proteger su integridad como pueblos. Si nos remitimos a los documentos de salvaguardas de los Bancos estos ratifican la necesidad de establecer mecanismos diferenciales de interlocución con comunidades y grupos étnicos. Actualmente el IGAC realiza la consulta con algunas comunidades indígenas.

Adicional al establecimiento de espacios de interlocución, se sugiere darle un sentido diferente al CM para territorios étnicos y, en consecuencia, testear una metodología y procedimiento que, aunque particular, sea a la vez compatible con el establecido para los municipios. Un ejemplo de que esto es posible se puede encontrar en las rutas étnicas para población afro, raizal y palenquera (Decreto Ley 4635 de 2011) e indígena (decreto ley 4633 de 2011) que se diseñaron para el proceso de restitución de territorios colectivos y que tiene compatibilidad con la ruta campesina o individual de restitución de tierras (proceso administrativo y judicial, por ejemplo). Estas rutas se adecuan a la visión de territorio que tienen estas comunidades y a los efectos que tuvo el conflicto sobre los elementos culturales, ambientales y humanos que lo integran. El desarrollo de la actual consulta previa para asuntos de CM tiene por objetivo derivar la regulación sobre la implementación del catastro en estos territorios. En este sentido la población indígena tendrá mayor injerencia en el CM y no solamente en los espacios de interlocución.

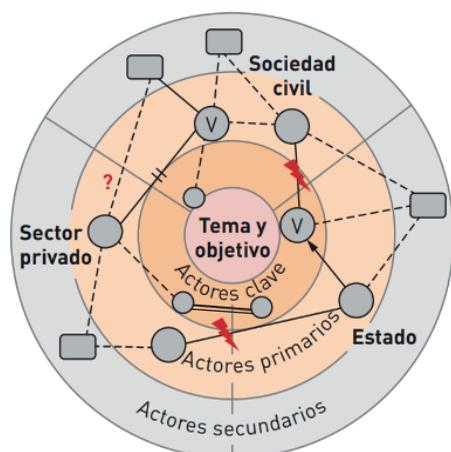
Herramientas complementarias sugeridas

Adoptar la sensibilidad al conflicto y al daño podría obrar como orientación de la intervención siempre y cuando se logre hacer un análisis de contexto de alta calidad. No se trata de hacer una tesis doctoral sobre el territorio, pero sí, de analizar elementos claves que a futuro podrían disminuir la aparición de tensiones y conflictividades o de impactos negativos no deseados asociadas a la intervención.

Así, las tres tensiones arriba señaladas podrían preverse complementando y ampliando las indicaciones para la identificación social del territorio contenidas en los documentos de lineamientos del DNP. Más allá de su identificación y disposición en una lista⁹, se sugiere, profundizar el análisis de actores/as presentando de manera gráfica las relaciones entre ellos y ellas, y el poder que representan, como se puede observar en la figura a continuación.

9. El documento de Lineamientos de participación ciudadana para la adopción e implementación del catastro multipropósito rural-urbano (DNP, 2021, pag. 13-14), numeral 2.2 Mapa de actores. De igual manera se encuentra en el documento del IGAC (2022, pag 3-4) titulado "Participación ciudadana e interlocución comunitaria para la operación catastral multipropósito", punto 3.2 Directorio y mapa de actores.

Figura 4- Análisis de relaciones



	Las líneas continuas simbolizan vínculos estrechos relacionados con el intercambio de información, la frecuencia de los contactos, la coincidencia de intereses, la coordinación, la confianza mutua, etc.
	Las líneas punteadas simbolizan los vínculos débiles o informales. Se agrega un signo de interrogación cuando el vínculo no ha sido aclarado.
	Las líneas dobles representan alianzas y cooperaciones reguladas contractual o institucionalmente.

	Las flechas simbolizan la dirección de los vínculos dominantes.
	Las líneas interrumpidas por un relámpago representan las tensiones en la vinculación, la contraposición de intereses y las relaciones conflictivas.
	Las líneas transversales simbolizan los vínculos interrumpidos o destruidos.

Fuente: GIZ

También se recomienda utilizar en los análisis de conflicto armado y conflictos por la tierra, cartografía social y líneas del tiempo donde sea posible ubicarlos en la geografía del municipio, y entenderlos desde su carácter histórico, dinámico (flujos y reflujos) y desde los abordajes que le han dado las comunidades para saber lo que ha funcionado y lo que no.

Dos anotaciones adicionales que son claves para un CM sensible a los conflictos y al daño: a- En el mapa de actores identificar también los mecanismos alternativos de solución de conflictos-MASC disponibles en el territorio, ya que se busca atender las tensiones y conflictos cuando aparecen, y en la medida de lo posible, de manera asertiva; b- Evidenciar el rol histórico que han tenido las instituciones del Estado (nacional y local) en los conflictos por la tierra y el territorio, pues debe considerarse un actor más de la conflictividad presente, a veces como generador, otras escalando las tensiones, otras más como mediador.

Reiteramos que un buen análisis de contexto no es el que utiliza muchas herramientas, sino el que logra seleccionar las que le permiten visualizar el escenario de la futura intervención y a partir de las cuales, es posible reflexionar en equipo para establecer los rumbos de acción, generar las alianzas adecuadas, identificar los riesgos y poner alertas, entre otras. La actualización de los diagnósticos del territorio y la revisión periódica de la estrategia de intervención definida con base en la información inicial de contexto, son también deseables.

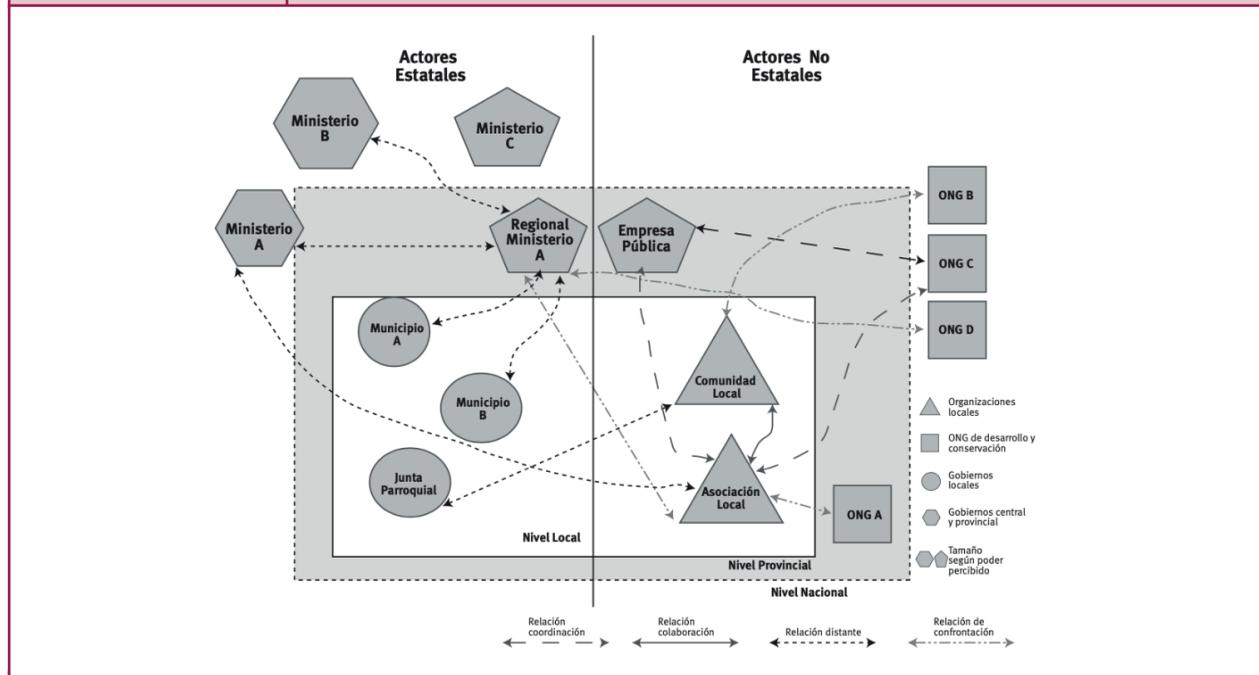
A continuación, se sugieren dos herramientas que pueden ser útiles en esta vía: el radar de actores y la línea del tiempo sobre dinámicas y abordajes de los conflictos.

Tabla 3- Radar de relaciones

¿En qué consiste?	Es un ejercicio colectivo para reflejar en forma gráfica las relaciones y alianzas existentes entre los actores y las actoras, la influencia que pueden tener unos sobre otros, los patrones de poder y su ubicación en un territorio
¿Para qué sirve?	Permite ubicar espacialmente a los actores y actoras y determinar los tipos de relaciones entre ellos; identificar relaciones conflictivas y en dónde se concentran. Es insumo para desarrollar relaciones cuidadosas y transparentes con otros sectores, autoridades y líderes y lideresas locales.

Tabla 3- Radar de relaciones (continuación)

<p>¿Cómo se aplica?</p>	<p>Se elabora una gráfica siguiendo estos pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Trazar tres rectángulos concéntricos. El grande representa el nivel nacional, el siguiente el regional o departamental y el central el local. 2- Dividir los rectángulos por la mitad. Del lado izquierdo se ubican los actores estatales y del lado derecho los no gubernamentales y comunitarios. 3- Ubicar a cada actor/a identificado en el ejercicio de mapa de actores/as (DNP, 2021, p13) en el nivel que le corresponda y representar las relaciones existentes entre ellos a través de líneas de colores y formas diferentes, por ejemplo, líneas verdes continuas reflejan relaciones de colaboración, las verdes cortadas relaciones de coordinación, las azules cortadas relaciones distantes, las rojas continuas relaciones de confrontación, etc. Se puede utilizar la siguiente pregunta guía: ¿qué tipo de relaciones existen entre los actores en el contexto donde actúa la organización/institución? 4- No olvide ubicar a su institución u organización en el mapa. Incluya también las instancias de manejo y resolución de conflictos-MASC que tienen presencia en el territorio. 5- Represente a cada actor/a con distintas figuras y defina el poder que tienen en función del tamaño de las figuras. 6- Recuerde que diligenciar la gráfica es solo el primer paso. Ahora analicen en equipo el resultado del gráfico. Señalen qué tipo de alianzas deben promover para la intervención, cuales fortalecer, cuales deben evitarse, cómo superar relaciones tensas entre actores/as que son claves para la intervención de la organización, entre otras. 7- Finalmente, diseñen las estrategias de acción que se derivan de sus análisis.
--------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Fuente. García, Lina María, et al, 2012, Acción sin daño como aporte a la Construcción de Paz, Manual para la práctica, PNUD, GIZ, Universidad Nacional, Fundación Synergia, Bogotá (documento en digital), pag.93-94

También en Gómez, Jaime Andrés, 2014, Transformación de conflictos mediante el dialogo. Herramientas para practicantes, Programa Cercapaz, GIZ, Bogotá, pág. 37-38

Tabla 4- Línea del tiempo: dinámicas del conflicto y abordajes

<p>¿En qué consiste?</p>	<p>Es una técnica de investigación para ser aplicada de manera individual o colectiva -siempre empleando una dinámica participativa- que busca relacionar sucesos puntuales y actores de manera cronológica, a partir de la ubicación temporal y la descripción de hechos relacionados con una temática específica.</p>
<p>¿Para qué sirve?</p>	<p>La línea de tiempo es una representación gráfica, de sucesos o acontecimientos históricos, ordenados cronológicamente (por orden de fechas) desde el más antiguo hasta el más reciente. La línea de tiempo permite ubicar los hechos en el orden en el que se produjeron, relacionar un acontecimiento con otros que ocurrieron antes o después, apreciar cuándo ocurrieron los acontecimientos de la historia en relación con el presente.</p> <p>Esta técnica permite indagar específicamente por el modo, tiempo y lugar de los hechos que las personas han vivido en el antes, (para establecer cómo configuró el conflicto por la tierra) y el ahora (cómo se ha abordado este conflicto y cuáles han sido sus impactos).</p> <p>Estos hechos son registrados tal y como los relatan los y las participantes, teniendo en cuenta el modo, tiempo y lugar de la ocurrencia.</p>
<p>¿Qué premisas tiene?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • El conflicto es dinámico. Los conflictos se caracterizan por momentos de flujos y reflujos, lo cual con frecuencia se constata al ver “su aumento y disminución, su escalada y desescalada, sus picos y valles; de hecho, frecuentemente enfocamos un pico o un valle específico, una iteración o repetición en particular de un episodio conflictivo” (Lederach, 2009, p.17) el reto está más que enfocarse en un pico o un valle, en visualizar la cordillera completa. • Los principales factores que engloban los conflictos agrarios son: i) la distribución inequitativa de la propiedad rural ii) la informalidad en la tenencia de la tierra; iii) el atraso en los sistemas de información; iv) los conflictos por el uso y tenencia de la tierra, y finalmente, v) la presencia diferenciada del Estado que genera un déficit en el goce efectivo de derechos de las comunidades rurales. Todo lo anterior se intensificó bajo el contexto de conflicto armado interno (Chaparro, Revelo, y Sánchez, 2016). • En el análisis de los conflictos también es importante reconstruir las acciones desplegadas para su abordaje. Estas acciones pueden caracterizarse por la búsqueda de soluciones mediante mecanismos reactivos – arbitraje, adjudicación, fuerza – o proactivos – negociación, mediación, reconciliación – (Hizkias, Citado en Cercapaz, 2011). Ponga especial atención sobre los escenarios de encuentro que propiciaron el diálogo entre instituciones del Estado, comunidades rurales y sociedad civil para el establecimiento de salidas a partir de diálogos constructivos, acuerdos y generación de confianza.
<p>¿Cómo se aplica?</p>	<p>Antes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Selección de los participantes • Reservar y preparar el sitio donde se va a realizar las sesiones. Debe brindar condiciones de privacidad que den libertad a los participantes para referirse con claridad sobre los hechos. • Invitar, a los participantes, de forma escrita o verbal. Brindar condiciones de permanencia durante todo el ejercicio. • Organizar los materiales didácticos que se van a utilizar en la sesión, si es el caso <p>Durante:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La sesión tendrá 4 momentos: inducción, conducción, discusión grupal y cierre. Defina quién marcará estos momentos y los mensajes e instrucciones para su desarrollo.

Tabla 4- Línea del tiempo: dinámicas del conflicto y abordajes (continuación)

<p>¿Cómo se aplica?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con los asistentes se determinará el periodo histórico que se estudiará. En este paso se les puede preguntar a los participantes sobre el año más antiguo que recuerden en el territorio y este será el punto de partida. La idea es llegar al momento en que el conflicto aparece y profundizar de ahí en adelante. • Trazar una línea horizontal o vertical y ordene los hechos según aparecieron en el tiempo desde el más antiguo hasta el más reciente, relacionado con los conflictos por la tierra. Al final, puede tratar de nombrar el o los conflictos de acuerdo con lo narrado en el ejercicio (p.e. Tensión por el uso privado de playones comunales). • Use marcadores de color verde, negro, azul y rojo, así: <ul style="list-style-type: none"> - Verde: con este color se marcarán las fechas en números. - Negro: con este color se describirá cada suceso señalado en cada una de las fechas. Señale actores si son nombrados Azul: con este color se marcarán los sucesos que ayudaron a resolver el conflicto o las situaciones que lo desescalaron. Señale los actores claves para ello. - Rojo: con este color se enunciarán los puntos críticos del conflicto o momentos de más tensión. <p>Después</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistematización de la información por parte del equipo investigador • Informe final
<p>Variaciones</p>	<p>Una vez elaborada la línea del tiempo, puede haber una segunda sesión donde se presenten por separado los hitos que escalaron el conflicto y aquellos que permitieron emprender rutas hacia el acuerdo y proponer una reflexión con miras a definir la ruta de transformación del conflicto hacia futuro (ver figura 1)</p> <p>También puede analizar específicamente los mecanismos utilizados para desescalar el conflicto y pedir a los asistentes calificar de 0 (nada) a 5 (muy intenso) si aquella salida logró desescalar o aumentar la intensidad del conflicto. Esto, identificando el actor que propuso la salida (ver figura 2)</p> <p>Cuando no están dadas las condiciones para realizar el ejercicio participativo, usted puede hacerlo con base en fuentes secundarias como informes de investigación, tesis de grado, documentos institucionales, sentencias judiciales, prensa, etc.</p>

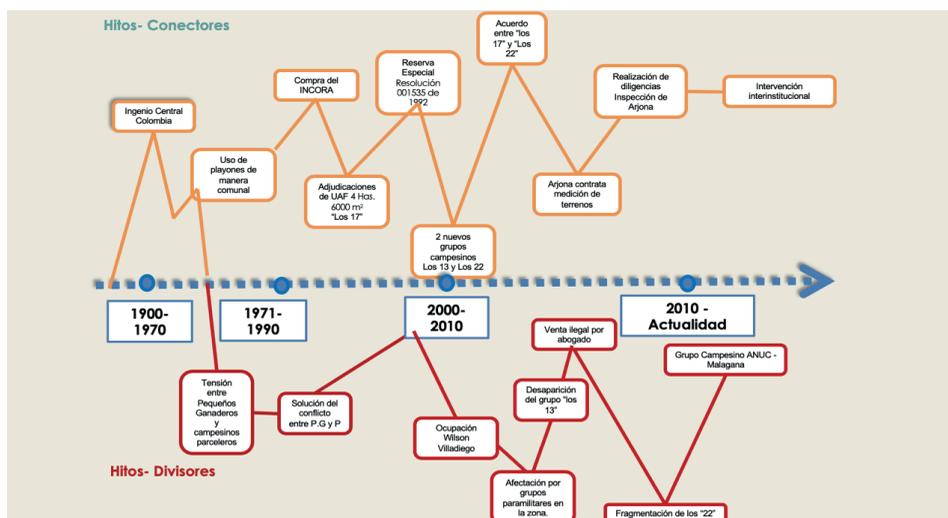


Figura 1
Línea del tiempo con énfasis en hitos conectores y divisores

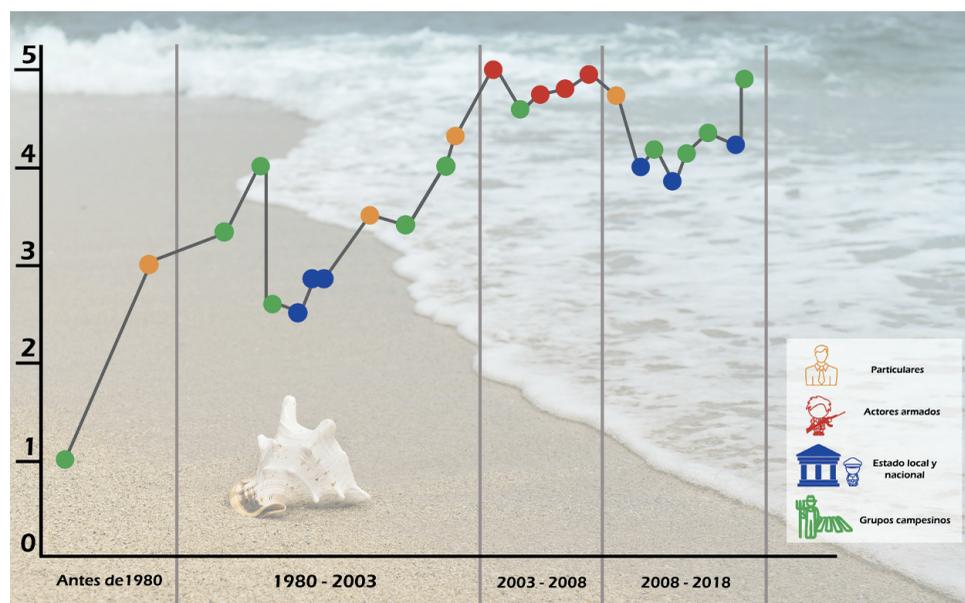


Figura 2

Línea del tiempo con énfasis en el efecto que tuvo el abordaje propuesto, según actor, en la intensidad del conflicto

Fuente. Vásquez, Olga, Perilla Leonor (2019), Caminos hacia la transformación: análisis de los abordajes de las comunidades y el Estado sobre 5 casos de conflictos por la tierra y el territorio, Cosude, Universidad Nacional, Universidad de la Amazonia, Universidad de Cartagena, Universidad Popular del Cesar, Universidad de Los Llanos, y Universidad Popular del Cesar, Bogotá

De esta manera, las dos herramientas aquí sugeridas, pueden ser utilizadas en la etapa preoperativa como instrumentos de recolección y organización de información previa a la intervención, o en el caso de esta última (línea del tiempo de conflictos y sus abordajes), ser usada en cualquier momento del desarrollo del proyecto de CM, por ejemplo, cuando se enfrentan situaciones conflictivas de larga data o cuyo nivel de tensión sea tan alto que amerite un análisis detallado del conflicto y las opciones de abordaje tomadas hasta el momento. Las herramientas pueden ser aplicadas por el operador – si así queda establecido en el contrato respectivo- o por los integrantes del Comité Operativo Territorial y se convierten en parte importante de la información que orienta su gestión de coordinación.

ETAPA OPERATIVA (durante)

La etapa operativa contempla el levantamiento de la información física, jurídica y económica, mediante métodos directos, indirectos y declarativos o colaborativos (comunitarios). A esta se le suman las tareas de determinación del valor catastral de los predios.

Según la guía de proyectos Tipo, en la etapa operativa se desarrollan las acciones de socialización, “deseables para promover la participación y la comunicación efectiva” y que se orienta a responder preguntas consideradas claves: qué, quién, cómo, cuándo y para qué se van a realizar las actividades de actualización del catastro en el municipio (DNP, 2020, 50). Se definen 4 momentos o niveles de la socialización: 1- Con gobierno local y actores estratégicos del territorio 2- Con líderes del área de intervención 3- Durante el reconocimiento predial 4- En la exposición pública de resultados.

Algunas tensiones identificadas en esta etapa son:

Tensión 4. Amenazas a líderes y lideresas ambientales, reclamantes de tierras o profesionales pertenecientes al equipo del operador por la visibilidad que les da su participación en el CM

¿Posibles razones de esta tensión? Cuando el ejercicio de actualización del catastro entra a zonas golpeadas por el conflicto armado, y donde existen adicionalmente conflictos agrarios y ambientales de vieja data, se pueden generar amenazas para quienes participan del mismo. Es claro que para muchos actores presentes en el territorio la llegada del CM podría poner en jaque sus intereses. Exponer fenómenos de acumulación, expropiación o degradación de ecosistemas por deforestación o minería ilegal podría derivar en respuestas violentas y amedrentamientos con el fin de detener la operación.

Tensión 5. Entre vecinos, entre miembros de una misma familia, o entre grandes propietarios o empresarios del campo y campesinos por la propiedad y el uso del territorio circundante

¿Posibles razones de esta tensión? Las manifestaciones del conflicto agrario están a la orden del día en la operación del CM, esto dado que muchos llevan años sin tener una solución satisfactoria. En ese sentido, el BM (2020b,8) señala que “[...] la ausencia de información fidedigna sobre la titularidad de los derechos sobre la tierra ha multiplicado los conflictos relacionados con su tenencia, impidiendo la protección estatal respecto de los bienes sobre los que se debe ejercer dominio eminente y, por ende, imposibilitando la materialización de una verdadera justicia en el campo colombiano”.

Para algunos/as entrevistados/as, el CM en lo inmediato, contribuye en resolver micro conflictos (de colindancia entre vecinos, por ejemplo) pero aún no están dadas las condiciones para los de mayor envergadura. No obstante, si el CM es una herramienta que se enmarca en una intención de construcción de paz en los territorios, es importante no sólo evidenciarlos sino ir trabajando en establecer rutas para darle salida a las diferentes tipologías de conflictos.

Tensión 6. Entre la comunidad y las instituciones que lideran el CM al sentir que la participación es puntual y no un elemento central del proceso

¿Posibles razones de esta tensión? La principal alerta sobre la participación tiene que ver con el carácter instrumental que parece tener en los proyectos de CM ya que se convoca para ofrecer información (socializar) y validar el proceso, pero luego no se establece cómo la comunidad tendrá acceso a la misma o si existen mecanismos para apropiarse de ella y utilizarla, por ejemplo, con fines de transformación de conflictos. Por lo general, tampoco se establecen mecanismos de veeduría -más allá del sistema de PQRSD- que permitan vigilar el buen uso de los recursos destinados al catastro y la transparencia en las diferentes etapas del proceso.

Tensión 7. Entre actores institucionales por el esquema contractual de operadores vs la dinámica de coordinación adoptada (Comité Operativo del Territorio)

¿Posibles razones de esta tensión? En el CM hay una relación nodular entre el gestor y los operadores catastrales. El CM debe incluir información que debe ser útil a múltiples fines y entidades. Por lo general, todas estas expectativas recaen sobre el operador quien recibe demandas de múltiples actores superando así la relación gestor- operador. Al final, esta concentración de demandas y expectativas sobre el operador deriva algunas veces en reprocesos que terminan por afectar los apretados cronogramas y los presupuestos.

¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa operativa

El tema de la participación plena del territorio y sus actores, planteada en la tensión 6, se detalla en la fase preoperativa, con la propuesta de diseño estratégico basado en sistemas de cooperación multi-actor, multinivel y el desarrollo de capacidades.

La tensión 7 -esquema de contratación y expectativas sobre el operador- amerita una evaluación y posterior revisión del sistema de contratación adoptado hasta el momento, en la medida en que parece haber varios cortos circuitos que deben corregirse, además de establecer directrices que sean claras para todas las instituciones que confluyen en el ejercicio.

El tema de los conflictos agrarios y ambientales (tensión 5) despertó mucho interés durante las entrevistas. Sin embargo, considerando nuevamente que muchos de estas tensiones llevan décadas sin una respuesta y que una de las bases de la construcción de paz en los territorios reside en en la transformación de los conflictos, sería éticamente inaceptable operar pretendiendo que no existen o que no tienen nada que ver con la formación o la actualización catastral.

El equipo operador del catastro es una de las primeras instancias en la que se expresa el conflicto por ello es importante que las y los profesionales tengan herramientas básicas de identificación de conflictos y de facilitación del diálogo para su abordaje inicial. Posteriormente, se puede apoyar en derivar el caso ante las autoridades o mecanismos correspondientes para evitar que escale a violencia. Para lo anterior, será clave contar previamente con el mapeo de actores y relaciones, la información acerca de las rutas y opciones disponibles para su abordaje, la identificación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos-MASC, así como las instancias administrativas o judiciales y sus competencias¹⁰

Algunas de las personas entrevistadas señalaron que en el proceso del catastro ya existen mecanismos para ayudar a abordar conflictos menores (p.e. de linderos entre vecinos) a través de la exposición pública de resultados que se hace al final del proceso de levantamiento de información en una vereda. Desde su perspectiva, esto permite a las y los involucrados ver lo que aparece en el mapa, llegar a un acuerdo y elaborar el acta de colindancia respectiva superando así tensiones preexistentes. Si bien, la exposición pública de resultados es un mecanismo poderoso para homogenizar el acceso a la información, no están exentos de acción con daño. Por lo general los espacios públicos tienen restricciones de tiempo y concurren personas con diferentes capacidades para interpretar imágenes, para argumentar sus posiciones y en algunas oportunidades que se encuentran en situaciones de poder disminuidas por coerción o desigualdades estructurales de género.

Otros señalan que es posible realizar, a mediano plazo, una “gestión de derechos públicos” entre modelos LADM para poder establecer a partir de la información en capas, los traslapes (p.e. entre un inmueble, una zona de reserva forestal o el límite de un municipio) y así definir los derechos, restricciones y responsabilidades (DRR) que de ellos se deriven. Esto quiere decir que al tener información actualizada, transparente y confiable las autoridades administrativas o judiciales pueden llegar a resolver entre otras, situaciones de derechos en disputa. Para mayor inspiración se sugiere revisar el Conpes 4007 “Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio”.

Opciones siempre habrá. La única opción no deseable, es huirle a los conflictos pues al dejarlos sin un abordaje podrían eventualmente escalar en violencia.

10. El documento de Lineamientos de participación ciudadana para la adopción e implementación del catastro multipropósito rural-urbano (DNP, 2021, pag. 13-14), numeral 2.2 Mapa de actores. De igual manera se encuentra en el documento del IGAC (2022, pag 3-4) titulado “Participación ciudadana e interlocución comunitaria para la operación catastral multipropósito”, punto 3.2 Directorio y mapa de actores.

Finalmente, referente a las amenazas sobre quienes participan del ejercicio (tensión 4), en el antes de la ejecución del proyecto de CM, se sugiere realizar un análisis de riesgo que permita identificar las amenazas, así como las vulnerabilidades y capacidades para disminuir el riesgo. Este se debe cruzar con el análisis del territorio que se describe en el documento de lineamientos de participación del DNP (2021a, 13). La idea es poder contar con una ruta de prevención y protección que permita reaccionar a tiempo y evitar hechos que lamentar.

Entre las bondades de un sistema de cooperación multi-actor y multinivel para el CM se encuentra que cada actor concurrente puede aportar, a partir de lo que mejor sabe hacer, así como desde sus mandatos y responsabilidades, de cara al logro del objetivo común. En este sentido, las rutas y medidas de protección y autoprotección serían de responsabilidad compartida desde el inicio del proceso. A continuación, sugerimos una herramienta para el análisis de riesgos y opciones de protección, que puede ser útil a este fin.

Tabla 5- Análisis de riesgos y opciones

<p>¿En qué consiste?</p>	<p>En una mirada de doble vía, en este análisis se busca identificar los efectos que el contexto puede causar en la intervención y sus actores directos, principalmente profesionales a cargo, y líderes de la comunidad y sus organizaciones, o sobre el prestigio del proceso mismo de CM. Así, desde una perspectiva sensible a los conflictos, el daño o los impactos negativos van de la intervención hacia el contexto, en tanto que el riesgo va del contexto hacia la intervención. En la práctica, muchos impactos negativos sobre el contexto retornan en forma de riesgos al proceso y a sus protagonistas, como parte de las reacciones por quienes han sido afectados por la actuación institucional.</p>
<p>¿Para qué sirve?</p>	<p>Para plantear acciones de prevención y protección que buscan minimizar la ocurrencia de un siniestro o hecho indeseable.</p>
<p>¿Cómo se aplica?</p>	<p>Recuerde que el riesgo es la probabilidad de que ocurra algún hecho indeseable, o, en otras palabras, es la probabilidad de que una amenaza se convierta en una calamidad. Está en función de la combinación entre las amenazas recibidas, las vulnerabilidades de los sujetos y las organizaciones, y las capacidades de estos para enfrentarlas así:</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin: 10px 0; text-align: center;"> <p>NIVEL DE RIESGO Amenaza X vulnerabilidad</p> <hr style="width: 50%; margin: 0 auto;"/> <p>Capacidades</p> </div> <p>Para realizar el análisis diligencie la matriz abajo. Para ello, se sugiere aplicarla en tres pasos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Listar los riesgos e identificar sobre quién o qué recaen. 2- Determina el nivel de riesgo: tanto amenaza como vulnerabilidad deben ponderarse de 0 a 5 de tal manera que 0 sea nulo y 5 alto. Una vez se multipliquen los valores dados, se anota el total en la columna "Probabilidad de ocurrencia". Este total se traslada al semáforo que permite visualizar las diferentes situaciones de acuerdo con tres posibilidades: riesgo alto-rojo (de 14 a 25 puntos), riesgo medio-amarillo (de 9 a 13 puntos), riesgo bajo-verde (de 0 a 8 puntos). Marque el color correspondiente en la matriz.

Tabla 5- Análisis de riesgos y opciones (continuación)

<p>¿En qué consiste?</p>	<p>3- Realizar la gestión de los riesgos, es decir, identificar las acciones para su mitigación con base en las capacidades de los sujetos involucrados. Si bien todos los riesgos deben gestionarse, es importante dar prioridad a aquellos que estén en semáforo rojo. La gestión de riesgo clásica propone disminuir a "cero" la relación vulnerabilidad-amenaza; es decir, ir pasando de la zona roja hacia la amarilla y la verde, para lo cual se deben realizar acciones de diverso orden (en especial acciones de disuasión y protección). Recuerde describirlas y señalar con la mayor precisión posible los responsables y los tiempos para ello.</p>					
<p>MATRIZ 4 ¿Qué riesgos sobre la restitución y sus actores presenta el contexto? ¿Qué acciones proponemos para mitigarlos?</p>						
1-Análisis de riesgo				2-Nivel de riesgo	3-Gestión de riesgo	
Ámbito/sujeto(s) afectado(s)	Amenaza	Vulnerabilidad	Probabilidad de ocurrencia	Semáforo	Acciones y recomendaciones	Tiempo y responsables
	¿Qué potenciales peligros se ciernen sobre funcionarios, víctimas o sobre el proceso?	¿Qué hace vulnerable a _____ frente a esta amenaza?	¿Cómo se concretaría el riesgo?	De 14 a 25 puntos	¿Qué posibilidad de respuesta se tiene frente a este riesgo?	¿Quiénes y cuándo?
				De 14 a 25 puntos		
				De 9 a 13 puntos		
			De 0 a 8 puntos			
Presidentes y <u>Presidentas</u> de JAC de las veredas de la zona alta del municipio	Panfletos de los GAOML que operan en la región	Alta visibilidad de los líderes y lideresas por su asistencia a actividades programadas	Hostigamientos, llamadas a "rendir cuentas" sobre el ejercicio, desistimiento de participación por miedo (Ya ocurrieron en otra ocasión similar)		Informar a Ministerio Público, activar mesa con organizaciones defensoras de DDHH	Inmediato: 1- Citar a reunión con ministerio público y organizaciones defensoras de DDHH 2-Preparar comunicado a la opinión pública
	4	5	20			
<p>Fuente. Restrepo, Gloria, et al, 2014, Herramienta de Análisis situacional. Guía de aplicación, Universidad Nacional de Colombia, Cosude, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, pag. 21-25</p>						

ETAPA POS-OPERATIVA (después)

Finalmente, está la etapa posoperativa que implica la consolidación y validación de la información con miras a cerrar el proceso y a poner en vigencia la información catastral.

Las tensiones en esta etapa se relacionan con los siguientes aspectos

Tensión 8- Entre habitantes y administración local por el cobro de impuesto como resultado de la actualización del catastro

¿Posibles razones de esta tensión? Los resultados del catastro se cuestionan, cuando sale el nuevo cobro de impuesto. La población espera resolver problemas de titulación y otros más y lo que recibe es una nueva carga tributaria, por lo que empieza a poner en duda el ejercicio, incluso a desacreditarlo. Esto no solo afecta el proceso fiscal del municipio, sino que puede afectar otras decisiones y acciones del Estado nacional y local que se sustentan en la información obtenida en el ejercicio de CM.

Tensión 9. Frustración en la población y en las autoridades locales cuando no se termina el proceso de formación del catastro, se deja incompleto el ejercicio o cuando a pesar de terminarse, el acceso a la información es restringido

¿Posibles razones de esta tensión? Las comunidades llevan un registro detallado de los procesos que han generado frustración en sus territorios. Lo anterior, por haber generado impactos no deseados, o tratarse de iniciativas impuestas sin tener en cuenta su perspectiva, o porque fueron cosméticos en términos de participación o quedaron incompletos. Es natural pues que exista cierta prevención frente a los nuevos proyectos que llegan.

¿Qué hacer? Algunos instrumentos útiles para superar estas tensiones y para incluir la sensibilidad al conflicto y al daño en la etapa pos-operativa

Como lo mencionamos en la introducción de este documento, al ser el CM una experiencia en curso, con varias iniciativas agenciadas por cooperación internacional e instituciones del Estado, cada una de las cuales tiene énfasis y explora metodologías diversas, las posibilidades de aprendizaje y replica son enormes. Sin embargo, estas se reducen cuando quienes están al frente de estas intervenciones no reflexionan sobre lo realizado y sobre sus aprendizajes. Para un enfoque sensible a los conflictos y al daño, retomar experiencias similares constituye un acumulado que permite no repetir errores ya superados y por el contrario, replicar prácticas consideradas positivas por su flexibilidad, creatividad, impactos y resultados. Este sería el caso de las experiencias de cobros graduales y estrategias de información clara y precisa sobre los impuestos que se han realizado en Bogotá y en Pereira, cuyas reflexiones sería importante tener para municipios que hoy presentan serias dificultades en este tema y que se reflejan en la tensión 8. Esta experiencia es sin duda valiosa y puede estar acompañada de un sistema transparente de información donde el eje central sea la ventanilla única como estrategia constante y disponible para resolver dudas sobre el cobro de impuestos, desde el inicio del proceso y no solo en la etapa posoperativa.

Se sugiere la siguiente herramienta para realizar sistematizaciones de experiencias desde la sensibilidad al conflicto la cual se puede complementar con otros elementos transversales de aprendizaje que se deseen compartir y transferir. No obstante, de las entrevistas se concluye que se requiere de una plataforma para la gestión del conocimiento que permita a los actores públicos y privados interesados en el CM acceder a las lecciones y aprendizajes sobre las cuales puedan diseñar sus estrategias. De hecho, experiencias internacionales previas o en curso han contribuido con sus lecciones a adoptar mejores prácticas de CM en nuestro país, lo que también nos compromete a documentar lo logrado para orientar experiencias futuras. La tabla 6 recoge las tareas iniciales para organizar un proceso de sistematización de la experiencia.

Tabla 6- Sistematizar y aprender de la experiencia

¿Por qué sistematizar las intervenciones?	La gestión del conocimiento es una estrategia clave para la sensibilidad al conflicto y la construcción de paz porque permite reflexionar acerca de los riesgos de hacer daño y las potencialidades de construir y fortalecer la paz. Incorporar los aprendizajes facilita, además, la prevención y minimización de estos daños y la utilización de las «buenas prácticas» por otros actores. Uno de los mayores daños que con frecuencia se hacen a sí mismas las organizaciones es no aprovechar la práctica para aprender y mejorar, o permitir que los aprendizajes alcanzados por algunos de sus miembros se queden como aprendizajes personales, cuando bien podrían favorecer la gestión institucional al ser identificados y socializados oportuna y apropiadamente.
¿En qué consiste?	La presente herramienta presenta una serie de pasos, a manera de preguntas, y un listado de ejemplos que guiarán el proceso de sistematización y lograr acuerdos por consenso para este fin.
¿Para qué sirve?	Ayuda a definir los aspectos claves del proceso, con una amplia participación de los miembros de la organización/institución.
¿Cómo se aplica?	Una plenaria. Se sugiere utilizar tarjetas y marcadores para la lluvia de ideas, también es recomendable un tablero sobre el cual hacer modificaciones a la idea inicial hasta llegar al consenso. El dinamizador leerá las preguntas, animará la participación activa de los y las asistentes, utilizará ejemplos cuando no surjan muchas ideas de la audiencia y facilitará el logro de consensos para cada uno de los pasos. Se recomienda que la tarjeta con pregunta que se esté trabajando permanezca en un lugar visible durante el ejercicio.
¿Cuáles son los puntos clave para planear la sistematización?	
Sugerencia metodológica: Es aconsejable la dinámica de 'lluvia de ideas' especialmente para el primer punto que, normalmente, recoge gran variedad de ideas. Para los puntos restantes puede ser suficiente que el dinamizador consigne las ideas en el tablero y facilite los consensos.	
PASOS:	EJEMPLOS:
¿Qué conocimiento se espera obtener? Definir claramente sobre qué queremos generar el conocimiento, qué nos interesa aprender, en qué vamos a centrar la mirada de sistematización. El resultado puede tener una pregunta central (Pregunta de sistematización) y dos o tres que la complementen o ayuden a explicarla.	¿Qué factores (internos y externos) dificultan y/o facilitan la aplicación de la ASD-CP? - ¿cómo identificar los mensajes éticos implícitos que se transmitieron con las acciones? ¿Qué implicaciones han tenido para la organización/institución y el contexto? - ¿Cuáles de las herramientas del ASD-CP utilizadas han traído mayor beneficio a la población Meta? ¿Cuáles han reportado mayores beneficios para la organización/institución? Y ¿Cuáles han reportado mayores beneficios para otros actores involucrados en el proceso/proyecto?
¿Para qué/quién lo utilizará? Tener en cuenta, desde el principio, quién utilizara los aprendizajes y para qué, resaltando la vital importancia de que sea la misma organización/institución la primera beneficiaria de sus propios aprendizajes.	Lo utilizará el equipo programático para diseñar o modificar sus estrategias en caso necesario (cundo estén haciendo daño, se identifiquen otras con mayores impactos positivos o generen vulnerabilidades innecesarias, etcétera). - Lo utilizará la dirección de la organización/institución la hacer rendición de los donantes y a la comunidad.

Tabla 6- Sistematizar y aprender de la experiencia (continuación)

PASOS:	EJEMPLOS:
¿quiénes participarán en el proceso? Quiénes están en la ejecución del proyecto para facilitar la recolección, análisis y comprensión de la información clave y, además, de personal directivo para facilitar la incorporación de los aprendizajes en la gestión organizacional.	Las personas de la organización responsables del programa/proyecto.-Personas del nivel directivo del área administrativa.
¿En qué momento se recogerá y se analizará la información de sistematización? Precisar los momentos y definir los recursos (humanos y financieros, si se requieren) necesarios para incorporarlos en el plan y presupuesto del programa/proyecto.	Durante el seguimiento (o autoseguimiento) mediante pequeñas modificaciones a los formatos que se utilizan, de forma que se pueda obtener información valiosa para el aprendizaje (que permita responder a las preguntas de sistematización). Identificando las actividades de plan del programa / proyecto donde será posible recoger la información. - En los momentos de evaluación, al realizar un análisis con relación a la pregunta clave de sistematización y utilizando la información pertinente de la evaluación.
Teniendo en cuenta los pasos anteriores ¿debemos hacerle algún ajuste a nuestras preguntas de sistematización? ¿Cuál? Revisar el acuerdo sobre el eje del conocimiento que se desea obtener (definido en el primer paso) para ajustarlo en el caso necesario y redefinir la pregunta de sistematización respectiva.	¿La pregunta de sistematización acordada da respuesta a lo que queremos aprender? - ¿Tenemos los mecanismos para recaudar la información necesaria? - ¿Sería pertinente hacer alguna modificación para que se ajuste mejor a nuestras necesidades o para alcanzar mayor claridad?
Fuente. García, Lina María, et al, 2012, Acción sin daño como aporte a la Construcción de Paz, Manual para la práctica, PNUD, GIZ, Universidad Nacional, Fundación Synergia, Bogotá (documento en digital), pag.151-152	

Finalmente, respecto a la tensión 9, si se prevén dificultades para la continuidad del proceso o si está estipulado sólo realizar una parte del territorio u obtener una parte de la información, es muy importante planear bien la estrategia de salida del territorio y en especial, señalar los plazos y mecanismos para la continuidad del trabajo a futuro. Se propone para ello, la siguiente herramienta, la cual se puede ajustar de acuerdo con el tipo y características de la iniciativa de CM que se trate.

Tabla 7- ¿Cómo preparar o valorar la estrategia de salida del programa o proyecto?

¿En qué consiste?	Es una lista de chequeo para cumplir con el propósito de la postura de sensibilidad a los conflictos y la ASD, que propone prever estrategias de salida que aseguren la responsabilidad sobre el proyecto y sus efectos en el mediano o largo plazo. Dicha salida o terminación normal o imprevista debe prepararse en varios aspectos y durante todo el ciclo de gestión. En el momento de la evaluación es necesario revisar si están dadas las condiciones para hacer una salida responsable y cuidadosa que vele por la sostenibilidad del proceso.
¿Para qué sirve?	Para asegurar la responsabilidad sobre la debida apropiación del proceso por parte de los destinatarios y de las organizaciones locales.
¿Cómo se aplica?	En varios ejercicios internos de talleres se preparan las respuestas a la lista de chequeo que se presenta en esta herramienta. Si es necesario, se deben adecuar las preguntas a las condiciones y a los momentos de su gestión.

Tabla 7- ¿Cómo preparar o valorar la estrategia de salida del programa o proyecto? (continuación)

¿Cómo se aplica?	Como resultado es preciso elaborar un plan o estrategia de salida consensuado con los niveles directivos y operativos del proyecto. Esta es una tarea que, por su magnitud, debe estar agenciada por el Comité Operativo Territorial de CM.	
¿Cómo preparar y valorar la estrategia de salida del programa o proyecto?		
ASPECTOS A TENER EN CUENTA	LISTA DE CHEQUEO	RESPUESTAS Y PREVISIONES
Participación de la comunidad	¿Qué indicios demuestran que se ha fortalecido la apropiación y la participación de la comunidad?	
	¿De qué manera evaluamos los resultados del proyecto con la comunidad?	
	¿Cuáles son las capacidades que pensamos (y podemos comprobar) que se han fortalecido en la comunidad (liderazgos, capacidades administrativas y técnicas, otros)?	
	¿Qué tanto conocieron del proyecto las y los destinatarios? ¿- Qué tipo de registros y archivos, organizados y confiables (actas, materiales visuales y audios) con las referencias del proyecto tienen las y los destinatarios del proyecto?	
	¿De qué manera hemos hecho partícipes y concientes a las y los destinatarios de la terminación del proyecto?	
	En caso de que el proyecto deba parar su ejecución antes de lo previsto, ¿qué información se ha dado a sus destinatarios y qué medidas de reparación de posibles daños se han previsto?	
Coordinación interinstitucional	¿Qué otras organizaciones o entidades se han vinculado al proyecto?	
	¿En qué medida esta vinculación permite asegurar la continuidad de las acciones?	

¿Cómo preparar y valorar la estrategia de salida del programa o proyecto?		
Planes para la continuidad	¿Cómo hacer un plan viable para darle continuidad a las acciones que deban prorrogarse?	
	¿Quiénes van a participar en la elaboración del plan?	
	¿Qué recursos son necesarios para continuar?	
	¿De qué forma se obtendrán recursos para la continuidad?	
	¿Están claras las responsabilidades para continuar?	
	¿Mediante cuáles mecanismos se asegura el compromiso para continuar (actas, firmas de convenios, etcétera)?	

Fuente. García, Lina María, et al, 2012, Acción sin daño como aporte a la Construcción de Paz, Manual para la práctica, PNUD, giz, Universidad Nacional, Fundación Synergia, Bogotá (documento en digital), pág. 141-143

A manera de conclusión

Al revisar las tensiones, es evidente que un buen número de estas son previsibles y se pueden identificar en el momento ANTES de la intervención analizando aspectos claves del contexto como los conflictos por la tierra y el territorio presentes en el municipio, los actores y sus intereses, los riesgos y su prevención, y así mismo, disponiendo de estrategias para mitigar los efectos que tengan sobre la intervención y viceversa. Estas estrategias deben ser desarrolladas y aplicadas por el gestor y todo el equipo operador, pues a menudo se dejan a cargo únicamente de los profesionales sociales. Igualmente, las estrategias deben ser evaluadas periódicamente en su efectividad y vigencia.

Es importante decir, que para estos análisis previos se cuenta con orientaciones e instrumentos metodológicos producidos por diferentes actores como el Banco Mundial, DNP, IGAC, Universidades, Cooperantes entre otros, además de los que aquí se proponen.

Finalmente, se comparten a continuación algunas situaciones que más allá de denominarse tensiones, podrían convertirse en mensajes éticos implícitos que se deberían evitar. Estos, al igual que las tensiones arriba enumeradas, resultan de la conversación con las personas entrevistadas:

Tabla 8- Siete acciones con daño que NO se deberían permitir en la operación de proyectos de CM

- 1- Avalar mediante el ejercicio de CM el despojo y el acaparamiento de tierras
- 2- Establecer alianzas con actores que dejen sombra de corrupción o de no transparencia en el ejercicio del catastro
- 3- Debilitar a las entidades territoriales al proponerles formas de ejecución o de gestión del catastro, no adecuadas a sus posibilidades. ¡La sostenibilidad es importante!
- 4- Dejar conflictos sin abordar
- 5- Tensiones entre instituciones, que al final, son el reflejo de la falta de coordinación. ¿Cómo decirle a la gente que debe superar sus diferencias y llegar a acuerdos, si las instituciones del Estado no son capaces de hacerlo?
- 6- Seguir dejando por fuera a las mujeres de las estadísticas, de los mapas, de los títulos de propiedad, de los beneficios de acceder a la información que trae consigo el catastro.
- 7- Restringir el acceso de la información a los actores del territorio. El uso público y amplio de la información es un derecho que se debe garantizar

Fuente: elaboración propia de la autoría

Epílogo: Aporte de las iniciativas de CM a la construcción de paz

La implementación del CM es un desafío neurálgico para la implementación del punto 1 sobre Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC EP. Mas allá de lo anterior, un CM que aporte a la construcción de paz implica antes que todo un compromiso por no hacer daño. Es decir, tomar las medidas necesarias para que la implementación de los proyectos no genere nuevos conflictos y/o recrudezcan los preexistentes.

Un proyecto de CM que además de garantizar la mínima expectativa de Acción Sin Daño quiera ir un paso más allá en su aporte a la construcción de paz sin duda alguna debe diseñarse con un poco más de reflexión y presupuesto. Incorporar la participación activa (y no cosmética) de las y los pobladores de un territorio es una apuesta certera en esa dirección. Sin embargo, se trata de una apuesta que no siempre es tan sensible a las presiones de tiempo y las restricciones presupuestales. ¿Cómo se aprovechan los proyectos de CM para promover el diálogo transformador entre los miembros de la comunidad y entre estos y las instituciones? ¿Qué implicaciones tiene esto en las conductas, actitudes, relaciones y la convivencia pacífica en los territorios? Responder estas preguntas podría hacer la diferencia en términos del aporte a la construcción de paz, pero al mismo tiempo traducirse en un “dolor de cabeza” adicional para los formuladores e implementadores de proyectos de CM que ya tiene que lidiar con las tensiones presentadas en este documento y otra afugias propias de la operación. En la opinión de algunos y algunas entrevistadas, otorgar al CM tantas tareas no solo es costoso sino inviable.

Un CM que aporte a la construcción de paz debe ser sensible a las presiones por resultados y a los desafíos asociados procesos licitatorios que implican buscar el mejor equilibrio entre la agilidad, el precio y los resultados. Por ejemplo, según las entrevistas, en la contratación de la operación catastral, los términos de referencia por lo general incluyen los “asuntos sociales” en una posición inferior a los “asuntos técnicos” en la jerarquía de objetivos y resultados.

Sin pretender ser exhaustivos en esta exploración aún pendiente en Colombia, se acoge la propuesta de Birke-Daniels & Kurtenbach, (2021) quienes construyen un concepto glocal de paz que articula tres dimensiones o pilares. Tal vez puedan servir de inspiración para profundizar más adelante en esta reflexión:

Pilar 1. Integridad física, corresponde a los esfuerzos por disminuir la aparición de violencia directa entre contradictores (agresiones, descrédito, persecución, muerte, etc.)

“El poder de la información transparente para resolver conflictos, tiene como ejemplo la experiencia de CM en Cumaribo-Vichada donde indígenas y colonos con el ejercicio de tomar ellos mismos los puntos límites de fincas y del resguardo, y luego ver el resultado en la inspección final lograron ubicar el punto conflictivo y supieron resolver la diferencia de manera ecuánime y así, firmar las actas respectivas”¹¹

Pilar 2. Transformación constructiva de conflictos. Que busca, como su nombre lo indica, transformar las tensiones en oportunidades y permitir que actores con intereses opuestos puedan encontrarse y dialogar.

“El CM es una ventana de oportunidad para favorecer el diálogo entre actores (Estado, empresarios, campesinos, indígenas). Sin embargo, hay varias limitaciones a esto: 1- los contratos de operación son temporales y no incluyen estos temas y acciones 2- No está estipulado abrir mesas de dialogo para los temas más complejos, los conflictos más difíciles frente a uso o propiedad. En ese sentido, in situ, el CM puede dejar marcados estos conflictos (Sin embargo, ino caracterizados!). El CM sirve para resolver micro conflictos (de colindancia entre vecinos, por ejemplo) pero aún no están dadas las condiciones para estos de mayor envergadura”.

11. Las citas corresponden a las entrevistas realizadas con representantes de proyectos en curso de CM, académicos, gestores y operadores catastrales.

Pilar 3. Derechos fundamentales individuales y colectivos. Centrado en proteger y promover los derechos de sujetos y colectivos que nunca habían sido considerados por el Estado.

“En muchas regiones con conflictos de diverso orden (p.e Ecuador, Kosovo), el catastro definió las reglas de usos múltiples, incluso en situaciones difíciles en que había derechos traslapados”

“El tema del catastro ligado a la regularización del impuesto es un tema de justicia social dado que significa que el que tiene más, puede y debe pagar más, y esto permite redistribuir la riqueza a partir de inversión social de los municipios”.

“La comisión de empalme sugiere desarrollar la prestación progresiva del servicio de gestión catastral en municipios con bajo nivel de productividad, alto nivel de latifundio y altos niveles de conflicto, priorizados para procesos de formación y actualización catastral. Esto ligado a los fines de equidad, justicia y paz que se propone el gobierno (Pag 37 Acciones para los primeros 100 días de gobierno)”

Visto así, el énfasis y mejor estrategia de CM en términos de construcción de paz, consiste en el pilar o pilares que el territorio considere como importantes para construir e implementar su visión de desarrollo territorial. De allí la importancia de que la implementación de los proyectos de CM se dé en configuración de gobernanza multi-actor y multinivel para promover que las distintas voces sean escuchadas y tenidas en cuenta.

Recientemente, actores diversos del nuevo gobierno han manifestado la relevancia y el potencial que tiene el CM para promover la paz en un sentido glocal como el arriba señalado. Se ha resaltado la importancia de acelerar el proceso de formación y actualización catastral para tomar decisiones claves en materia de desarrollo productivo en la ruralidad y redistribución de tierras¹².

“51. Al Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales, finalizar la formación del catastro multipropósito:

- A través de un proceso participativo y ágil que resuelva las inconsistencias con el registro de instrumentos públicos; que sea de utilidad para la planeación de políticas públicas; que garantice su actualización y conservación a lo largo del tiempo; y que conduzca a un sistema de información de fácil acceso y utilización para la ciudadanía.*
- Apropiando los recursos financieros e institucionales necesarios para que se cumpla de manera prioritaria con el cronograma y las metas ya establecidas.*
- Garantizando el derecho a la consulta previa que el mecanismo requiere en territorios étnicos (CEV, 2022, 870)” .*

12. <https://www.infobae.com/america/colombia/2022/08/15/los-retos-que-tendra-el-gobierno-de-gustavo-petro-con-la-reforma-agraria/> consultado el 22/08/2022

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Mary, 2009, *Acción sin daño: cómo la ayuda humanitaria puede apoyar la paz o la guerra*, Traducción Jacques Mérat, Universidad Nacional, Ediciones Antropo, Bogotá.
- Banco Mundial, 2020a, *Propuesta de arreglo institucional en materia de conciliación de conflictos de tierras en zonas PDET*, Colombia TA support for cadastre project, Washington DC.
- _____, 2020b, *La conciliación de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra rural. Guía práctica para la atención, orientación y resolución de casos*. Colombia TA support for cadastre project, Washington DC.
- Bello, Martha, Olga Vásquez (compiladoras), 2011, *Acción sin daño. Reflexiones para el contexto colombiano*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá
- Birke-Daniels & Kurtenbach, 2021, *Los enredos de la paz. Reflexiones alrededor del largo camino de la transformación del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Fundación Fescol, GIGA, GIZ,
- Comisión para el esclarecimiento de la verdad, la convivencia y la no repetición, 2022, *Informe final. Hallazgos y Recomendaciones*, Bogotá.
- Conflict Sensitivity Community Hub, 2004, *Conflict sensitivity approaches to development, humanitarian assistance and peacebuilding: A resource pack*, <https://www.conflictsensitivityhub.net/index.php/resourcesenglish/> recuperado el 16/08/2022
- DNP, IGAC, DANE, 2020, *Proyectos TIPO. Actualización catastral con enfoque multipropósito*, Bogotá.
- DNP, 2021a, *Lineamientos de participación ciudadana, Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural – Urbano CRÉDITOS BIRF N.º 8937-CO // BID N.º 4856/OC-CO* Bogotá.
- DNP, 2021b, *Lineamientos de salvaguardas de género, Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural – Urbano CRÉDITOS BIRF N.º 8937-CO // BID N.º 4856/OC-CO* Bogotá.
- DNP, 2021c, *Mecanismos de peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias-PQRSD, Programa para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural – Urbano CRÉDITOS BIRF N.º 8937-CO // BID N.º 4856/OC-CO* Bogotá.
- García, Lina María, Rodríguez, Ana Luz, Rodríguez, Julia Esmeralda, Vela, Margarita María, 2012, *Acción sin daño como aporte a la Construcción de Paz, Manual para la práctica*, PNUD, GIZ, Universidad Nacional, Fundación Synergia, Bogotá (documento en digital)
- Goodhand, Jonathan & Atkinson Philippa, 2001, *Conflict and Aid: enhancing the peacebuilding impact of international engagement, A synthesis of findings from Afghanistan, Liberia and Sri Lanka*, International Alert.
- IGAC, 2022, "Participación ciudadana e interlocución comunitaria para la operación catastral multipropósito", código: PC-FAC-04 (documento interno de gestión)
- Instituto Kroc, 2022, *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde le monitore a la implementación, dic 2020 a nov 2021, Apoyo del Fondo multidonante de NNUU para el sostenimiento de la paz en Colombia*.
- León, Felipe y Dávila, Juana, *Catastro para la paz, 2020, Tensiones, problemas, posibilidades, Documentos 59, Dejusticia*, Bogotá,
- Restrepo, Gloria, et al, 2014, *Herramienta de Análisis situacional. Guía de aplicación*, Universidad Nacional de Colombia, Cosude, Unidad de Restitución de Tierras, Bogotá, pag. 21-25
- Vásquez, Olga, Perilla Leonor, 2019, *Caminos hacia la transformación: análisis de los abordajes de las comunidades y el Estado sobre 5 casos de conflictos por la tierra y el territorio*, Cosude, Universidad Nacional, Universidad de la Amazonia, Universidad de Cartagena, Universidad Popular del Cesar, Universidad de Los Llanos, y Universidad Popular del Cesar, Bogotá

DANE
INFORMACIÓN PARA TODOS



Implementado por
giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH