

# PROYECTO ESQUEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL PARA EL POSCONFLICTO

MARCO CONCEPTUAL Y OPERATIVO DE LOS  
PROGRAMAS PILOTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN,  
EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

Mayo de 2018



# MARCO CONCEPTUAL Y OPERATIVO DE LOS PROGRAMAS PILOTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>2</b>
<b>A. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO OISS</b>	<b>3</b>
1. EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN SOCIAL PARA TRABAJADORES RURALES, CON ÉNFASIS EN LA COBERTURA DE RIESGOS DEL TRABAJO Y SEGURIDAD Y SALUD LABORALES	3
2. PROMOCIÓN Y RECONOCIMIENTO DE DERECHOS PARA POBLACIÓN RURAL, ACCESO A LA PROPIEDAD Y EMPRENDIMIENTO PARA LA GENERACIÓN DE INGRESOS	4
3. ATENCIÓN EN SEGURIDAD SOCIAL A PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN RAZÓN DEL CONFLICTO ARMADO, EMPLEABILIDAD Y RUTAS DE INCLUSIÓN, CON ÉNFASIS EN SEGUIMIENTO A VÍCTIMAS DE MINAS ANTIPERSONA	6
<b>B. DESCRIPCIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROGRAMA PILOTO</b>	<b>8</b>
1. OBJETIVOS DEL PILOTO	8
1.1 GENERAL	8
1.2 ESPECÍFICOS	9
2. ENFOQUES TRANSVERSALES PROGRAMA PILOTO PROYECTO OISS – POSTCONFLICTO	10
2.1. DECLARACIÓN DE TRANSVERSALIDAD DE COMPONENTES	10
2.2 TRANSVERSALIDAD DE PRINCIPIOS	10
3. PARÁMETROS DE DISEÑO DEL PROGRAMA PILOTO	12
3.1 ÁREA GEOGRÁFICA	12
3.1.1 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)	13
3.1.2 Municipios ZOMAC	14
3.1.3 Municipios con alta incidencia de accidentes por MAP/MUSE	15
3.1.4 Criterios de Priorización: Cruce de Variables	15
3.2 ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA PILOTO	19
3.3 ADAPTABILIDAD Y EXPANSIÓN DEL PROYECTO	19
3.3.1 Evaluación de la Población Objetivo	19
3.3.2 Escala del Proyecto	20
3.3.3 Factores Incidentales	20
3.3.4 Elementos Normativos	20
3.3.5 Financiación	20
4. ESQUEMA OPERATIVO DEL PROYECTO PILOTO	21
4.1 EL COMITÉ DIRECTOR Y LA SECRETARÍA TÉCNICA	21
4.1.1 Naturaleza y funciones	21
4.1.2 Estructura y composición	23
4.1.3 Esquema de Financiamiento	23
4.2 MODELO OPERATIVO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA	24
4.3 LINEAMIENTOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN	26
4.3.1 Modelos para evaluación y seguimiento a los aportes al proyecto	31

# MARCO CONCEPTUAL Y OPERATIVO DE LOS PROGRAMAS PILOTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DEL PROYECTO

## INTRODUCCIÓN

La firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Colombiano y las FARC supuso no solamente el silencio de los fusiles, sino la formulación e implementación de diversas políticas públicas con el fin de dar efectivo desarrollo a algunos de los puntos contenidos en dicho acuerdo.

En efecto, y complementariamente a los temas relacionados con la reforma rural integral, el acuerdo también contempla tareas en materia de seguridad social, incluido el fortalecimiento del Sistema de Protección y Seguridad Social de la Población Rural, con un enfoque diferencial y de género.

La Organización Iberoamericana de Seguridad Social (**OISS**), en el marco de la implementación de los acuerdos Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, y en articulación con la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, ha trabajado en la formulación de una propuesta conceptual, metodológica y operativa con mirada de largo plazo, orientada hacia prestar apoyo técnico y acompañamiento en el ámbito de la protección social al Proceso de Paz en Colombia y la gestión del Postconflicto.

En este sentido, el ejercicio liderado por la **OISS** ha tenido como propósito formular alternativas especialmente diseñadas para llenar vacíos normativos y operativos para fortalecer los esquemas de protección social, especialmente para las comunidades rurales del país y para grupos poblacionales especialmente vulnerables. La **OISS** ha centrado su ejercicio sobre protección social en el marco del posconflicto en tres componentes principales:

- ★ Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales;
- ★ Promoción y reconocimiento de derechos para población rural, acceso a la propiedad y emprendimiento para la generación de ingresos;
- ★ Atención en seguridad social a personas con discapacidad en razón del conflicto armado, empleabilidad y rutas de inclusión, con énfasis en seguimiento a víctimas de minas antipersona.

## A. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO OISS

### 1. Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales

Dados los altos niveles de informalidad laboral y la ineficacia de los sistemas de cobertura a la vejez y a riesgos laborales en las zonas rurales, es necesario avanzar en el diseño y aplicación de mecanismos efectivos de protección para los trabajadores informales del campo.

En el escenario del posconflicto es urgente establecer mecanismos de protección social que dignifiquen a los habitantes del sector rural, especialmente aquellos que laboran por cuenta propia en esquemas de economía familiar y se encuentran desprovistos de garantías frente al riesgo de la falta de ingresos en la vejez y en contingencias de salud derivadas de su actividad laboral agropecuaria, por cuanto no llenan los requisitos para acceder a los regímenes contributivos de la seguridad social.

Tenemos que en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se estableció el capítulo sobre PLANES NACIONALES DE REFORMA RURAL INTEGRAL que se concreta en el aparte 1.3.3.5 FORMALIZACIÓN LABORAL Y PROTECCIÓN SOCIAL, donde quedó planteado el fortalecimiento del sistema de protección y seguridad social de la población rural con un enfoque diferencial, para garantizar el trabajo digno y los derechos de los trabajadores y trabajadoras del campo, y su protección social mediante planes progresivos de protección social y de garantía de derechos.

Entre los criterios acordados para estas iniciativas está el de la “garantía de protección social, mediante un beneficio económico periódico para los trabajadores y trabajadoras del campo en edad de jubilarse y de un subsidio de riesgos laborales, proporcional a un ahorro individual acompañado de un subsidio por parte del Estado” y también “la extensión de programas para la protección eficaz del riesgo económico de la vejez hacia la población rural de tercera edad en extrema pobreza que no está cubierta por el sistema de seguridad social considerando las necesidades especiales de las mujeres adultas mayores”

El “*INFORME SOBRE EL ESTADO EFECTIVO DE IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO DE PAZ COLOMBIANO*” del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame), da cuenta de 12 disposiciones a expedir, de las cuales faltan por iniciar 10, con un avance calificado como mínimo del 17%, faltando el 83% y 0% en realización intermedia o plena, y dice que “En cuanto al plan de formalización laboral y protección social para la población rural, es necesario validar información sobre avance en este momento.” En este eje conceptual el proyecto **OISS** en el presente componente pretende aportar a las necesidades antes mencionadas con productos que se concretan a revisar prácticas

y experiencias en protección social del sector rural en Iberoamérica con énfasis en cobertura de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo y formular propuestas específicas para la ampliación de la cobertura de protección social y protección de riesgos laborales, revisando herramientas que actualmente tienen algún desarrollo en el sistema de seguridad social colombiano, de manera que puedan ser operadas en el corto y mediano plazo en el marco del proyecto piloto que debe diseñarse.

De manera específica, se formulará una propuesta de proyecto de Decreto para implementar la extensión de BEP's hacia un mecanismo de seguro laboral rural con énfasis en riesgos laborales, previa realización de eventos de socialización con actores relevantes

También se aportará el marco conceptual y operativo de un programa piloto con determinando focalización y cobertura geográfica, poblacional y sectorial basada en criterios establecidos a partir de las necesidades y prioridades que establezca la Alta Consejería para el Postconflicto y el Ministerio de Trabajo. Además, se tendrá como criterio de diseño y formulación del proyecto piloto que los tres componentes del proyecto puedan ser operativizados de manera coherente e integral en el mismo, tema que se abordará al final de este documento. Dicha formulación tendrá una propuesta de implementación, un modelo de evaluación de resultados y un modelo de seguimiento. Además una propuesta de arreglo institucional para la instalación una secretaría técnica con mecanismos de coordinación inter institucional, concertación de políticas y estrategias.

## **2. Promoción y reconocimiento de derechos para población rural, acceso a la propiedad y emprendimiento para la generación de ingresos**

En Colombia existen marcadas brechas en términos de bienestar entre la población urbana y la rural, los habitantes de las zonas rurales tienen menores oportunidades de desarrollarse plenamente y como consecuencia existen muy pocas posibilidades de que generación tras generación mejoren su condición socioeconómica. Situación generada entre otros factores, por el alto déficit en la provisión de bienes y servicios de interés social, al bajo acceso a activos productivos y a las capacidades para generar ingresos y marcadas desigualdades de género.

En la zona rural hay una alta incidencia de la pobreza, tanto monetaria como multidimensional. Según la Encuesta de Calidad de Vida (ECV) 2013, mientras que el 46 % de la zona rural es pobre multidimensionalmente, solo el 18,5 % de la población urbana se encuentra en esta condición. La población en las zonas rurales que se encuentra en la pobreza extrema por ingresos es del 19.1%, en tanto, que en la zona urbana sólo abarca el 6% de su población.

La concentración de la propiedad rural en Colombia ha sido una constante histórica. Según el coeficiente de GINI la distribución de la tierra mejoró levemente entre 1960 y 1984, pero desde entonces ha ido aumentando, llegando al vergonzoso 0,897 en 2014, ocupando dentro de la región el primer lugar en el ranking de desigualdad en la distribución de la tierra, seguido de Perú, Chile y Paraguay. En Colombia las Unidades de Producción Agropecuarias con menos de 10 hectáreas representan el 81% del total de explotaciones y cuentan con sólo 2 hectáreas como promedio; en tanto que las Unidades de Producción Agropecuarias mayores de 2.000 hectáreas son sólo el 0.1% de las unidades con un tamaño promedio de 17.195 hectáreas. Lo que muestra nítidamente la desigualdad en la distribución de la tierra.

Los acuerdos alcanzados para la terminación del conflicto armado en Colombia reconocen como las principales causas históricas del mismo, la concentración de la tierra, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales. El primer punto del Acuerdo firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP, denominado *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*, se ocupa de señalar las bases para la transformación estructural del campo y, crear las condiciones de bienestar para la población rural, haciendo explícita la necesidad de fortalecer y desarrollar la economía campesina, familiar y comunitaria.

El punto 1.3 que es uno de los más extensos del Acuerdo Final establece que las autoridades competentes deberán elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo, por una parte, de superar la pobreza y la desigualdad para alcanzar el bienestar de la población rural; y por otra, la integración y el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad.

Son más de 10 los Planes Nacionales para la implementación de la Reforma Rural Integral que están comprendidos en 4 temáticas. Sobre economía solidaria el punto 1.3.3.1 incluye el Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural “con el propósito de estimular diferentes formas asociativas de trabajo de o entre pequeños y medianos productores y productoras, basadas en la solidaridad y la cooperación, y que promuevan la autonomía económica y la capacidad organizativa en especial de las mujeres rurales, y fortalezcan la capacidad de los pequeños productores y productoras de acceder a bienes y servicios, comercializar sus productos y en general mejorar sus condiciones de vida, de trabajo y de producción.”

En relación con la asociatividad se acordó que el “Gobierno fomentará y promoverá la asociatividad, encadenamientos y alianzas productivas entre pequeños, medianos y grandes productores, así como con procesadores, comercializadores y exportadores a fin de garantizar una producción a escala y competitiva e insertada en cadenas de valor agregado que contribuyan a mejorar

las condiciones de vida de los habitantes del campo en general y en particular de los pequeños productores.”

Son grandes los retos que tiene el país para consolidar la paz que no solamente se limita a expandir los servicios y la presencia del estado en los territorios rurales, sino a mejorar los ingresos de los trabajadores independientes y ocupados en actividades agrícolas, para mejorar sus condiciones de vida, asegurar el recambio generacional en estas actividades, superar la economía de subsistencia, e incorporarlos en los canales de comercialización formales.

En este contexto el componente 2 del proyecto de la **OISS** se enfocará hacia proponer soluciones a las problemáticas planteadas. Se elaboró un documento con la revisión de experiencias y buenas prácticas en materia de acceso a la propiedad y, de organización y emprendimiento para la generación de ingresos en 4 países de Iberoamérica (Argentina, Brasil, Ecuador y México) que pueden ser tenidas en cuenta para Colombia, así como un documento técnico sobre buenas prácticas y antecedentes de asociatividad rural en Colombia.

Igualmente, se trabaja en la elaboración de una propuesta de políticas públicas en materia de acceso a la propiedad, organización y emprendimiento para la generación de ingresos de la población rural, que tiene en cuenta iniciativas que se vienen realizando, en especial, la propuesta de plan para la economía solidaria presentada por la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias entidad adscrita al Ministerio de Trabajo que presentó para discusión y aprobación en el 2017 un documento denominado Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural- PLANFES 2017-2023 elaborado con los aportes de diversos actores, entre ellos entidades del Gobierno, gremios del sector solidario y la Academia, que se encuentra pendiente de aprobación. Así como, la propuesta que viene trabajando la Mesa Técnica de Agricultura Familiar y Economía Campesina que lidera el Viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura.

### **3. Atención en seguridad social a personas con discapacidad en razón del conflicto armado, empleabilidad y rutas de inclusión, con énfasis en seguimiento a víctimas de minas antipersona**

Gran parte del territorio Colombiano se encuentra sembrado de un asesino silencioso, el cual es responsable de miles de víctimas militares y civiles, y que sin lugar a dudas supone una amenaza constante y latente para la integridad de miles de campesinos y militares en 31 de los 32 departamentos del país. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Land Mine Report (2016), Colombia ocupa el sexto lugar en el mundo en cuanto a nuevas víctimas por minas antipersona. A pesar de que Colombia es signatario de la Convención de Ottawa, la actual situación que en esta materia registra el país está claramente directamente relacionada con el conflicto armado y con la intensiva

utilización de este tipo de artefactos por parte de diversos grupos armados al margen de la ley.

El panorama histórico de las minas antipersona en Colombia resulta desolador: Cifras oficiales indican que el 61% de los municipios han reportado alguna contaminación por minas antipersona (MAP) o municiones sin explotar (MUSE). Igualmente, 31 de los 32 Departamentos han reportado incidentes relacionados con MAP/MUSE. Igualmente, la información disponible indica que la tercera parte del total de víctimas son civiles, las cuales en el 100% de los casos se encuentran bajo la línea de pobreza (población campesina).

Indudablemente, y debido a las dinámicas que alcanzó el conflicto colombiano antes de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito en 2016 entre el Gobierno Colombiano y las FARC, los grupos alzados en armas utilizaron las minas antipersona como su principal estrategia para contener la ofensiva militar.

Las cifras suministradas la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal – Descontamina Colombia, indican que desde 1990 hasta diciembre de 2017 se han registrado 11.523 víctimas por minas antipersonal y munición sin explotar, siendo 2006 el año más crítico, pues se presentaron 1232 víctimas, el mayor número en toda la historia de Colombia para un solo año. Tal y como lo indican los informes oficiales, la tendencia ha venido decreciendo, con excepción del año 2012, hasta ubicarse en 2016 en niveles que no se presentaban desde el año 1999. Durante 2017, se presentaron 50 víctimas en 22 municipios de 10 departamentos del país, el registro de víctimas más bajo desde 1990.

Las consecuencias para el país no han sido de poca monta. Esta problemática ha dejado heridas al 80% (9.246) de las víctimas y 2.277 personas han fallecido a causa del accidente, es decir, 1 de cada 5 víctimas muere. Por otra parte, Colombia ha sido uno de los países del mundo con mayor cantidad de víctimas militares y de policía, lo que significa que del total de víctimas, el 61 % han sido miembros de la fuerza pública y el 39 % restante, corresponde a civiles.

En este contexto, y considerando el alcance del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, resulta necesario abordar la necesidad de revisar el estado del arte de la protección social para civiles víctimas de minas antipersonal, pues el tratamiento y las coberturas para víctimas de las fuerzas armadas son están plenamente garantizadas. Así pues, resulta claro que si bien las víctimas civiles tienen una cobertura en materia de salud ofrecida por el Régimen Subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), pues el estado colombiano ha definido al Régimen Subsidiado en Salud como una vía de acceso efectiva al ejercicio del Derecho fundamental de la Salud, no sucede lo mismo con los otros componentes de la Seguridad Social Integral.

En Colombia, en virtud la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1º de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

En contraste con la cobertura en salud, los civiles trabajadores por cuenta propia, que constituyen el grueso de la población rural en el país, no cuentan con las garantías de cobertura en materia pensional y de riesgos laborales, hecho que resulta crítico para las víctimas de minas antipersonal, pues una discapacidad generada por un accidente por minas antipersonal supone una afectación que va más allá de la discapacidad misma, pues tiene efectos económicos y sociales catastróficos para la víctima y su entorno familiar directo.

Así pues, desde la **OISS** se pretende evaluar el estado del arte de la cobertura en seguridad social para las víctimas de minas antipersonal, pues como resultado de este análisis se propondrán alternativas relacionadas con la garantía de pensión mínima, auxilio humanitario o afiliación a BEPS, especialmente para aquellas víctimas civiles que con ocasión del conflicto armado hayan sufrido pérdidas de la capacidad laboral mayores al 50%.

Adicionalmente, y sin menoscabo de los avances que el país registra en la formulación de rutas de empleabilidad para personas en condición de discapacidad y para las víctimas del conflicto, deberá revisarse de manera particular los esquemas de inclusión laboral para víctimas de minas antipersonal en el sector rural para proponer alternativas que fortalezcan y hagan sostenibles los programas destinados a la formación de capacidades y a la empleabilidad efectiva y no discriminatoria de estas víctimas en particular.

## **B. DESCRIPCIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROGRAMA PILOTO**

### **1. Objetivos del Piloto**

#### **1.1 General**

Implementar, en articulación con entidades públicas y privadas, una prueba de los instrumentos de política pública diseñados en la consultoría **OISS-Posconflicto** en las zonas seleccionadas, con el fin de contribuir al mejoramiento de la cobertura de la seguridad social, al fortalecimiento asociatividad y a la implementación de rutas de empleabilidad para comunidades rurales de las zonas más afectadas por el conflicto en Colombia.

## 1.2 Específicos

- ★ Realizar jornadas de afiliación a BEPS para ampliar cobertura que incluya el instrumento de seguro laboral rural con énfasis en riesgos laborales;
- ★ Fomentar la participación de aliados estratégicos del sector privado que apoyen los aportes a BEPS de productores rurales afiliados al programa;
- ★ Promover, de la mano de organizaciones de la sociedad civil y el Ministerio del Trabajo, jornadas informativas sobre derechos laborales y mecanismos de acceso a la seguridad social;
- ★ Promover con el Gobierno Nacional la realización de estudios y/o encuestas que permitan establecer los niveles de cobertura del sistema de riesgos laborales en las zonas seleccionadas;
- ★ Promover la adopción de mecanismos de asociatividad por parte de comunidades productoras en las zonas seleccionadas para adelantar el piloto;
- ★ Identificar en el o los municipios seleccionados para el piloto, elementos en los PDETS y los planes de desarrollo municipales y departamentales que puedan potenciar los diferentes componentes del proyecto;
- ★ Incluir a las Cajas de Compensación Familiar, en donde resulte pertinente, en las estrategias para fomentar la asociatividad, la empleabilidad de personas víctimas de minas antipersona y la ampliación de la seguridad social a través del programa BEPS;
- ★ Identificar, en articulación con el Servicio Público de Empleo (SPE) y autoridades locales, el potencial de empleadores formales en las zonas seleccionadas para adelantar el piloto;
- ★ Fomentar, junto con el SPE, autoridades locales, empresarios y la Alta Consejería para el Posconflicto, la empleabilidad de personas en condición de discapacidad como consecuencia de accidentes por MAP/MUSE;
- ★ Promover esquemas de autoempleo para personas en condición de discapacidad como consecuencia de accidentes por MAP/MUSE;
- ★ Promocionar y generar mecanismos para facilitar que las víctimas de MAP/MUSE que hayan sufrido una pérdida de capacidad laboral mayor al 50%, puedan acceder a la **prestación humanitaria periódica** consignada en el Decreto 600 del 6 de abril de 2017;
- ★ Identificar fuentes de apoyo para el proyecto, provenientes de la cooperación internacional.

## 2. Enfoques Transversales Programa Piloto Proyecto OISS – Postconflicto

### 2.1. Declaración de Transversalidad de Componentes

El programa piloto del proyecto **OISS-Posconflicto** no se ha concebido con una mirada individual y exclusiva para cada componente, pues al analizar los diferentes elementos que componen cada uno de ellos es factible determinar que hay diversos elementos comunes a todos los componentes. En este sentido, y concibiendo el programa piloto desde una perspectiva integral, éste se implementará para los tres componentes en un mismo contexto geográfico, bajo una única secretaría técnica y con arreglos institucionales que resulten efectivos, armónicos y de utilidad común para el cumplimiento de los objetivos generales del piloto y de los objetivos específicos ligados a cada componente.

### 2.2 Transversalidad de Principios

El programa piloto del proyecto **OISS-Posconflicto** encuentra 15 principios transversales a todos los componentes del proyecto, los cuales están ligados a buscar altos niveles de eficiencia y coordinación, lo que claramente incidirá en el logro de todos los objetivos de corto, mediano y largo plazo que se fijan en el marco de este piloto. Estos principios transversales son los siguientes:

- ★ **Integralidad:** Se refiere al carácter de articulación armónica y efectiva de los tres (3) componentes del proyecto en un mismo piloto. Esto en principio implica:
  - La existencia de políticas públicas específicas a nivel local relacionadas con la gestión del postconflicto, que promuevan y que integren de manera general los objetivos de cada componente;
  - La participación efectiva y complementaria de las entidades públicas relacionadas con la gestión del posconflicto y que guarden relación con el cumplimiento de los objetivos del proyecto;
  - La identificación de colectivos sociales, grupos poblacionales y organizaciones de la sociedad civil que faciliten, promuevan y fortalezcan la implementación del piloto en sus tres componentes de manera simultánea;
- ★ **Operatividad:** Hace referencia a la capacidad del proyecto piloto de funcionar de acuerdo a las normas establecidas y producir el efecto para el que ha sido formulado. Requiere de la coordinación adecuada de sus componentes y elementos en el proceso implementación a nivel local.
- ★ **Eficacia y Eficiencia:** Se enfoca en el potencial que tendrá el programa piloto de resolver los problemas planteados desde los tres componentes, y producir reclutados efectivos y medibles de acuerdo a las condiciones locales. Eficiencia

es la capacidad de hacer un uso racional de los recursos disponibles en el proceso de abordaje de la problemática a resolver. En consecuencia, el programa piloto debe tener la capacidad generar transformaciones efectivas en los tres componentes propuestos, a un costo razonable y deberá promover y facilitar el uso de mecanismos que garanticen la calidad y eficacia en la provisión de los servicios derivados de sus componentes.

- ★ **Intersectorialidad:** En el marco del programa piloto, se enfoca hacia la articulación congruente y efectiva de recursos de los diversos sectores (posconflicto, salud, trabajo, cajas de compensación, departamentos, municipios, cooperación internacional, etc.) para satisfacer las necesidades de los potenciales beneficiarios.
- ★ **Corresponsabilidad:** Se refiere a la responsabilidad compartida en:
  - Identificar a los actores sociales y su participación en la problemática relacionada con la cobertura de seguridad social en zonas y sectores económicos afectados por el conflicto armado;
  - Definir y priorizar los problemas que obstaculizan el acceso a la seguridad social, que impiden la asociatividad y/o que limitan el acceso de víctimas de MAP/MUSE a programas y esquemas relacionados con la empleabilidad;
  - Planificar, organizar y operativizar las intervenciones que se hagan en virtud de la implementación del programa piloto;
  - Utilizar eficientemente los recursos asignados al programa piloto para el cumplimiento de sus objetivos.
- ★ **Dirección Unificada:** Principio que hace referencia a la jerarquía en la conducción de las políticas, normas y estrategias formuladas por el ejecutor del programa piloto para ser implementadas de acuerdo a la realidad local de la zona focalizada para su ejecución, tarea que será ejercida por la respectiva Secretaría Técnica;
- ★ **Solidaridad:** Es la acción mediante la cual todos los individuos e instituciones ligadas al programa piloto contribuyen al desarrollo integral de los objetivos planteados de acuerdo a sus posibilidades, recursos y capacidades;
- ★ **Continuidad:** Es la capacidad del programa piloto de asegurar la atención integral de la persona, familia y/o comunidad en el marco cronológico que se defina para la ejecución del programa;
- ★ **Universalidad:** Es la meta de lograr cobertura de toda la población, garantizando el acceso a los servicios que directa o indirectamente pueda proveer el programa piloto, sin que medie ningún tipo de discriminación o sesgo derivado de condiciones económicas, sociales, étnicas, ideológicas, sociales, culturales o de género;

- ★ **Equidad:** Principio fundamental que consiste en procurar que la distribución de los servicios directos o indirectos derivados del programa piloto, se ejecuten de acuerdo con las necesidades de la población objetivo;
- ★ **Calidad:** Supone el mejoramiento constante de los procesos generados e implementados por el programa piloto;
- ★ **Adaptabilidad:** Se refiere a la capacidad que debe tener el programa piloto de adaptarse a cambios normativos, económicos, sociales o de cualquier naturaleza, para garantizar en la medida de sus posibilidades técnicas, administrativas y financieras la continuidad de las actividades planteadas para el cumplimiento de los objetivos de cada componente;
- ★ **Coherencia y coordinación:** Es la medida en la que las acciones y objetivos del programa piloto encuentran correspondencia con las políticas públicas, cuya ejecución, adicionalmente, se circunscribe a la coordinación entre el programa piloto y actores públicos y privados con intereses afines a los objetivos planteados en cada uno de los componentes;
- ★ **Orientación hacia el interés colectivo:** En la medida en que la implementación y el éxito de las políticas públicas relacionadas con el posconflicto son un asunto de interés colectivo, el programa piloto deberá enfocar sus esfuerzos y actividades a cumplir con los objetivos y directrices que desde el Estado Colombiano se formulan para alcanzar la exitosa implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera;
- ★ **Eficiencia:** El programa piloto buscará en todos sus componentes y rubros la eficiente asignación de recursos para cumplir con sus metas e indicadores de gestión.

### 3. Parámetros de Diseño del Programa Piloto

Con los elementos planteados en las secciones anteriores, es preciso definir con precisión los aspectos metodológicos que permiten definir un área geográfica y unos arreglos institucionales concretos para la específica para la ejecución del programa piloto. A continuación se exponen dichos parámetros, los cuales pueden encontrar modificaciones dependiendo de variables distintas a las aquí expuestas.

#### 3.1 Área Geográfica

Considerando que el conflicto armado con las FARC supuso la afectación de cientos de municipios en casi todos los departamentos del país, fue necesario escoger unos criterios específicos que permitieran sugerir unos municipios particulares en donde, eventualmente, pudiera desarrollarse este programa piloto. Sin embargo, es necesario subrayar que este ejercicio es solamente un planteamiento que lleva a identificar una serie de municipios partiendo de unos elementos conceptuales específicos y de unos cruces de información pública, pero que eventualmente

podrían evaluarse otras aproximaciones metodológicas que resulten en la identificación de municipios distintos a los aquí priorizados.

En ese sentido, y considerando los criterios de transversalidad antes expuestos, se tomaron como elementos técnicos para la definición del contexto geográfico del programa piloto tres (3) criterios:

### **3.1.1 Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)**

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, son un mecanismo para que la Reforma Rural Integral, planteada en el punto 1 de los Acuerdos de Paz, llegue de forma prioritaria a los territorios más afectados por el conflicto, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional<sup>1</sup>. Los PDET, tal y como lo advierte la Agencia de Renovación del Territorio (ART), cumplen un papel determinante en la construcción de la paz en los territorios, promoviendo escenarios de diálogo social, gestión y resolución de conflictos y otras actividades en busca del fortalecimiento de la convivencia y la construcción de una cultura de paz.

Los PDET enfocan su atención en ocho temáticas específicas, algunas de las cuales claramente encuentran correspondencia con el proyecto **OISS-Posconflicto** y con los objetivos del programa piloto. Estas temáticas son:

- ★ Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo;
- ★ Reactivación económica y producción agropecuaria;
- ★ Educación rural;
- ★ Vivienda, agua potable y saneamiento;
- ★ Salud rural;
- ★ Derecho a la alimentación;
- ★ Reconciliación, convivencia y paz;
- ★ Infraestructura y adecuación de tierras

En este sentido, el primer criterio fue seleccionar los 170 municipios de las 16 regiones en donde los PDET se desarrollan, pues de alguna manera estos municipios tuvieron una mayor afectación en el marco del conflicto armado<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver: [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)

<sup>2</sup> Las regiones PDET se priorizaron con base en los siguientes criterios: a. Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; b. El grado de afectación derivado del conflicto; c. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y d. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Los PDET se reglamentaron mediante el Decreto 893 de 2017.

### 3.1.2 Municipios ZOMAC<sup>3</sup>

El segundo criterio a emplear son los Municipios definidos dentro de las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado – ZOMAC. Considerando que los tres componentes del proyecto **OISS-Posconflicto** incluyen temas relacionados con la participación del sector privado, la empleabilidad, cobertura de seguridad social y fomento de esquemas asociativos, la inclusión del criterio ZOMAC resulta pertinente pues en términos generales lo que estableció la Ley 1819 de 2016 (Reforma Tributaria) fue un beneficio consistente en una tarifa progresiva del impuesto de Renta, durante un periodo de 10 años a partir de 2017, la cual varía dependiendo del tamaño de la empresa (Ver cuadro 1)

**Cuadro 1**  
**ZOMAC: Porcentaje de la tarifa general del impuesto de Renta**

Tamaño de la Empresa	2017-2021	2022-2024	2025-2027	2027
Micro y Pequeña	0%	25%	50%	100%
Mediana y Grande	50%	75%	75%	100%

Para gozar de estos beneficios, las sociedades deben cumplir ciertas condiciones, a saber:

- ★ Las nuevas sociedades que se constituyan e inscriban en la Cámara de Comercio respectiva, hayan iniciado actividades a partir del 29 de diciembre de 2016, tengan su domicilio principal en las ZOMAC, desarrollen la totalidad de su proceso productivo en estos municipios y cumplan con los requisitos de inversión y empleo;
- ★ Las empresas que se encuentren en condición de informalidad también podrán gozar del beneficio, siempre y cuando se formalicen y cumplan con los requisitos mencionados anteriormente;
- ★ Las empresas dedicadas a la minería y a la explotación de hidrocarburos y las dedicadas a la actividad portuaria no podrán acceder a este beneficio;

En este sentido, las ZOMAC incluyen 344 municipios de acuerdo con una metodología definida conjuntamente por el Ministerio de Hacienda, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- y la Agencia de Renovación del Territorio-ART. Para su selección fueron consideradas variables que reflejan el grado de incidencia del conflicto armado y el grado de vulnerabilidad de los municipios ante este fenómeno. Se utilizaron indicadores de debilidad estatal, pobreza y acceso a centros urbanos. De igual forma, fueron considerados los Municipios Priorizados en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) establecidos en el Decreto 893 de 2017<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> La reforma tributaria (Ley 1819 de 2016) estableció beneficios tributarios para nuevas sociedades que desarrollen su actividad económica en las Zonas más Afectadas por el Conflicto Armado - ZOMAC. Las ZOMAC están reglamentadas en el Decreto 1650 del 9 de Octubre de 2017.

<sup>4</sup> Ver: <http://www.minhacienda.gov.co>

### 3.1.3 Municipios con alta incidencia de accidentes por MAP/MUSE

El último elemento a considerar para definir el área geográfica para el desarrollo del programa piloto, fue el de los municipios que estadísticamente, de acuerdo con las cifras de la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, fueran categorizados como de alta afectación por MAP/MUSE<sup>5</sup>. Ese criterio arrojó un total de 199 municipios en 24 departamentos. Adicionalmente, y como un factor adicional, se incluyó la variable de presencia de cultivos ilícitos, pues claramente la presencia de estos cultivos supone unas condiciones especialmente críticas para el posconflicto. En todo caso es una variable que puede ser evaluada con más detenimiento.

### 3.1.4 Criterios de Priorización: Cruce de Variables

Con estos criterios seleccionados, y en un ejercicio técnico apoyado por la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal - Descontamina Colombia, el proyecto **OISS-Posconflicto** realizó el cruce de las variables antes expuestas. Este ejercicio de cruzar el listado de municipios PDET, municipios ZOMAC y municipios con alta afectación por MAPP/MUSE arrojó un total de 81 municipios en 15 departamentos del país (Ver cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Municipios focalizados que tienen PDET, ZOMAC, víctimas civiles y víctimas civiles caracterizadas**

Departamento	Municipio	Víctima Civil (30/09/2017)	Registro Histórico - Eventos abiertos	Número de víctimas caracterizadas Descontamina Colombia
ANTIOQUIA	TARAZÁ	116	451	9
	ITUANGO	91	396	22
	ANORÍ	67	460	8
	VALDIVIA	56	206	3
	DABEIBA	33	165	7
	BRICEÑO	31	108	7
	EL BAGRE	28	72	5
	MUTATÁ	28	66	2
	ZARAGOZA	23	40	3
	TURBO	16	43	3
	CÁCERES	12	116	1
	APARTADÓ	11	93	4
	REMEDIOS	8	56	1

<sup>5</sup> Agrupa los municipios que presentan reportes de accidentes por Minas Antipersonal y Municiones sin Explosionar en el periodo de análisis más reciente (2010 - 2015). Está compuesta por 199 municipios, ubicados en 24 departamentos y en Bogotá Distrito Capital. Este grupo corresponde al 17.74% del total de municipios del país. En los municipios de esta tipología, se concentran el 75.6% de los accidentes ocurridos en Colombia entre 1990 y diciembre de 2015, así como el 71.54% de las víctimas de la población civil y el 76.19% de las víctimas miembros de la Fuerza Pública, reportadas en el mismo periodo. **Fuente: Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonal**

	SEGOVIA	7	53	2
	CHIGORODÓ	7	10	2
	AMALFI	5	76	1
	NECHÍ	4	9	1
	CAREPA	3	21	1
	NECOCLÍ	2	2	3
<b>Total ANTIOQUIA</b>		<b>548</b>	<b>2443</b>	<b>85</b>
<b>ARAUCA</b>	TAME	120	687	13
	ARAUQUITA	44	952	3
	SARAVENA	23	155	2
	FORTUL	11	133	1
<b>Total ARAUCA</b>		<b>198</b>	<b>1927</b>	<b>19</b>
<b>BOLÍVAR</b>	SANTA ROSA DEL SUR	51	106	2
	EL CARMEN DE BOLÍVAR	32	234	1
	SAN PABLO	22	137	5
	ZAMBRANO	11	20	3
	CANTAGALLO	10	91	2
	SAN JACINTO	7	58	3
	SAN JUAN NEPOMUCENO	2	10	2
<b>Total BOLÍVAR</b>		<b>135</b>	<b>656</b>	<b>18</b>
<b>CAQUETÁ</b>	LA MONTAÑITA	65	631	5
	FLORENCIA	29	161	14
	SAN VICENTE DEL CAGUÁN	25	735	1
	EL PAUJÍL	12	117	1
	PUERTO RICO	12	430	5
	SAN JOSÉ DEL FRAGUA	7	54	1
<b>Total CAQUETÁ</b>		<b>150</b>	<b>2128</b>	<b>27</b>
<b>CAUCA</b>	EL TAMBO	36	178	8
	JAMBALÓ	24	68	10
	TORIBÍO	23	116	4
	CORINTO	14	137	2
	CAJIBÍO	12	37	2
	ARGELIA	9	69	3
	BALBOA	9	22	1
	SANTANDER DE QUILICHAO	4	22	1
	MERCADERES	3	6	1
	PIENDAMÓ	1	11	3
<b>Total CAUCA</b>		<b>135</b>	<b>666</b>	<b>35</b>
<b>CESAR</b>	LA JAGUA DE IBIRICO	4	15	1
<b>Total CESAR</b>		<b>4</b>	<b>15</b>	<b>1</b>
<b>CHOCÓ</b>	RIOSUCIO	14	32	1
	ACANDÍ	2	1	1
<b>Total CHOCÓ</b>		<b>16</b>	<b>33</b>	<b>2</b>

<b>CÓRDOBA</b>	TIERRALTA	39	254	6
	MONTELÍBANO	4	63	2
<b>Total CÓRDOBA</b>		<b>43</b>	<b>317</b>	<b>8</b>
<b>GUAVIARE</b>	MIRAFLORES	16	139	1
<b>Total GUAVIARE</b>		<b>16</b>	<b>139</b>	<b>1</b>
<b>HUILA</b>	ALGECIRAS	22	155	1
<b>Total HUILA</b>		<b>22</b>	<b>155</b>	<b>1</b>
<b>META</b>	VISTAHERMOSA	206	636	56
	MESETAS	25	896	4
	LA MACARENA	20	503	1
	URIBE	16	1549	5
	PUERTO LLERAS	4	38	1
<b>Total META</b>		<b>271</b>	<b>3622</b>	<b>67</b>
<b>NARIÑO</b>	SAN ANDRÉS DE TUMACO	138	414	19
	RICAUARTE	57	179	8
	BARBACOAS	47	177	2
	POLICARPA	46	100	2
	CUMBITARA	25	41	3
	LOS ANDES	25	38	3
	ROBERTO PAYÁN	11	37	2
	SANTA BÁRBARA	10	12	5
	LEIVA	3	19	1
<b>Total NARIÑO</b>		<b>362</b>	<b>1017</b>	<b>45</b>
<b>NORTE DE SANTANDER</b>	TIBÚ	74	329	3
	HACARÍ	14	124	1
<b>Total NORTE DE SANTANDER</b>		<b>88</b>	<b>453</b>	<b>4</b>
<b>PUTUMAYO</b>	PUERTO ASÍS	67	523	21
	ORITO	46	151	3
	VALLE DEL GUAMUEZ	35	117	3
	SAN MIGUEL	23	131	1
	PUERTO GUZMÁN	20	143	1
	PUERTO LEGUÍZAMO	16	196	1
	PUERTO CAICEDO	7	134	1
	VILLAGARZÓN	4	31	1
	MOCOA	1	20	3
<b>Total PUTUMAYO</b>		<b>219</b>	<b>1446</b>	<b>35</b>
<b>TOLIMA</b>	CHAPARRAL	20	167	4
	PLANADAS	20	598	5
	RIOBLANCO	10	165	3
<b>Total TOLIMA</b>		<b>50</b>	<b>930</b>	<b>12</b>
<b>Total general</b>		<b>2257</b>	<b>15947</b>	<b>360</b>

De estos 81, se identificaron 16 municipios que además de lo anterior tienen procesos de sustitución de cultivos:

**Cuadro 3**  
**Municipios Focalizados con procesos de Sustitución de Cultivos**

Departamento	Municipio	Víctimas Civiles MAP/MUSE
META	VISTAHERMOSA	206
NARIÑO	SAN ANDRÉS DE TUMACO	138
ARAUCA	TAME	120
ANTIOQUIA	TARAZÁ	116
NORTE DE SANTANDER	TIBÚ	74
ARAUCA	ARAUQUITA	44
ANTIOQUIA	BRICEÑO	31
META	MESETAS	25
META	LA MACARENA	20
META	URIBE	16
ANTIOQUIA	CÁCERES	12
CAQUETÁ	EL PAUJÍL	12
CAQUETÁ	PUERTO RICO	12
CAUCA	ARGELIA	9
CAQUETÁ	SAN JOSÉ DEL FRAGUA	7
CÓRDOBA	MONTELÍBANO	4

En conclusión, después de este ejercicio de depuración y cruce de información con los criterios antes expuestos, se sugiere como municipio para adelantar el piloto alguno de los siguientes:

**Cuadro 4**  
**Municipios Sugeridos para Programa Piloto**

Municipios PDET + ZOMAC + Alta Afectación MAP/MUSE	Municipios PDET + ZOMAC + Alta Afectación MAP/MUSE + Sustitución Cultivos
Vistahermosa (Meta)	Vistahermosa (Meta)
Tumaco (Nariño)	Tumaco (Nariño)
Tame (Arauca)	Tame (Arauca)
Tarazá (Antioquia)	Tarazá (Antioquia)
Ituango (Antioquia)	Tibú (Norte Santander)

## **3.2 Articulación Institucional para la Implementación y Ejecución del Programa Piloto**

Tal y como se ha insistido a lo largo de este documento, para la formulación y exitosa implementación y evaluación del programa piloto, resulta fundamental la articulación con instituciones públicas del nivel nacional, departamental y municipal, así como con el sector privado y ONG's con intereses en los temas desarrollados por el proyecto, pues como ya se observó, uno de los principios del proyecto **OISS-Posconflicto** y su piloto es precisamente la articulación permanente con los objetivos que se tracen desde el estado Colombiano para la adecuada implementación de todas las acciones relacionadas con la implementación de los acuerdos.

En ese sentido, cada uno de los componentes del proyecto **OISS-Posconflicto** encuentra correspondencia con instituciones y programas que desde el Estado en sus diferentes niveles, el sector privado y las ONG's, podrán concurrir para garantizar una implementación robusta, coordinada y exitosa del piloto. Este mapeo institucional se describe en el cuadro 5.

## **3.3 Adaptabilidad y Expansión del Proyecto**

El programa piloto es claramente una prueba a menor escala de las políticas y acciones contempladas en el marco del proyecto **OISS-Posconflicto**, y una evaluación del piloto, de sus indicadores, de sus costos y de su impacto en la población objetivo será necesaria para proponer su expansión hacia otras zonas del país. Sin lugar a dudas, la eventual expansión del proyecto implica un alto grado de adaptabilidad del piloto en relación con los obstáculos observados dentro de su ejecución, lo que a su vez podría suponer la reformulación de algunos objetivos. Esta adaptabilidad se hace también extensiva a la ampliación del programa a otras regiones, pues cada región presenta particularidades que pueden, en mayor o menor medida, servir bien como elementos dinamizadores o como características que entorpecen la adecuada adaptación de un proyecto.

En este contexto, se plantean al menos cinco (5) elementos a considerar para valorar la adaptabilidad y eventual expansión del proyecto a otras regiones:

### **3.3.1 Evaluación de la Población Objetivo**

Al finalizar el piloto deberá hacerse una evaluación cualitativa y cuantitativa de la población objetivo en cada uno de los componentes, evaluación particularmente referida a los indicadores que se plantean para el programa piloto<sup>6</sup>. Esta evaluación permitirá valorar el impacto social del piloto, así como los problemas presentados en su ejecución relacionados particularmente con la población objetivo. Es de esperarse que un ejercicio de esta naturaleza permita determinar, además, una serie de elementos sociales, culturales, económicos o institucionales que al final del ciclo de vida del piloto hayan resultado determinantes para el éxito

---

<sup>6</sup> Los indicadores de gestión se abordarán en la sección C de este documento – Secretaría Técnica del Programa Piloto.

o fracaso del mismo, pues estas lecciones aprendidas deberán valorarse para proponer la expansión del proyecto en otras regiones del país.

### **3.3.2 Escala del Proyecto**

La valoración del proyecto, su impacto, su sostenibilidad, sus costos y sus indicadores determinará ajustes en la escala del proyecto en una fase de expansión. Esto implica no solo una juiciosa evaluación integral del proyecto, sino especialmente un análisis de cada uno de sus componentes, pues es factible que un cambio de escala haga inviable la expansión del proyecto o de alguno de sus tres componentes.

### **3.3.3 Factores Incidentales**

Como se sugirió anteriormente, un proyecto de esta naturaleza está expuesto a múltiples externalidades. Estos factores incidentales deben evaluarse, particularmente al momento de proponer otra u otras zonas del país, pues como está visto el proyecto OISS-Posconflicto y su programa piloto suponen el apoyo y concurso de diversos actores públicos y privados, los cuales debido a los cambios institucionales, administrativos, políticos o económicos, podrían limitar o impedir la expansión del proyecto hacia otras regiones. Dentro de los factores incidentales también deberá incluirse el entorno de seguridad de la(s) regiones hacia donde se plantee la expansión del proyecto, pues claramente la presencia de actores ilegales de diversa índole pueden afectar la adecuada y segura ejecución del proyecto.

### **3.3.4 Elementos Normativos**

Cada uno de los tres componentes del proyecto OISS-Posconflicto se sustenta en leyes, planes, programas, decretos y resoluciones. En este sentido, es preciso hacer un seguimiento y evaluación permanente de los eventuales cambios normativos que pudieran resultar en cambios en el alcance y naturaleza del proyecto, especialmente si se plantea su expansión. Adicionalmente, y tal como se sugirió líneas atrás, este programa piloto implica la valoración de normas locales (Planes de Desarrollo) en las zonas en donde se ejecute, lo cual también deberá adelantarse en las zonas o regiones hacia donde se pretenda expandir el proyecto. Sin menoscabo de lo anterior, es claro que los complejos cambios políticos y administrativos en Colombia derivados de los procesos electorales de 2018 y 2019, podrían tener un efecto en el sustento normativo del posconflicto y en consecuencia de este proyecto, lo cual debe ser también tenido en cuenta.

### **3.3.5 Financiación**

El esquema de financiación del proyecto y su programa piloto deberán evaluarse para una eventual expansión del mismo. Esto supone la disponibilidad de recursos para financiar la operación del proyecto en otras regiones del país, así como la disponibilidad de recursos presupuestales, humanos y técnicos de las instituciones de naturaleza pública y privada ligadas a la ejecución del programa piloto.

## **4. Esquema Operativo del Proyecto Piloto**

El criterio de diseño y formulación del esquema operativo del proyecto piloto está basado en el principio de que los tres componentes del proyecto se ejecuten de manera coherente e integral. Es claro que el programa piloto del proyecto no se ha concebido con una mirada individual y exclusiva para cada componente, pues al analizar sus diferentes elementos es factible determinar que hay elementos comunes a todos los componentes. Además, la implementación se hará en un mismo contexto geográfico.

Se requiere contar con una propuesta de dirección e implementación que cuente con un modelo de evaluación de resultados y un modelo de seguimiento, así como con un arreglo institucional simple y eficaz que resulte efectivo, armónicos y de utilidad común para el cumplimiento del objetivo general del piloto y de los objetivos específicos ligados a cada componente.

Se propone entonces un Comité que dirija y oriente todo el proyecto -en concreto las acciones de diagnóstico, línea base, coordinación de actores, inscripción, seguimiento y evaluación del mismo- y la conformación una Secretaría Técnica con mecanismos de coordinación interinstitucional, concertación de políticas y estrategias. A continuación, se explican en detalle estos elementos.

### **4.1 El Comité Director y la Secretaría Técnica**

Las instancias de dirección y coordinación del proyecto piloto se conciben teniendo en cuenta que se aporta a un programa que tiene ya determinada su focalización y cobertura geográfica, poblacional y sectorial, basado en criterios establecidos a partir de las necesidades y prioridades que establezca la Alta Consejería para el Postconflicto y el Ministerio de Trabajo, como se definió en apartados anteriores de este documento.

#### **4.1.1 Naturaleza y funciones**

En cuanto a la naturaleza del Comité Directivo, se trata de una instancia de coordinación interinstitucional y con particulares para lograr consensos y coherencia en la orientación del proyecto. Este Comité se puede formalizar mediante un convenio de cooperación interinstitucional y con particulares de los que menciona el artículo 95 de la Ley 489 de 1998.

Al Comité Director del proyecto compuesto como aparece en el presente documento le corresponden las siguientes funciones:

1. Dirigir las acciones de diagnóstico, línea base, coordinación de actores, inscripción, seguimiento y evaluación que realiza la Secretaría Técnica.
2. Aprobar el documento de diagnóstico del municipio o región que constituye el ámbito del proyecto

3. Aprobar el documento de la línea base del proyecto
4. Ordenar y concertar, cuando lo considere necesario, reuniones de coordinación entre las entidades responsables de la política pública, para lograr que las diferentes acciones y productos estén alineadas con dichas políticas.
5. Aprobar la inscripción de acciones o productos de los diferentes actores en la base de datos de aportes al proyecto

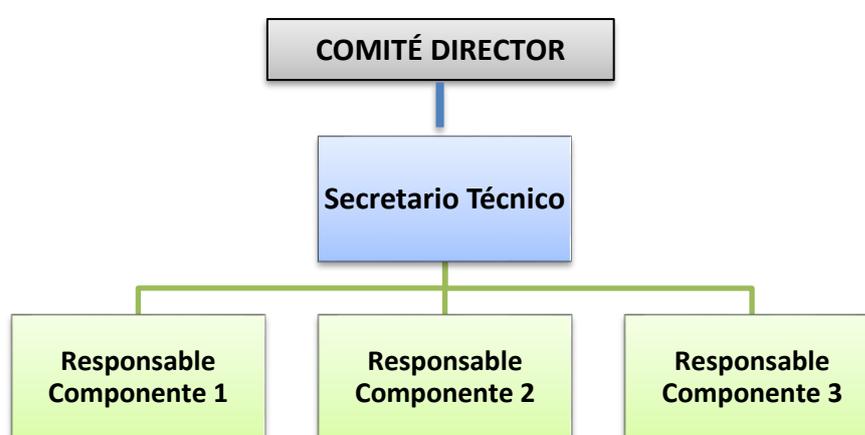
En cuanto a la naturaleza de la Secretaría Técnica, se trata de un equipo pequeño, operativo y técnico de cooperación privada, que se encargue de diagnosticar la situación, fijar la línea base, apoyar e informar al comité director, coordinar a los actores para el logro de el objetivo general y el cumplimiento de políticas públicas y efectuar el seguimiento y evaluación del proyecto. No es una entidad, no tiene naturaleza pública, se trata de un grupo operativo y técnico que propicia el encuentro de los actores que aportan al proyecto.

A la Secretaría Técnica compuesta por el Secretario Técnico y los profesionales responsables de cada uno de los componentes le corresponden las siguientes funciones:

1. Consolidar y recopilar la información existente del municipio o región donde se ejecutará el piloto, relacionada con los objetivos del proyecto y elaborar un informe de diagnóstico
2. Establecer con base en la información anterior la línea base del proyecto.
3. Concretar el contenido, alcance y tiempo de ejecución de la prueba piloto en el municipio escogido y determinar las actividades, fases e indicadores de evaluación y seguimiento.
4. Constituir y organizar el Comité Operativo del proyecto y la oficina de la Secretaría Técnica.
5. Identificar los actores e instituciones relevantes para el desarrollo del proyecto y diseñar e implementar los mecanismos de coordinación y trabajo interinstitucional requeridos.
6. Coordinar las diferentes acciones y productos que aportan cada uno de los actores del proyecto para lograr que están alineados con el objetivo general del mismo.
7. Inscribir las acciones o productos de los diferentes actores en la base de datos de aportes al proyecto
8. Instruir a los diferentes actores sobre el modelo de seguimiento y evaluación

9. Mantener permanente relación con las entidades responsables de la política pública, para lograr que las diferentes acciones y productos estén alineadas con dichas políticas.
10. Recoger, organizar y procesar los informes de gestión de acciones o productos
11. Organizar y procesar las evaluaciones cualitativas y cuantitativas con base en los informes de gestión de acciones o productos
12. Presentar informes de avance e informe final con evaluación integral cuantitativa y cualitativa al Comité Técnico del proyecto.

#### 4.1.2 Estructura y composición



El Comité Director del proyecto, compuesto por:

- El Director de la Agencia para el Desarrollo del Territorio o su Delegado
- El Ministro del Trabajo o su delegado de la Dirección Territorial
- El Gobernador del Departamento o su delegado
- El Alcalde del Municipio o su Delegado
- Un Delegado de la Comunidad
- Un Delegado de los donantes al proyecto
- Un Delegado de los empresarios inversionistas
- El Secretario Técnico del proyecto

La Secretaría Técnica

- Un Secretario Técnico
- Un equipo de apoyo (tres profesionales, uno por cada componente)

#### 4.1.3 Esquema de Financiamiento

Las reuniones del Comité Director y el funcionamiento de la Secretaría Técnica serán financiados con recursos de la cooperación internacional.

Esta financiación incluye los gastos de personal necesario para el funcionamiento y los meramente operativos de la Secretaría.

No incluye los recursos que las entidades públicas y/o privadas invierten en el desarrollo de sus programas, o en acciones y productos que aportan al proyecto.

## 4.2 Modelo Operativo de la Secretaría Técnica

La presente formulación se hace teniendo en cuenta como referente el objetivo general del proyecto, lo cual orienta la acción de la Secretaría Técnica y proporciona una mirada integradora que supera la simple agregación de los componentes de la consultoría.

Partimos entonces de un objetivo alineado a implementar mecanismos incluyentes y sostenibles para los trabajadores rurales - del área geográfica que se escoja para el piloto - que mejoren sus condiciones laborales y sus ingresos, ampliando su acceso a la protección social y mediante el fortalecimiento la asociatividad y la implementación de rutas de empleabilidad, en el marco de los compromisos del Acuerdo Final de Paz.

En el marco de ese objetivo general, es preciso recordar los componentes del proyecto:

### COMPONENTE I

- Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales;

### COMPONENTE II

- Promoción y reconocimiento de derechos para población rural, acceso a la propiedad y emprendimiento para la generación de ingresos;

### COMPONENTE II

- Atención en seguridad social a personas con discapacidad en razón del conflicto armado, empleabilidad y rutas de inclusión, con énfasis en seguimiento a víctimas de minas antipersona.

Se trata de estructurar un modelo gerencial sencillo y eficaz que permita lograr el objetivo general con una propuesta coherente y que genere sinergias entre las herramientas y mecanismos específicos de cada uno de los componentes del proyecto, lo cual requiere énfasis en:

- ★ Identificar y conocer en detalle los recursos disponibles para mejorar la gestión de las herramientas específicas de cada componente.

- ★ Promocionar y comunicar de manera efectiva en las comunidades los beneficios de los mecanismos objeto del proyecto.
- ★ Articular la oferta institucional de estos mecanismos para que llegue al territorio de manera coherente e integrada, de manera que genere el mayor impacto.

De tal manera que, si se logra consolidar esta propuesta será posible mejorar la eficacia de la acción del Estado en las zonas rurales afectadas por el conflicto, a través de una oferta de servicios que teniendo como base las experiencias y mecanismos existentes, sea capaz de adaptarse a las especificidades de estas poblaciones y territorios.

De acuerdo con lo anterior, la Secretaría Técnica debe tener capacidad para dar un contenido y alcance específico al proyecto acorde con el contexto y situación del territorio que se determine como ámbito de implementación de la prueba piloto. En segundo es preciso que realice las labores necesarias para articular a los diversos actores y establezca los mecanismos de relacionamiento entre la comunidad receptora y las entidades ejecutoras. Por último, para poder valorar al final del proceso los resultados del proceso y su adaptabilidad, requiere realizar un seguimiento permanente, aplicando herramientas de evaluación cualitativas y cuantitativas y realizando informes periódicos y un informe final.

El siguiente gráfico ilustra el modelo de gestión descrito:



### 4.3 Lineamientos de monitoreo y evaluación

Para que la operación de la Secretaría sea eficiente se recomienda la definición de herramientas para las diversas etapas de implementación, y para ello se proponen los siguientes formatos básicos:

Modelo de inscripción de aportes al Proyecto Piloto (acciones o productos.) Toda participación o aporte de los diferentes actores públicos o privados en el proyecto piloto será inscrita en su origen ante la Secretaría Técnica

Modelo de informes de gestión de acciones o productos. La ejecución y resultados será documentada e informada al Comité Directivo.

Modelo de formatos de evaluaciones cualitativas y cuantitativas. Para el seguimiento y evaluación se propone un modelo que al final de la prueba piloto permita con mayor claridad y facilidad valorar los resultados y la adaptabilidad del proyecto.

Estos modelos de formato se encuentran al final del presente numeral.

Además, es preciso determinar las actividades específicas por componente para establecer indicadores de cumplimiento. Sin embargo, esto no es posible en este momento, pues depende de la situación que se encuentre en el territorio en que se realice la prueba piloto y de los objetivos que se establezcan en el lapso de tiempo de la ejecución del mismo. Es decir, de las tareas de focalización y territorialización con las que la Secretaría Técnica inicia su operación.

De manera general, y teniendo en cuenta el avance que se presenta en este documento sobre el desarrollo de los componentes, se considera que el ejercicio puede considerar por ejemplo, los siguientes indicadores:

**Cuadro 5**  
**Mapeo Actores Institucionales - Programa Piloto**

Componente	Actividad	Actores Involucrados	Indicador
<b>Extensión de la protección social para trabajadores rurales, con énfasis en la cobertura de riesgos del trabajo y seguridad y salud laborales;</b>	Informar sobre los beneficios y operación del Seguro Rural Laboral	MinTrabajo - Dir Riesgos Laborales y COLPENSIONES - Gerencia BEPS	# Eventos de divulgación
	Promover la afiliación a BEPs de los trabajadores rurales.	MinTrabajo - Dir Riesgos Laborales y COLPENSIONES - Gerencia BEPS	% Trabajadores rurales vinculados a BEPS
	Verificar la eficacia del aseguramiento	Secretaría Técnica, Colpensiones	# Personas beneficiadas por el seguro rural.

Componente	Actividad	Actores Involucrados	Indicador
	Adecuar el Seguro Laboral Rural a la especificidad de los trabajadores rurales	MinTrabajo – Dir Riesgos Laborales y COLPENSIONES – Gerencia BEPS	Diseño específico de coberturas y amparos para trabajadores rurales
<b>Promoción y reconocimiento de derechos para población rural, acceso a la propiedad y emprendimiento para la generación de ingresos;</b>	Asesorar jurídicamente y acompañar a las organizaciones productivas rurales de la ACFC para su constitución y formalización.	Agencia de Desarrollo Rural ADR. Vicepresidencia de Proyectos UAEOS	<i>Meta:</i> Formalizadas el 70% de las organizaciones productivas rurales de la ACFC asesoradas jurídicamente  <i>Indicador:</i> No. de organizaciones productivas rurales de la ACFC asesoradas que se formalizaron <hr/> No. de organizaciones productivas rurales de la ACFC asesoradas
	Proporcionar la realización a través de la TIC de los trámites de constitución y renovación de la matrícula mercantil para la asociatividad de la ACFC en los municipios pertenecientes a las ZOMAC	Cámara de Comercio	<i>Meta:</i> Habilitados en las Cámaras de Comercio del 100% de los m/cipios ZOMAC los trámites de constitución y renovación de matrícula mercantil utilizando las TIC  <i>Indicador:</i> No. de m/cipios ZOMAC con trámites de constitución y renovación de matrícula mercantil utilizando las TIC <hr/> No. M/cipios ZOMAC
	Establecer una tarifa especial para la constitución y renovación de la matrícula mercantil para la asociatividad de la ACFC en los municipios pertenecientes a las ZOMAC	Cámara de Comercio	<i>Meta:</i> Establecida tarifa especial para constitución y renovación de la matrícula mercantil para la

Componente	Actividad	Actores Involucrados	Indicador
			<p>asociatividad de la ACFC en los municipios pertenecientes a las ZOMAC</p> <p><i>Indicador:</i> Tarifa especial establecida por la Cámara de Comercio para constitución y renovación de la matrícula mercantil</p>
	<p>Expedir normatividad específica para establecer beneficios para la asociatividad de la ACFC en las ZOMAC</p>	<p>Presidente de la República Ministerio de Hacienda Ministerio del Postconflicto Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR</p>	<p><i>Meta:</i> Expedido decreto con beneficios para la asociatividad de la ACFC en las ZOMAC</p> <p><i>Indicador:</i> Decreto expedido por el gobierno nacional con los beneficios para la asociatividad de la ACFC en las ZOMAC</p>
	<p>Acompañar jurídicamente a los socios de la asociatividad de las ACFC en los trámites de acceso y formalización de sus predios, tanto administrativos como judiciales hasta que obtengan el pleno goce de su derecho.</p>	<p>Agencia Nacional de Tierras. ANT</p>	<p><i>Meta:</i> Asesorados jurídicamente al 100% a los socios de las asociaciones de la ACFC que lo requieran para el acceso y la formalización de sus predios</p> <p><i>Indicador:</i> No. de asesorías jurídicas prestadas por la ANT para el acceso y la formalización de predios de los socios de las asociaciones de la ACFC</p> <hr/> <p>No. de asesorías solicitadas a la ANT para el acceso y la formalización de predios por los</p>

Componente	Actividad	Actores Involucrados	Indicador
			socios de las asociaciones de la ACFC
	Brindar de manera prioritaria la información sobre el Subsidio Integral de Acceso a Tierras -SIAT, el crédito especial para la compra de tierra y demás programas que puedan beneficiar a la asociatividad de la ACFC en la adjudicación compra y formalización de sus predios o de sus asociados.	Agencia Nacional de Tierras. ANT	<p><i>Meta:</i> Brindada información al 100% de las asociaciones de la ACFC sobre subsidios, créditos y beneficios para la adjudicación, compra y formalización de predios</p> <p><i>Indicador:</i>            No. de asociaciones de la ACFC informadas por la ANT</p> <hr/> No. de asociaciones de la ACFC existentes en cada m/cipio
	Fortalecer la red de operadores que va a capacitar a la asociatividad de la ACFC en las temáticas de formación de capital humano y social.	Dirección de la Mujer Rural del MADR. Dirección de Participación y Asociatividad de la ADR. UAEOS	<p><i>Meta:</i> El 100% de la red de operadores que intervienen las asociaciones de ACFC, han sido fortalecidos en las temáticas de formación de capital humano y social</p> <p><i>Indicador:</i>            No. de red de operadores que intervienen las asociaciones de ACFC, fortalecidos en formación de capital humano y social</p> <hr/> No. de red de operadores que intervienen las asociaciones de ACFC en formación de capital humano y

Componente	Actividad	Actores Involucrados	Indicador
			social
<b>Atención en seguridad social a personas con discapacidad en razón del conflicto armado, empleabilidad y rutas de inclusión, con énfasis en seguimiento a víctimas de minas antipersona.</b>	Ampliación programa BEPS + Seguro Laboral Rural a víctimas MAP/MUSE	COLPENSIONES DRACMA	# de víctimas afiliadas en los municipios focalizados
	Ampliación programa BEPS + Seguro Laboral Rural a habitantes de zonas rurales con sospecha de presencia de MAP/MUSE	COLPENSIONES DRACMA	% de incremento en personas afiliadas a BEPS en los municipios focalizados
	Identificar potencial de empleadores a nivel regional y municipal	Cajas de Compensación SPE Autoridades Locales	Listado de empleadores identificados
	Promover esquemas autoempleo víctimas MAP/MUSE	SENA SPE Alta Consejería Posconflicto Programa Pacto Productividad	# de esquemas de autoempleo diseñados
	Generar procesos de intermediación laboral para víctimas de MAP/MUSE	SPE SENA Cajas de Compensación Sector Privado Autoridades Locales	# de intermediarios que ofrecen servicios específicos para víctimas de MAP/MUSE en municipios focalizados
	Promocionar mecanismos para facilitar acceso de víctimas MAP/MUSE a la prestación humanitaria periódica	MinTrabajo DRACMA	% de víctimas cubiertas por el mecanismo de prestación humanitaria periódica
	Identificar fuentes apoyo y financiación programa piloto	Fondo Paz Alta Consejería Posconflicto	# de proyectos de inversión/fondos/donantes en cuyas líneas de se incluyan temas relacionadas con el desarrollo del piloto

#### 4.3.1 Modelos para evaluación y seguimiento a los aportes al proyecto

A continuación se presentan los modelos de formato para la inscripción, informes de gestión, evaluación y seguimiento de aportes al proyecto piloto<sup>7</sup>

### 1. Formulario básico para la inscripción de aportes al Proyecto.

Nombre de la entidad, empresa o persona	Identificación
En su propio nombre <input type="checkbox"/> Como representante legal <input type="checkbox"/>	
Razón Social	Pública <input type="checkbox"/> Privada <input type="checkbox"/>

Declara:

1. Que los datos contenidos en la presente hoja así como la información anexa, se ajustan a la realidad; que conoce y acepta las condiciones establecidas en la normativa reguladora del Proyecto Piloto
2. Que conoce y acepta las condiciones que establece la regulación sobre Protección de Datos de Carácter Personal.

El envío de esta memoria a través de Secretaría Técnica del Proyecto tiene por objeto inscribir el aporte, registrar el avance y efectuar el seguimiento del mismo.

---

<sup>7</sup> Se tomaron como referente los formatos del Programa Innobideak-Kudeabide. Proyectos de mejora de la gestión alineados con el Modelo de Gestión Avanzada. País Vasco

Nº

Fec

**1.1. Descripción de las acciones o productos que se aportan**

2.1. - Descripción de la acción o producto

--

2.2.- Componente del proyecto en el cual se participa

Elija el componente del proyecto piloto.

1. Seguro Laboral Rural	<input type="checkbox"/>
2. Promoción de derechos , acceso a la propiedad y emprendimiento.	<input type="checkbox"/>
3. Seguridad social a personas con discapacidad por el conflicto armado - minas antipersona	<input type="checkbox"/>
4. Otros aportes	<input type="checkbox"/>

2.3.- Productos específicos del aporte según el documento de requerimientos

Indique las acciones y productos específicos determinados según el documento de requerimientos del proyecto determinando su contenido y alcance.

1	
2	
3	
4	



### 3. Ejecución de las acciones o productos concertados

Nº	Actividad	Ejecución	Resultado	Fecha de inicio	Fecha fin	Personas responsables de la actividad o producto
1		A / P (*)				
		B / R (**)				
2		A / P (*)				
		B / R (**)				
3		A / P (*)				
		B / R (**)				
4		A / P (*)				
		B / R (**)				
5		A / P (*)				
		B / R (**)				

(\*) Porcentaje de avance sobre lo concertado en la ficha de inscripción del aporte

(\*\*) Realmente ejecutado o planificación actualizada

## 4. Resultados e impacto

4.1.- Objetivos del proyecto		
Nº	Objetivos pretendidos conforme a lo concertado en la inscripción del aporte	Objetivos alcanzados tras la realización de las acciones o productos realizados
1		
2		
3		
4		
5		

4.2. Entregables					
Nº	Título	Descripción	Fecha de entrega	Naturaleza (*)	Utilización (**)
1					
2					
3					
4					
5					

(\*) Puede ser un informe; manual; guía; procedimiento; método; desarrollo informático; etc.

(\*\*) Utilización concreta del resultado

#### 4.3.- Impacto del aporte a nivel cualitativo

Analice el impacto que las acciones o productos del aporte (mejoras organizativas, reducción de costos, ampliación de cobertura, mejoramiento en la calidad de vida, incorporación de métodos de gestión, nuevos emprendimientos o unidades de negocio creadas, grupos de trabajo.) ha tenido sobre los siguientes ámbitos, teniendo en cuenta la línea de base con que se inició el proyecto.

- Ampliación de la cobertura en seguridad social
- Ampliación de la cobertura en protección social
- Mejoramiento en ingresos de familias o grupos asociativos
- Mejora en condiciones de trabajo
- Mejora en estándares laborales de formalización
- Avances en asociatividad (cooperativa, sociedades, etc)
- Capacidad de innovación e inserción en el mercado
- Mejora económica directa de personas, familias o grupos sociales.

