# Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la construcción de paz del gobierno de Petro

## Por: María Alejandra Grillo García y Javier Lautaro Medina Bernal

EDICIÓN 105 MAY-AGO 2022

**Por: Javier Lautaro Medina Bernal y María Alejandra Grillo García**

*Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron una de las medidas del Acuerdo de Paz en el punto 1 de la Reforma Rural Integral, que más atención tuvo del gobierno saliente, aunque con lecturas distintas sobre los resultados alcanzados hasta ahora, que van desde la promoción propia del gobierno Duque alrededor del éxito sin precedentes en la inversión y movilización de recursos, hasta las que hablan de cuatro años perdidos y de la necesidad de recuperar su espíritu transformador. Lo cierto es que sí existe un consenso alrededor de la importancia de los PDET en la construcción de paz territorial y de la necesidad de avanzar en su implementación.*

Son varios los asuntos que se plantean alrededor de los cambios en dicha implementación. Si se asume que se requieren ajustes, la pregunta es cuáles son y de qué forma deben hacerse, particularmente en

el contexto de déficit fiscal que atraviesa el país. Esto es, cuáles deben ser las prioridades del nuevo gobierno en esta materia. En este escrito se busca responder a algunas de estas inquietudes con base en los informes de implementación de la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación (STCIV), de la cual el Cinep/PPP hace parte. Estas respuestas, en todo caso, se circunscriben al proceso mismo de implementación del PDET y no se refieren a asuntos que van a impactar la construcción de paz territorial, planteados por el nuevo gobierno, tales como la reforma tributaria que permitirá contar con recursos públicos para la puesta en marcha del Acuerdo de Paz; los posibles acuerdos con El Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el sometimiento de las llamadas bandas criminales, acciones que podrían reducir las crisis humanitarias y los ataques a organizaciones y liderazgos sociales; las transformaciones en la política de drogas y la primacía de la sustitución concertada; o los diálogos regionales vinculantes, de los cuales no se cuenta aún con mayor información sobre su metodología, pero que bien tienen un punto de partida en las iniciativas contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Aunque de forma muy general, el programa a la presidencia presentado este año por el Pacto Histórico, Colombia Potencia Mundial de la Vida, plantea algunos elementos de su propuesta para “hacer realidad” los PDET, esto se haría 1) como parte de la Reforma Agraria y una perspectiva de Desarrollo Rural Integral, de la cual ya se han venido presentando sus principales apuestas por parte de la Ministra de Agricultura designada, 2) asegurando la participación de poblaciones, víctimas, campesinado y pueblos afrodescendientes, negros, raizales, palenqueros e indígenas, a fin de librar este instrumento del “entrampamiento burocrático y politiquero”, y 3) avanzando en la sustitución de economías ilegales, a través de una política de economía productiva que incluye el apoyo decidido a la producción agropecuaria. Estos elementos representan un diagnóstico y anticipan que se le dará la misma atención, pero con cambios de forma en su implementación.

*Foto: Tomada de la cuenta de Instagram del senado de Colombia*

## ¿En qué van los PDET?

Posterior a la selección de los 170 municipios, agrupados en las 16 subregiones que se detallan en el artículo 3º. del Decreto Ley 893 de 2017, se inició un proceso participativo con aproximadamente 220.000 personas, el cual concluyó con 16 PATR que agrupan 32.808 iniciativas, distribuidas en ocho pilares: 1) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 2) Infraestructura y adecuación de tierras, 3) Salud rural, 4) Educación rural y primera infancia rural, 5) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural, 6) Reactivación económica y producción agropecuaria, 7) Sistema progresivo para la garantía del Derecho a la Alimentación, y 8) Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

De esta primera fase del proceso de planificación, se resalta que la participación de comunidades y organizaciones sociales permitió un diálogo directo con las instituciones públicas y la identificación de necesidades, objetivos y metas, que contribuyeron a la generación de confianza entre las comunidades, el Estado y diversos actores territoriales (STCIV, 2021, pp. 56-57). Esta confianza también está en juego ante los resultados de la implementación de los PDET, además de la realización de obras y la provisión de bienes públicos. Una encuesta realizada en 73 municipios PDET, mostró que el 59% de las 11.000 personas entrevistadas considera que este instrumento transformará positivamente su territorio, en

contraposición a un 7,5% que no lo cree así (PRIO & PNUD, 2021, p. 69). Responder a esta confianza implica asumir las iniciativas como compromisos vinculantes, y no solo como lineamientos opcionales para implementadores de políticas, pues involucra, además, la participación activa y efectiva de las comunidades en todo el proceso de implementación, desde la primera fase de formulación.

En los diferentes informes de implementación de la STCIV, se han identificado problemas relevantes en cuatro campos para el análisis de la implementación de los PDET: 1) la reducción de la participación comunitaria, 2) el bajo ritmo de implementación y los desbalances entre pilares y subregiones, 3) la financiación y la opacidad de la información sobre la misma, y 4) la poca efectividad de la articulación institucional.

## 1) Reducción de la participación comunitaria

Después del proceso de planificación y con el inicio de su materialización y la construcción de las Hojas de Ruta Única (HRU) —el mecanismo definido por el gobierno Duque en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para articular los distintos planes sobre las subregiones— , se tuvo una disminución radical en la participación, se privilegió los espacios considerados más “técnicos” que sociales, limitando la toma de decisión de comunidades y organizaciones frente a la implementación de las iniciativas PDET. Esto aplica tanto para la Estrategia Nación Territorio que incluía Sesiones Institucionales [1]Lideradas por la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación y con la participación de alcaldes, gobernadores, líderes de mesa, moderadores de las entidades nacionales y la Agencia de Renovación del Territorio como secretaría técnica., así como Mesas de impulso y mesas bilaterales[2] Espacios técnicos en los que se le hace seguimiento a acciones y proyectos con las instituciones públicas a cargo de la materialización de las iniciativas., con 151 y 1.710 espacios, las cuales fueron adelantadas hasta febrero de 2022, respectivamente, para priorizar las iniciativas por incluir en los planes de desarrollo del nivel territorial, y definir las iniciativas consideradas estratégicas (detonantes y dinamizadoras) en la HRU y por tanto relevantes por su impacto regional, a criterio de la institucionalidad.

## 2) Bajo ritmo de implementación y desbalance entre pilares y subregiones

En el reciente XI Informe de la STCIV (2022), se resalta la inclusión de más de la tercera parte de las iniciativas PDET en los planes de desarrollo municipales y departamentales (11.903 de acuerdo con la información oficial). No obstante, a 30 de abril de 2022, de estas únicamente el 34% (4.119) contaban con ruta de implementación activa[3]Ruta de implementación activa es el nombre técnico según el cual una iniciativa PDET se ha podido movilizar para su materialización, ya sea con el avance en la estructuración, ejecución y/o implementación de un proyecto, o con gestiones que contribuyan a la realización de la iniciativa PDET. a través de proyectos; cifra que, considerando el tiempo restante para las administraciones territoriales, es baja. De la misma manera, a esa fecha, se observa que del total de 32.808 iniciativas solo el 21% (6.896) estaba asociado a un proyecto de inversión, pero que de estas, el 45% (3.095) estaba asociado proyectos de inversión sin fuente de financiación identificada. En otras palabras, la implementación aún es muy lenta, teniendo en cuenta el tiempo que le resta al Acuerdo de Paz.

Por otro lado, también se evidenció un desbalance entre los distintos pilares y subregiones. El 73% de las iniciativas movilizadas a través de proyectos, corresponde a Infraestructura y adecuación de tierras, mientras que Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, contaba con el 5,6%; Salud rural, 4,6%; Sistema progresivo para la garantía del derecho a la alimentación, 6%; y Reconciliación, convivencia y construcción de paz, un 9%. El poco avance del pilar de Ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, y el de Reconciliación, convivencia y construcción de paz, determinan un desafío importante, dado en tanto consideramos que estos dos pilares son la columna vertebral de la materialización de la paz territorial, y sin avances significativos en ellos, el resto de pilares seguirá rezagado.

Por subregión también se encuentran diferencias: Sierra Nevada–Perijá–Zona Bananera es la que presenta un mayor ritmo de implementación, con un 38% de las iniciativas de su PATR, movilizadas a través de proyectos de inversión. A su turno, Macarena–Guaviare cuenta con un 31% y Catatumbo con 28,5%. En contraste, las subregiones más rezagadas son Pacífico Medio, con un 13%, en donde no se había concluido la HRU, y Arauca con un 14%.

Si se analizan las iniciativas consideradas étnicas, se aprecia que la mayoría de las t asociadas a proyectos de inversión están dirigidas a población definida como no étnica, y solo el 9% corresponde a aquellas denominadas como propias étnicas (que representan una cuarta parte de las 32.808 en todo el país) y 32% a comunes étnicas. De las que se etiquetaron como de mujer y género, se han movilizado a través de proyectos de inversión 11%, cifra que muestra una mayor correspondencia frente al total de iniciativas, pues estas representan un 14% del total nacional. Finalmente, de las iniciativas consideradas estratégicas por las 15 HRU terminadas (4.682), se encuentran movilizadas con proyectos de inversión 1.257 (26%), por lo que hasta ahora su inclusión en este instrumento no ha significado una mayor acción para su
materialización.

## 3) Financiación y opacidad de la información

En el campo de la financiación, encontramos que el Sistema General de Regalías (OCAD-PAZ) es el mecanismo de financiación que ha movilizado por lo menos el 46% de los recursos destinados a la implementación del PDET. El Trazador Presupuestal del Presupuesto General de la Nación aporta el 33% de los recursos, el mecanismo de OBRAS PDET que cuenta con diversas fuentes, ha movilizado el 3%, y el mecanismo de Obras por Impuestos (OXI), el 5%.

En este ítem está uno de los mayores retos, no solo porque buena parte de las inversiones se hicieron o se están ejecutando a través de la figura de anticipo de regalías de la Ley 2056 de 2020, lo que implica que esta fuente está bastante disminuida, sino porque es importante, dadas las denuncias recientemente expuestas en medios de comunicación sobre presuntos actos de corrupción en la asignación de los proyectos del OCAD-PAZ, que se generen mecanismos de información y control suficientes sobre cómo se están tomando las decisiones de proyectos de todos los mecanismos de financiación y cuáles son sus resultados.

*Foto: Tomada de la cuenta de instagram del senado de Colombia*

### 4) Poca efectividad de la articulación institucional

La efectividad de la articulación institucional para implementar las iniciativas PDET ha sido uno de los mayores retos. Pese a los espacios en el marco de la Estrategia Nación Territorio en el que participan funcionarios y funcionarias de los distintos sectores, todavía no se alcanza un mecanismo que articule a las diferentes entidades públicas en la construcción de paz territorial de la mano de las comunidades, más allá de las estrategias, acciones y proyectos previamente definidos. En otras palabras, en la práctica son las iniciativas las que deben ajustarse a la oferta institucional, que en algunos casos puede funcionar, pero no ha existido un esfuerzo real por ajustar dicha oferta a las iniciativas, sumándole a lo anterior el desconocimiento de algunos funcionarios frente al mandato vinculante de la implementación de las iniciativas en la oferta. En esto también fue un obstáculo el retraso en la adopción y puesta en marcha de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral (PNRRI) y los mínimos avances en las medidas de acceso a tierras del Acuerdo de Paz.

## Construir paz territorial

De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, únicamente “a través de un profundo cambio de las

condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición" (Numeral 3.1). A este apartado le subyace que, pese a que existen problemas y demandas sociales cuya solución implica adoptar políticas públicas del nivel nacional, para la construcción de paz se requiere la implementación adecuada del enfoque territorial, que pasa por la garantía de derechos, pero sobre todo por el reconocimiento de las experiencias y capacidades de quienes viven en las subregiones PDET, así como de las trayectorias diferenciadas de las organizaciones sociales: en la forma en que se acompañen los procesos propios de ordenamiento del territorio de las comunidades y su comprensión de paz, también está el éxito de la implementación PDET.

En este objetivo, el nuevo gobierno enfrenta el aumento de la violencia en las subregiones PDET que, como se comentó, puede debilitar aún más la participación comunitaria o limitar la materialización de iniciativas (STCIV, 2021, p. 66). Así mismo, la pobreza y las brechas siguen siendo amplias: mientras el total nacional de pobreza multidimensional para todo el país estaba en 16,0% —mientras que el dato para centros poblados y rural disperso estaba en 31,1% y para cabeceras en el 11,5%— (DANE, 2022a), en los municipios PDET la cifra agregada estaba en 28,7%, y en los centros poblados y cabeceras en 38,2% y 21,7%, respectivamente (DANE, 2022b). En este asunto es clave ligar la implementación de las iniciativas de los PATR a los objetivos de la Reforma Agraria y de la promoción de la producción de alimentos, que se expresaron en el programa de gobierno.

Los retos son grandes, aun para cuatro años. El nuevo gobierno deberá trabajar porque las visiones territoriales de los PDET y las iniciativas, queden incluidas en el PND 2022-2026 y sean respaldadas con presupuesto suficiente. En una perspectiva de corto y mediano plazo, se relacionan algunas de las medidas que el gobierno Petro podría adoptar para contribuir a la construcción de paz territorial, a partir del proceso PDET:

- Recuperar el espíritu comunitario y participativo que ordena el Acuerdo de Paz y que fue uno de los rasgos distintivos de la etapa de planificación de los PATR. Esta, que es una medida urgente, puede cimentarse en el marco de los procesos de actualización de los PATR que deben finalizar entre agosto de 2023 y febrero de 2024. En este caso, no se trata de descartar los espacios institucionales creados, pero sí del diseño del mecanismo adecuado para que de estos participen comunidades y organizaciones sociales, étnicas y de mujeres, que tomen decisiones sobre las prioridades en la materialización de iniciativas. Recuperar la participación pasa también por fortalecer los espacios de veeduría ciudadana y control social, incluyendo los mecanismos de información sobre la selección y ejecución de proyectos, al igual que sus resultados desde el inicio de la implementación.
- Establecer rutas de trabajo, suficientemente concertadas con las comunidades, para superar los desbalances en la implementación de los pilares más rezagados y equilibrar a aquellas subregiones que hasta ahora tienen un menor ritmo de implementación. En este aspecto, es claro que sin avances tanto en las iniciativas de acceso y formalización de tierras y constitución de Zonas de Reserva Campesina (ZRC), como en las que reconocen otras territorialidades del campesinado y en las de reconciliación, convivencia y construcción de paz, no será posible una implementación

integral. Esto también requiere que se replantee positivamente el presupuesto asignado a las entidades a cargo, por ejemplo el del sector agricultura y desarrollo rural, y la revisión de las acciones de los PNRRI para que respondan a las iniciativas de los PATR.

Definir el mecanismo articulador de la implementación en las subregiones PDET. La HRU no ha sido hasta ahora el instrumento articulador de los distintos planes sobre los territorios, y no todas sus iniciativas consideradas estratégicas fueron concertadas con las comunidades y organizaciones. Es necesario ampliar este ejercicio de priorización de iniciativas realizado hasta a ora, incluso reemplazando algunas de estas, a partir de estrategias diferenciadas de participación, que incluyan a las organizaciones y comunidades que viven en áreas más alejadas y que den cuenta de la aplicación del enfoque étnico, de género y reparador. Lo anterior, con un compromiso real por parte de la institucionalidad, para adecuar la oferta institucional y darle prioridad a lo que allí sea determinado con las comunidades.

Referencias

• Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022a). Pobreza multidimensional. Resultados 2021. Comunicado de prensa. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf
• Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2022b). Pobreza multidimensional en municipios PDET 2021. Comunicado de prensa. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/Comu_IPM_PDET_2021.pdf
• Instituto de Investigación Sobre Paz Oslo y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2021). Escuchar la paz: dimensiones y variaciones en la implementación del Acuerdo Final. Bogotá: PRIO; PNUD, Universidad de los Andes y Fondo Multidonante de Naciones Unidas.
• Pacto Histórico. (2022). Colombia. Potencia Mundial de la Vida. Programa de gobierno 2022-2026.
• Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2021). Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá: Cinep/PPP-Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.
• Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación. (2022). Onceavo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. Bogotá: Cinep/PPP- Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos.

**Foto portada:** Senado de la República de Colombia

Revista-Cien-Dias-105