

El enfoque territorial para la implementación del Acuerdo de Paz: Reflexiones desde los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Febrero de 2023

El presente documento ofrece herramientas para consolidar las bases de la construcción de paz y las transformaciones estructurales del campo colombiano a través de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y en particular de la participación ciudadana no sólo al momento de su formulación sino también de su implementación.

El análisis que se presenta aborda tres desafíos de este objetivo: (i) la participación ciudadana; (ii) la gestión pública en lo territorial; y (iii) los mecanismos efectivos para la gestión nacional con enfoque territorial. Con lo anterior en mente, este documento presenta elementos técnicos y concretos que hacen un balance entre la experiencia exitosa de la fase participativa para la construcción de los PDET y el enfoque técnico, estratégico y programático en los procesos participativos actuales que se necesitan para consolidar - y mantener en el tiempo - **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**.

Introducción

En el marco del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC en el 2016, específicamente en su primera parte denominada “Reforma Rural Integral”, se acordó la priorización de zonas rurales del país para implementar con mayor celeridad inversiones públicas progresivas y concertadas con las comunidades a través de los **Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET**.

En el 2018, bajo el liderazgo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se realizó el proceso deliberativo para la concertación comunitaria e institucional en los 170 municipios priorizados, agrupados en 16 subregiones. Este ejercicio de participación ciudadana, en el que participaron más de 200 mil personas, de las cuáles el 40% fueron mujeres y el 25% pertenecientes a grupos étnicos¹, dio como resultado la identificación de 32.808 iniciativas que durante la siguiente década deberían materializarse, bajo la responsabilidad del gobierno nacional y las entidades territoriales y la concurrencia de organismos internacionales y el sector privado. Desde el 2020 se han desarrollado diferentes estrategias para la ejecución de las iniciativas PDET, las cuales se concentraron en promover la coordinación y colaboración entre la nación y el territorio, priorizando un enfoque institucional para la implementación.

Hoy el reto principal es lograr un balance entre la amplia participación ciudadana que se logró en su construcción y la baja participación en su implementación, sin que con ellos se

1. Todo sobre PDET: https://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_pdet/

pierda el enfoque técnico, estratégico y programático que permita consolidar las bases para la construcción de la paz y el camino para la transformación estructural del campo colombiano. Incorporar en la política de gobierno de la administración actual lo que se ha logrado hasta el momento en los PDET será un reto adicional.

PRIMER DESAFÍO: LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alcance de la participación en la implementación del PDET, los delegados de Grupo Motor y otros liderazgos: el Acuerdo de Paz define que se garantizará la participación activa en la elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los planes de acción de los PDET, siendo este un momento clave para que el gobierno defina cuál será el alcance y en qué espacios o canales de diálogo se llevará a cabo la participación ciudadana en la implementación de los PDET. Lo anterior teniendo en cuenta que en el 2023 se debe hacer la revisión y actualización de los cinco años de iniciada la implementación².

Desde la suscripción de los PATR³ se han consolidado en estos territorios los Grupos Motor, conformados por delegados de la etapa subregional de la construcción participativa de los PDET, quienes han liderado procesos de veeduría e incidencia en planes de desarrollo y que reclaman el reconocimiento de su rol en la implementación. Dos retos que surgen al darles carácter y respaldo jurídico son, por un lado, integrar estos líderes del proceso PDET al trabajo con los presidentes de las Juntas de Acción Comunal (JAC), delegados de víctimas, jóvenes y otros líderes que habitan y promueven el desarrollo en lo local; y por otro, retomar el proceso escalonado de representación que cumplieron (nivel veredal, municipal y subregional) como herramienta para reanudar el diálogo, la gestión e incidencia en estos niveles, así como el relevo en su representación. Esto permitirá llegar de nuevo hasta las veredas donde se inició la deliberación y la construcción del Acuerdo de Paz.

Operar lo acordado a través de los canales efectivos y legítimos para participar: La Constitución de 1991 dio un giro importante hacia la participación ciudadana en la gestión pública local, permitiendo la creación de espacios formales de participación como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Consejo Municipal de Política Social, Comité Municipal de Justicia Transicional, Consejo Municipal de Juventud, Consejo Municipal de Paz, en los que se toman decisiones sobre la política social y rural, las cuales son vinculantes⁴. En estos espacios se encuentran las autoridades territoriales, líderes, gremios, víctimas, jóvenes y las entidades del nivel nacional con presencia en lo local.

La tarea como entidades del Gobierno Nacional con presencia local, es reconocer y utilizar estos espacios como escenarios de concertación operativa y seguimiento a la articulación nación – territorio. Cada entidad nacional con trabajo local, debería tener en sus prioridades participar en ellos, apoyar en su funcionamiento y desde allí concertar y monitorear la

2. Artículo 4 decreto 893 de 2017: el Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- se revisará y actualizará cada cinco (5) años de forma participativa en el territorio.

3. Plan de Acción para la Transformación Regional: definido en el Acuerdo de Paz, es el instrumento operativo que contiene las iniciativas concertadas en los PDET.

4. Universidad Libre “Carácter vinculante de los principios contenidos en el preámbulo de la Constitución Política de 1991”: El carácter vinculante consiste entonces en la obligación de cumplir con unos pasos o procesos que se encuentran establecidos de antemano, por otro u otros y que es necesario cumplir. En el ámbito jurídico, esta expresión se usa para indicar “obligatoriedad”. Disponible en: <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16620/CARACTER%20VINCULANTE%20DE%20LOS%20PRINCIPIOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y#:~:text=El%20car%C3%A1cter%20vinculante%20consiste%20entonces.se%20usa%20para%20indicar%20%20E2%80%99Cobligatoriedad.>

ejecución de los planes de acción que se creen en estas instancias, fortaleciendo así su operación y dándoles legitimidad.

SEGUNDO DESAFÍO: LA GESTIÓN PÚBLICA EN LO TERRITORIAL

Gestión de las entidades territoriales ante la nación: las autoridades territoriales se encuentran en el último año de su mandato y en sus planes de desarrollo han incorporado iniciativas PDET que tienen un nivel de avance significativo tanto en proyectos como en gestiones sectoriales para la focalización. Contar con un mapeo de las gestiones y proyectos en curso permitirá definir una ruta de continuidad del proceso al interior de las entidades nacionales. Existen varias vías por las cuales se puede realizar este mapeo. En primer lugar, a partir de los resultados y la sistematización de los diálogos regionales vinculantes propuestos por el Gobierno Nacional, se podría extraer información específica sobre los proyectos e iniciativas PDET que están en curso y que son impulsadas por las entidades territoriales en cada región. De otra parte, a través de la revisión y depuración de los Planes de Trabajo facilitados por la ART bajo su estrategia de articulación nación - territorio y finalmente, se podría pedir a las direcciones de los ministerios un informe sobre la gestión de iniciativas y proyectos en regiones PDET en desarrollo⁵.

Articulación Nación – Nación en el nivel territorial: el gobierno nacional tiene muy bajas capacidades para la coordinación y la gestión pública en lo local, problema estructural desde la reforma hacia la descentralización en la década de los 80s. Existen varios retos alrededor de este aspecto:

- **Reto sobre incentivos e intereses privados.** Lograr que los directivos de los establecimientos nacionales con presencia en lo regional respondan a los lineamientos y las políticas del Gobierno Nacional y no a los intereses de los parlamentarios que gestionaron su nombramiento.
- **Reto de coordinación.** Se debe alcanzar la acción eficaz de las entidades nacionales en el territorio, donde la falta de espacios de coordinación es constante. Si todas las entidades nacionales con presencia territorial se encontraran periódicamente para articular sus acciones, se optimizaría la gestión nacional en los territorios y se lograría una acción integral, garantizando la alineación de la gestión con los derroteros del gobierno actual.
- **Reconocimiento desde el nivel central.** Es importante que el nivel central reconozca y le de un lugar protagónico a los equipos territoriales de las entidades nacionales para la definición de acciones en lo local, ya que en el nivel nacional hay equipos con alta capacidad técnica, pero con bajo conocimiento operativo y de la realidad regional. Esta necesidad de transformar esta visión viene desde la misma idea de la descentralización adoptada hace unas décadas, donde se hizo énfasis en la descentralización territorial, pero no en la descentralización por servicios y por colaboración. Por tanto, es necesario mejorar y fortalecer las capacidades de las entidades descentralizadas, de forma tal que tengan autonomía para lograr acuerdos efectivos con las autoridades territoriales, permitiéndoles a municipios y departamentos una mayor incidencia en la toma de decisiones desde los

5. Lo cual requeriría cruzarlo con las iniciativas PDET y validar con la comunidad si efectivamente estos proyectos responden a lo solicitado por ellas en el Plan de Acción del PDET.

territorios, siguiendo igual unos parámetros o estándares nacionales que cumplan con la visión y responsabilidades del Gobierno Nacional.

Financiación: los municipios PDET fueron focalizados, entre otros, por tener bajos indicadores de gestión pública y escasos recursos locales. La dependencia de los recursos nacionales es muy alta y la intermediación para lograr la focalización desestimula los esfuerzos de trabajo entre las entidades nacionales presentes en territorio y las autoridades locales. Los mandatarios saben que a pesar de los esfuerzos que se realicen, los resultados dependen, en gran medida, de la gestión parlamentaria ante el ejecutivo para obtener la financiación de proyectos y/o la focalización de programas. A partir de lo anterior hay tres aspectos que es necesario tener en cuenta y buscar corregir:

- Existen negociaciones o acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo para el clientelismo en las regiones. Los alcaldes de los municipios PDET estructuran proyectos con la expectativa de que sean ejecutados con financiación que provenga de procesos transparentes de articulación nación - territorio. Sin embargo, existen intereses tanto en el legislativo como en el ejecutivo para tener el monopolio de ejecución de ciertos proyectos en los que puedan no sólo nombrar profesionales cercanos, sino obtener beneficios a partir del nombramiento y reparto de cargos técnicos (tanto en el nivel central como en el territorial) en entidades públicas. La experiencia en la implementación de los PDET demostró que, si hay rutas de gestión de recursos nacionales por debajo de la mesa, los procesos de concertación institucional en lo local pierden su razón de ser.
- Lograr que las entidades nacionales competentes en el cumplimiento de las iniciativas PDET incorporen en sus metas de Plan de Desarrollo un porcentaje concreto de implementación con participación ciudadana, asignando recursos para inversión o con programas concretos para su ejecución.
- El tercero se desprende de los dos anteriores. Si se logran acuerdos transparentes y focalización concreta en los sectores del gobierno, estos derroteros permitirán mejorar la orientación que el Gobierno pueda darle a la cooperación internacional para que concurra y apoye, uniéndose a esfuerzos institucionales concretos y más sostenibles en el tiempo.

TERCER DESAFÍO: MECANISMOS EFECTIVOS PARA LA GESTIÓN NACIONAL CON ENFOQUE TERRITORIAL

Para lograr lo planteado anteriormente, se requieren varias acciones, una de ellas es contar con mecanismos efectivos de coordinación que superen obstáculos burocráticos y que permitan la acción eficaz del gobierno nacional en lo local, reconociendo la autonomía territorial y promoviendo la participación ciudadana.

Uno de los mecanismos es lograr la articulación efectiva entre las entidades nacionales en las regiones, para promover la intersectorialidad con un enfoque territorial. Durante los últimos 15 años, desde la Presidencia de la República se han definido diferentes instancias articuladoras⁶, dejando cuatro conclusiones principales: esta instancia no reemplaza ni sustituye la responsabilidad de los sectores, por el contrario, está al servicio de éstos; debe

6. Centro de Coordinación para la Acción Integral CCAI (durante los dos mandatos de Uribe); Plan de Consolidación (Inicio de Gobierno Santos); Unidad de Consolidación Territorial UACT (Gobierno Santos); Agencia de Renovación del Territorio ART (actualmente).

ser un organismo flexible que se adapte con facilidad a las dinámicas territoriales; esta instancia debe tener presencia y capacidad operativa en lo local y, por último, la instancia debe pertenecer al Sector de Presidencia, inclusive en un nivel de cercanía al Presidente dado que sería su brazo operativo, de monitoreo y una especie de "control jerárquico" para la gestión intersectorial en las regiones.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) como mecanismo para la articulación: desde su creación en el 2015, esta entidad ha promovido la coordinación e intervención de las entidades nacionales y territoriales en zonas afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional. Con la expedición del Decreto Ley 893 de 2017 que crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET- en cumplimiento del Acuerdo de Paz, se le asignan responsabilidades para la construcción participativa, revisión y seguimiento a los planes de acción de los PDET, así como la coordinación interinstitucional para su ejecución.

Bajo estos lineamientos normativos y dado que cuenta con capacidades en lo regional, esta entidad está llamada a ser el mecanismo que facilita la articulación de las entidades nacionales para operar en lo local; es un acelerador de la coordinación y colaboración, con enfoque participativo, entre la nación y las entidades territoriales para el cumplimiento de las políticas y prioridades del Gobierno de turno. Además, al pertenecer a Presidencia, es la entidad que puede generar insumos de monitoreo y seguimiento no solo al avance de la implementación del PDET, sino para la toma de decisiones sobre la operación de ministerios y entidades, especialmente ahora con los nuevos desafíos de la Paz Total⁷.

Desde el inicio de su operación en el 2017, a través de ensayos, aciertos y errores, esta entidad ha adquirido aprendizajes notables para evitar retrocesos y lograr mayor eficiencia. Se pueden identificar por lo menos seis puntos relevantes.

- **Adscripción.** En sus primeros años hizo parte del Ministerio de Agricultura y posteriormente pasó a la Presidencia de la República. Al estar en este sector, la capacidad de incidencia para la articulación sectorial en lo regional es mayor, por tanto, allí debería permanecer. No obstante, en las reuniones de empalme del Gobierno Nacional se mencionó la posibilidad de que la entidad pasara al Ministerio de Agricultura por hacer parte de la reforma rural integral. Por otra parte, se ha hablado sobre la posible reestructuración del DAPRE, pero no se ha hablado sobre qué va a pasar con las entidades adscritas al DAPRE, de ser así ¿ARN pasaría al Ministerio del Interior y ART al Ministerio de Agricultura? Cuando una entidad pasa a estar adscrita dentro de un ministerio, se baja el nivel de incidencia para la articulación intersectorial. Es aquí en donde es posible traer experiencias exitosas como lo es el caso del Centro de Coordinación para la Acción Integral (CCAI), unidad conformada por funcionarios de los diferentes sectores nacionales quienes, perteneciendo a la planta de nivel asesor de Ministerios o viceministerios, se integraron a dicho Centro de Coordinación ubicado en Presidencia de la República, desde donde promovieron la articulación intersectorial, así como el liderazgo de las gestiones al interior de su sector, producto de dicha coordinación.

- **Capacidades operativas para la deliberación, la sistematización, la gestión de la coordi-**

7. La ley 2272/22 crea el Gabinete de Paz, instancia en la cual los Ministerios presentan informes sobre asuntos a su cargo en la política de paz.

nación y el monitoreo al cumplimiento que se ha consolidado en la entidad. Aun cuando los espacios de diálogo y concertación que se han promovido en la entidad para lograr la articulación Nación - Territorio no están alineados con los canales formales de participación⁸, el desafío es llevar el aprendizaje y capacidades adquiridas a estos espacios, allí ser un agente dinamizador de su funcionamiento y operatividad, evitando la creación de espacios institucionales no vinculantes para promover la articulación.

- **Talento Humano.** Las capacidades existentes en la entidad y su principal fortaleza, son los equipos regionales. Si bien esta es una entidad que tiene presencia regional, el alto nivel de centralismo en las definiciones operativas ha obstaculizado el logro de mayores y mejores resultados. El reto de este gobierno es fortalecer el enfoque territorial al interior de esta entidad, disminuir la dependencia del centro, confiar en los equipos regionales y contar con su conocimiento y experticia para la gestión regional. Si bien existe un conocimiento histórico de los funcionarios que llevan varios años gestionando procesos regionales, es necesario entender que existe un desgaste generalizado, ocasionado principalmente por el alto centralismo en la planeación y ejecución, el interés del centro por mostrar resultados numéricos y agrupados, con bajo impacto real en la transformación territorial.
- **Logros a partir de intervenciones en zonas PDET.** El conocimiento de los entornos y la empatía desarrollada con las comunidades es uno de los principales logros de las intervenciones lideradas por la Agencia, que ha implicado superar el alto nivel de desconfianza entre unos y otros y especialmente respecto a las instancias gubernamentales de las cuales se han sentido abandonadas. Haber ganado la confianza de las comunidades es un activo valioso que podría facilitar el éxito de nuevas intervenciones que se quieran desarrollar.
- **Cambio de paradigma en relación con la dirección que se ha dado y sobre el quehacer de la entidad.** Como instancia de articulación y mecanismo que promueve la coordinación institucional, esta entidad no reemplaza a ninguna otra, no tiene competencias en política pública y no es ejecutora. Por tanto, no da lineamientos estratégicos, no define líneas de fortalecimiento institucional, ni de priorización en los territorios. Su función, por un lado, es estar al servicio de las entidades nacionales para facilitar su operación y trabajo intersectorial en lo regional y por el otro, promover acuerdos institucionales nación – territorio⁹ para la estructuración, financiación y ejecución de proyectos y programas por parte de los competentes en las zonas donde opera. Todo lo anterior, haciendo uso de los canales formales de participación creados a partir de la Constitución de 1991 y generando insumos que le permitan al Presidente y sus Ministros monitorear la ejecución de los asuntos a su cargo en la política de paz.

En conclusión, este ejercicio reflexivo sugiere acciones concretas que contribuyen a la solución de retos técnicos, estratégicos y programáticos que surgen dentro de las instancias de articulación tanto en el nivel nacional como en el regional. Adicionalmente, el texto plantea unas recomendaciones sensibles al *contexto actual de implementación del Acuerdo Final de Paz* y a los retos que se evidencian en materia de participación ciudadana y de cambios institucionales. Traer ejemplos concretos desde el nivel territorial y lecciones aprendidas de

8. Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Consejo Municipal de Política Social, Comité Municipal de Justicia Transicional, Consejo Municipal de Juventud y Consejo Municipal de Paz.

9. El territorio lo integran entidades territoriales, comunidad, sector privado, organizaciones sociales.

procesos de articulación pasados resulta clave para aportar alternativas que fortalezcan los avances y aciertos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, para así continuar con el objetivo de transformación de las condiciones del campo colombiano.

Autoría y reconocimientos especiales

Este documento es de autoría de [Carolina Vásquez Pinzón](#), miembro del [Fondo Territorial de Capital Humano](#) (FTCH) del [Instituto para las Transiciones Integrales](#) (IFIT por sus siglas en Inglés). Es una organización no gubernamental internacional e independiente que ofrece un análisis integral y asesoramiento técnico a los actores nacionales involucrados en negociaciones y transiciones en sociedades frágiles y afectadas por conflictos. IFIT ha apoyado negociaciones y transiciones en países como Colombia, El Salvador, Gambia, Libia, Nigeria, Siria, Sri Lanka, Túnez, Ucrania, Venezuela y Zimbabue.