

Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos¹

Implementation of *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (Development Programmes with a Territorial-Based Focus) and territorial peacebuilding in Colombia: Progress and challenges

Juan Pablo García Giraldo 

Magister en Estudios de Paz y Conflicto de la Universidad de Queensland

Unidad Central del Valle del Cauca –UCEVA, Colombia

Correo electrónico: jpgarcia@uceva.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-5897-0646>

Resumen

Este artículo analiza los avances y desafíos con respecto a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que son componentes transversales de la Reforma Rural Integral (RRI), punto 1 del Acuerdo Final para la Paz firmado entre las FARC-EP y el Estado colombiano en el año 2016. Para esto, se consideran los desarrollos normativos y la política pública que tiene el Estado colombiano en el marco de la implementación de los PDET,

¹ Este artículo es un producto del proyecto de investigación *Acuerdo Final para la Paz y acción estatal: Retos y desafíos para la implementación de la Reforma Rural Integral*.

con el fin de evaluar cuáles son los desafíos y avances de dichos instrumentos de planeación y su relación con la construcción de paz territorial. De esta forma, se encuentra que los PDET sufren unos retrasos importantes en su implementación, debido a las fallas en la articulación entre los entes estatales y las políticas públicas a nivel nacional y territorial, a los problemas de disponibilidad presupuestal y a la sostenibilidad fiscal que no permiten su adecuada implementación. Este trabajo se desarrolló con una metodología de corte cualitativo con un enfoque exploratorio-descriptivo, en el cual se hizo uso de la revisión documental como técnica metodológica principal a través de la implementación de una matriz de revisión documental.

Palabras clave

Implementación, Acuerdo Final, Paz Territorial, Reforma Rural Integral, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Abstract

This paper analyzes the progress and challenges regarding the implementation of the *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* (PDET), which are transversal components of the *Reforma Rural Integral* (RRI) (Comprehensive Rural Reform), chapter 1 of the *Acuerdo Final para la Paz* (Final Peace Agreement) signed between FARC -EP and Colombia in 2016. To this end, Colombia's legal developments and public policy are considered in the context of the implementation of the PDET, in order to assess what are the contributions and challenges of these instruments and their relationship with territorial peacebuilding. In this way, it was found that the PDET suffer significant delays in their implementation as a result of failures in the articulation between state entities and public policies of national and territorial level, and problems in terms of budget availability and fiscal sustainability that do not allow their proper implementation. This paper employs a qualitative methodology with an exploratory-descriptive approach, using record-keeping as the main research method through the implementation of a record-keeping matrix.

Key Words

Implementation, Final Agreement, Territorial Peace, Comprehensive Rural Reform, Development Programmes with a Territorial-Based Focus.

Cómo citar este artículo:

García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50 (133), pp. 437-464.

doi: <http://dx.doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>

Recibido: 25 de noviembre de 2019

Aprobado: 18 de mayo de 2020

1. Introducción

Tras la firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante Acuerdo Final) entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano en el año 2016, su implementación ha sido un tema contencioso en Colombia. La Reforma Rural Integral (RRI) es un tema sujeto a un intenso debate político para lograr el desarrollo normativo y las políticas públicas necesarias para ser implementada integralmente. Considerando que el problema agrario ha tenido una relevancia central en cuanto al origen, persistencia y desarrollo del conflicto armado (Fajardo, 2015; Molano; 2015), la RRI es una iniciativa que pretende generar una transformación estructural del campo colombiano, con el fin de crear condiciones de bienestar y desarrollo para la población rural, contribuir al cierre de las brechas existentes entre campo y ciudad (Mesa de Conversaciones, 2016) y así superar una de las causas estructurales del conflicto armado colombiano.

Por tanto, la RRI contiene disposiciones que se dividen en tres grandes subtemas: i) Acceso, uso y formalización de la tierra y la propiedad rural; ii) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y iii) Planes Nacionales para la RRI. Este artículo se enfocará en la implementación del subpunto 2 de la RRI, es decir, en los PDET. Estos pretenden lograr la reducción de brechas entre el campo, la ciudad y la transformación estructural del campo en las 16 subregiones priorizadas por el Decreto 893 de 2017 (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019; Decreto 893, 2017).

En cuanto al análisis de la implementación de los PDET, trabajos como el de la Misión de Observación Electoral (MOE) (2018) han encontrado que la implementación de estos instrumentos de planificación no siempre se ha traducido en experiencias positivas, dado que la oferta estatal ha llegado de manera desarticulada a los territorios priorizados. La MOE (2018) plantea que las expectativas creadas por los ejercicios participativos producto de la oferta estatal dirigida a los territorios, rápidamente se convirtieron en decepción, al no ver materializadas la implementación de los acuerdos de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Esto como consecuencia de la desarticulación de los entes estatales en los ejercicios participativos, donde se presentaba una oferta estatal que usualmente excedía la capacidad real del Estado.

Trabajos como el de Mora Cortés (2020) sobre la implementación de los PDET, analizan los problemas de financiación que estos afrontan y que no permitirían su debida implementación. A propósito, este trata dos aspectos centrales para entender las limitaciones presupuestales que condicionan la implementación de los PDET.

El primero tiene que ver con que el desfinanciamiento de la RRI y de los PDET, lo cual incide en que la implementación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (PMI) no se materializará, lo que representaría un serio obstáculo para la construcción de paz en Colombia. Al respecto, Mora Cortés (2020) encuentra que hay un ejercicio de doble contabilidad, que no permite la llegada de recursos adicionales para la puesta en marcha de los PDET. Esto dado que el Gobierno Nacional está asumiendo y proyectando los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) como recursos propios de la implementación de los PDET en el marco del cumplimiento del PMI, cuando estos tienen destinación específica y ya están asegurados para los municipios y departamentos desde la Constitución del 91. El segundo obstáculo que encuentra Mora Cortés (2020) es que los municipios y departamentos al no poder administrar autónomamente los recursos provenientes del SGP, no pueden sustentar ni financiar los enfoques territorial y participativo contenidos en el Acuerdo, limitando su capacidad para cumplir lo pactado con las comunidades en los PATR (Mora Cortés, 2020).

Sánchez Iglesias y Sánchez Jiménez (2019) analizan la implementación del enfoque territorial en la implementación del Acuerdo Final y encuentran que en la implementación de los PDET no hay una estructura de gasto adecuada para afrontar las realidades locales y necesidades de las subregiones priorizadas, ya que los recursos están concentrados en el orden nacional o central del Estado.

Autoras como Naranjo Aristizábal *et. al* (2020) identifican tres grandes problemáticas que no permiten la consolidación de un enfoque territorial en la implementación de los PDET. El primero de ellos se refiere a los problemas y dificultades para garantizar una participación efectiva en la etapa de formulación de los PATR y en su proceso de implementación. El segundo problema tiene que ver con que el Gobierno de Iván Duque generó un cambio de la noción de desarrollo rural. Al respecto, las autoras plantean que la intervención integral y territorial que debía adelantar el Estado y que está planteada en el Acuerdo, se ha modificado en el actual Gobierno por una intervención que privilegia una perspectiva de seguridad que da preponderancia a la presencia militar en los

territorios (Naranjo Aristizábal *et. al*, 2020). El tercer problema está relacionado con la intención del Gobierno Nacional de circunscribir la implementación de los PDET al orden municipal, lo que contradice la visión regional y territorial que se construyó en los ejercicios participativos de formulación de los PATR (Naranjo Aristizábal *et. al*, 2020).

Por su parte, Trejos, Badiño e Irreño (2019) analizan la implementación de los PDET en las 4 subregiones priorizadas en el Caribe colombiano y encuentran que la alta incidencia de la violencia armada en zonas priorizadas como el Sur de Bolívar y el Sur de Córdoba puede afectar la implementación de los PDET. En cuanto a las subregiones de Montes de María y Sierra Nevada – Perijá, los autores encuentran que los retos principales para la implementación de los PDET son de tipo consensual y no de orden público, producto de la heterogeneidad entre las comunidades de los territorios que componen estas subregiones (Trejos, Badiño e Irreño, 2019).

Este artículo aborda aspectos de índole presupuestal al igual que el de Mora Cortés (2020), aunque se diferencia porque en el presente trabajo se analiza el impacto de los planes establecidos en la legislación y el CONPES 3932 (2018) para garantizar la sostenibilidad fiscal y disponibilidad presupuestal de la implementación del Acuerdo y de los PDET, en particular, encontrando que algunos de ellos no fueron incluidos por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (2019). En cuanto al trabajo de Naranjo Aristizábal *et. al* (2020), toma como objeto de estudio la totalidad de la RRI, lo que genera que su alcance sea más amplio. Sin embargo, se encuentran aspectos que pueden dialogar con el análisis de los PDET, tales como los problemas en los procesos de participación ciudadana que se constituyen en problemas centrales para la consolidación del enfoque territorial en los PDET. Con respecto al trabajo de Trejos, Badillo e Irreño (2020) hay una diferencia marcada en el objeto de análisis, dado que estos autores se centran en evaluar cómo las dinámicas relacionadas con la presencia de grupos armados, las rentas ilegales y la afectación del conflicto armado condicionan o retrasan la implementación de los PDET. Por último, el trabajo realizado por la MOE (2018) se diferencia del presente, en la medida que aquel recopila los resultados del ejercicio de observación que realizó esta organización en las diferentes etapas de formulación de los PATR, al ser un documento que da cuenta de las dinámicas propias de este proceso participativo.

Partiendo de lo anterior, este artículo busca ser una contribución académica al entendimiento del proceso de implementación de la Reforma Rural Integral,

al generar un análisis de los retos y avances de la implementación de los PDET en el marco del desarrollo de los acuerdos logrados en La Habana entre las FARC, el Gobierno colombiano y su relación con la construcción de paz territorial. Para el presente trabajo se asume una comprensión basada en un enfoque o dimensión maximalista dentro de los estudios de paz. Esta parte de una comprensión de la violencia y la paz como fenómenos que se presentan en diferentes niveles y cuentan con diferentes tipologías, que condicionan la relación de los actores presentes en un territorio y la estructura social del mismo.

Para llevar a cabo el análisis y recolección de la información, se desarrolló una metodología con un enfoque cualitativo, donde se utilizó la revisión documental como la principal técnica de investigación. A partir de ella, se realizó una revisión de bibliografía existente sobre la implementación de los PDET y la construcción de paz territorial. Además, se llevó a cabo la revisión documental de fuentes primarias como la legislación y documentos de política pública relacionados con la implementación y territorialización de los PDET, la RRI y el Acuerdo Final. Adicional a lo anterior, se examinaron los informes sobre el estado de la implementación del Acuerdo Final del componente internacional de verificación, el Acuerdo Final y el PMI. Para la sistematización y análisis de la información se hizo uso de una matriz de revisión documental compuesta por las categorías de análisis: i) construcción de paz territorial; ii) implementación de los PDET; iii) problema agrario en Colombia. Además, se realizó un abordaje de la información aplicando un enfoque exploratorio descriptivo, que permitiera indagar, identificar y analizar las problemáticas y avances en la implementación de los PDET y la construcción de paz territorial.

La investigación, por ser de carácter socio-jurídico, buscó comprender una realidad social a través de un análisis comparativo entre lo dispuesto en el Acuerdo Final, el PMI, la legislación existente, la literatura y los documentos de política pública relacionados con la implementación de los PDET. Para esto, se llevó a cabo un ejercicio hermenéutico que permitiera interpretar la normatividad, lineamientos, mecanismos, dinámicas e instancias que posibilitan o imposibilitan la acción del Estado como agente transformador en las zonas más afectadas por el conflicto a través de los PDET.

Por consiguiente, el presente artículo buscará analizar los avances y desafíos en cuanto a la implementación de los PDET, considerando los desarrollos normativos, de política pública, los mecanismos e instancias propios del proceso implementación y los retos presentes en la implementación de los

PDET con respecto a la construcción de paz territorial. Este trabajo parte de la hipótesis que el estado actual de implementación de los PDET genera un alcance limitado en cuanto a la construcción de la paz territorial, como consecuencia de los problemas presupuestales, de la articulación estatal y de participación que estos afrontan.

El texto dividirá la próxima sección en cuatro puntos. El primer punto abordará el concepto de paz territorial como elemento de transformación de patrones estructurales de violencia. Para esto se identifican y evalúan los problemas de articulación y de índole presupuestal en el proceso de implementación de los PDET, al igual que los obstáculos que estos suponen para la construcción de paz territorial. El segundo punto desarrolla una explicación de la relación entre la construcción de paz territorial con los retos presentes en materia de participación ciudadana en la implementación de los PDET. El tercer punto aborda brevemente algunos de los avances más relevantes en y para la implementación de los PDET. Por último, se generan unas conclusiones que resaltan los hallazgos y aspectos más importantes del presente trabajo.

2. Desafíos y avances en la implementación de los PDET y su relación con la construcción de paz territorial

Los PDET se conciben en el Acuerdo Final como la herramienta que buscará lograr una transformación estructural del campo y de las relaciones entre las comunidades y el Estado, con el objetivo de generar un cierre en las brechas de desarrollo existentes entre campo y ciudad (Mesa de Conversaciones, 2016). Al respecto, la construcción de los PDET privilegia un enfoque participativo en el que se busca que las acciones estatales sean un producto de los acuerdos logrados con las comunidades en cuanto al desarrollo de la economía campesina, al acceso integral a la tierra y a la creación de condiciones adecuadas para la convivencia pacífica a nivel territorial (Mesa de Conversaciones, 2016; Gobierno de Colombia, 2018). De esta forma, la participación ciudadana fue un pilar central en la formulación de los PDET, ya que mediante ejercicios y metodologías participativas se logró generar una relación entre las instituciones del Estado y las comunidades rurales, con el fin de priorizar las acciones estatales de acuerdo a las necesidades territoriales, en un contexto donde se construyera confianza entre los diferentes actores que inciden en el desarrollo de un territorio (Kroc Institute, 2019). Los PDET y las acciones tendientes a su implementación

deben dirigirse a promover la construcción de una paz territorial que logre transformar las dinámicas que generan violencia directa, cultural y estructural en los territorios priorizados. Dichas dinámicas violentas parten de un marcado atraso socioeconómico del campo colombiano, como consecuencia del sesgo anti-campesino presente en las políticas de desarrollo del país (Uribe-López, 2013) y del alto impacto del conflicto armado en los sectores rurales (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

Los PDET como instrumentos de planificación y gestión son creados por el Acuerdo Final (punto 1.2, 2016) y regulados por medio del Decreto 893 de 2017 por una vigencia de 10 años. El anterior decreto es la base legal para intervenir 16 subregiones (ver tabla 1) gravemente afectadas por el conflicto armado, con altos índices de pobreza, con presencia de economías ilegales y cultivos ilícitos, con debilidad institucional y administrativa de sus entes territoriales.

Tabla 1: Fecha de suscripción, subregiones número de municipios y costo de los PATR por subregión

PATR/Subregión	Número de municipios	Fecha Suscripción	Costo en billones de pesos (\$COP)
Sur De Bolívar	7	2018-08-01	\$ 2.14
Arauca	4	2018-08-03	\$ 2.44
Sur Del Tolima	4	2018-08-28	\$ 2.24
Sur De Córdoba	5	2018-08-31	\$ 4.19
Montes De María	15	2018-09-04	\$ 5.76
Urabá Antioqueno	8	2018-09-14	\$ 6.02
Chocó	14	2018-09-19	\$ 3.87
Putumayo	9	2018-09-25	\$ 4.44
Catatumbo Norte De Santander	8	2018-09-28	\$ 3.40
Pacifico Y Frontera Nariñense	11	2018-12-06	\$ 6.24
Alto Patía Y Norte Del Cauca	24	2018-12-11	\$ 12.41
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueno	13	2018-12-14	\$ 5.15
Sierra Nevada/Perijá/Zona Bananera	15	2018-12-21	\$ 8.64
Macarena Guaviare	12	2019-01-25	\$ 3.46

PATR/Subregión	Número de municipios	Fecha Suscripción	Costo en billetes de pesos (\$COP)
Cuenca Del Caguán Y Piedemonte Caqueteño	17	2019-01-31	\$ 6.02
Pacifico Medio	4	2019-02-23	\$ 3.16
Total	170		\$79.58

Fuente: Elaboración propia con base en la información del CONPES 3932 (2018) y los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional.

Para poner en marcha los PDET se requería de la formulación de los PATR. Los 16 PATR formulados son el insumo base para instrumentalizar los PDET, a su vez, estos deben armonizarse con los instrumentos de planeación del orden nacional y territorial que inciden en las zonas priorizadas². La etapa de formulación de los PATR estuvo a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual se encargó de coordinar los espacios de participación ciudadana dirigidas a lograr consensos sobre la forma en que se van a desarrollar los territorios desde la fase veredal hasta las instancias subregionales (CONPES 3932, 2018). En dicho proceso participativo donde se formularon los PATR, se generaron 32.808 iniciativas, de las cuales 1.179 son de carácter subregional y las restantes se encuentran en los Pactos Municipales para la Transformación Regional (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019).

A pesar de los avances en materia de formulación de los PATR, los PDET cuentan con una serie de dificultades de cara a su implementación y a la ejecución de las iniciativas contenidas en los PATR. El objetivo de esta sección es abordar los desafíos que en materia de política pública, participación y ejecución pueden obstaculizar la efectiva implementación de los PDET. Estos pueden impactar el proceso de construcción de paz territorial que se viene adelantando en el marco de la implementación de la RRI.

Es necesario partir de la idea que no hay un significado homogéneo sobre el concepto paz territorial. Sin embargo, autores como Cairo y Ríos (2019) plantean que la paz territorial como concepto está dotado de un amplio proceso

2 Debe generarse una articulación con el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Territoriales, los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y Desarrollo Alternativo (PISDA) (Gobierno Nacional, 2018; Decreto 893, 2017, art.6)

de identificación abierto y dinámico, soportado por unos imaginarios sociales que conllevan a que este se transforme en un producto político de la relación existente entre la estructura social, territorial y los actores de las mismas. Desde ese punto de vista, este concepto tiene un carácter polisémico, por tanto se ajusta o es utilizado heterogéneamente en los discursos y narrativas políticas de los diferentes sectores de las élites políticas colombianas con respecto a la implementación del Acuerdo Final, de acuerdo a los intereses y visiones de cada sector (Cairo y Ríos, 2019). Considerando lo anterior, estos autores identificaron tres narrativas existentes con respecto a la paz territorial. La primera narrativa comprende la paz territorial como un medio para la prevención de nuevos ciclos de violencia, partiendo de la transformación de aspectos estructurales que originaron y han permitido la perduración del conflicto armado colombiano (Cairo y Ríos, 2019). La segunda narrativa comprende la paz territorial como un medio para visibilizar las demandas y participación de los grupos que han sido tradicionalmente excluidos y poco representados, basándose en el fortalecimiento de la participación ciudadana, la institucionalidad, el empoderamiento de las comunidades y la movilización social (Cairo y Ríos, 2019). Finalmente, en la tercera narrativa la paz territorial es entendida como una forma de entregar legalmente los territorios a la extinta guerrilla de las FARC en favor de la continuación de las actividades criminales, la pérdida de la soberanía e imperio de la ley por parte del Estado (Cairo y Ríos, 2019).

Para este escrito, únicamente se utilizarán las dos primeras narrativas identificadas por Cairo y Ríos (2019) como punto de partida del análisis de esta sección, las cuales serán complementadas con aportes propios y de otros autores sobre la paz territorial, ya que los mismos no se circunscriben o limitan a la comprensión dada a este concepto por las élites políticas colombianas.

- **Paz territorial como elemento de transformación de patrones estructurales de violencia**

La primera narrativa identificada por Cairo y Ríos (2019) es aquella que se da por parte de un sector de la institucionalidad colombiana, la cual entiende que la paz territorial es un medio para la prevención de nuevos ciclos de violencia en aquellos lugares donde las FARC ejercía control territorial. Esta narrativa se basa en que la paz territorial se distancia de un concepto como paz negativa (Galtung, 2003), en la medida en que la paz territorial va más allá de la simple ausencia de violencia y requiere de un abordaje de las causas objetivas que dieron paso al conflicto armado. Dicho abordaje supone

un ejercicio de fortalecimiento de la institucionalidad en aquellos territorios donde el Estado ha sido crónicamente débil o ha estado ausente.

Esta primera lectura de Cairo y Ríos (2019) sobre la paz territorial está íntimamente ligada al concepto de construcción de paz (*peacebuilding*) de Galtung (2003), el cual tiene que ver con la superación de la violencia directa, estructural y cultural, al crear condiciones que den paso a una paz positiva para la superación de las dinámicas institucionales, sociales y económicas que crean relaciones injustas, desiguales y conducen a las diferentes violencias.

La materialización de esta narrativa se presenta inicialmente por Sergio Jaramillo, ex alto Comisionado para la Paz y ex negociador del Gobierno Nacional en las negociaciones entre las FARC-EP y el Gobierno colombiano, para quien la paz territorial conlleva a una comprensión espacial y geográfica del conflicto, en la medida que unos territorios fueron más afectados que otros por el conflicto armado (Salas-Salazar, 2016). Para Jaramillo (2016), el accionar estatal debe atender las realidades de cada territorio, basado en la aplicación de un enfoque de derechos que garantice los derechos fundamentales de la población rural, la garantía de no repetición del conflicto, la erradicación de la violencia y la movilización de las comunidades alrededor de la construcción de paz bajo un paradigma de desarrollo y bienestar territorial. Esta mirada de Jaramillo (2016) tiene relación con lo planteado por Ríos y Gago (2018), para quienes la paz territorial supone una actuación estatal y social contextualizada con las dinámicas locales, para lograr la desactivación de la violencia directa y una intervención en los aspectos que conllevan a la existencia y perduración de la violencia estructural y cultural que confluyen en un territorio.

En lo que concierne a la implementación de los PDET y su relación con esta primera narrativa, es fundamental tener en cuenta que los procesos estatales y comunitarios direccionados a la construcción de paz territorial a través de los PDET, realizan un abordaje de la violencia directa, cultural y estructural, en el entendido que estos instrumentos de planificación buscan primordialmente la transformación de las condiciones estructurales que generan exclusión y pobreza en las zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017. Esto genera que el Estado colombiano, tanto en el gobierno de Juan Manuel Santos como en el de Iván Duque, haya concebido los PDET como un mecanismo de prevención de nuevas violencias en los territorios, aunque con un alcance diferenciado en cada gobierno. Al respecto, Emilio Archila³ afirma que la política *Paz con Legalidad*

3 Actual Consejero Presidencial para la Estabilización y Consolidación.

concibe la implementación de los PDET como un asunto de justicia y seguridad nacional, buscando eliminar las dinámicas que permiten la perduración de la violencia en las zonas más afectadas por el conflicto armado (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2018). La mirada de Archila —a diferencia de la expuesto por Jaramillo (2016)— es mucho más limitada en cuanto al alcance de los PDET como instrumentos de paz y transformación del conflicto, dado que la circunscribe o limita, a criterio del autor, a la creación de condiciones de paz negativa (ausencia de violencia directa) en los territorios, desde una perspectiva donde se le da preponderancia a la seguridad sobre el desarrollo integral y territorial de las zonas priorizadas.

En cuanto a la transformación de los patrones de violencia estructural relacionados con la implementación de los PDET, uno de los problemas evidenciados está relacionado con los retrasos que se presentan para lograr el inicio de la implementación de obras de infraestructura de alto impacto en municipios PDET. Esta problemática se presenta como consecuencia directa de que el Gobierno Nacional se ha enfocado en desarrollar obras de pequeña envergadura. Lo anterior, tiene que ver con los problemas presupuestales para financiar obras de alto impacto. Por esto se han priorizado por parte del Gobierno las obras de rápida y fácil ejecución, con el objetivo de generar confianza en las comunidades a través de resultados visibles en el corto plazo.

Lo anterior no significa que lo que se denomina por la ART como “Pequeñas Infraestructuras Comunitarias”, no contribuyan a la transformación de los patrones de violencia estructural; sino que cuentan con un alcance más limitado para cumplir con los dos objetivos centrales de los PDET: el cierre de brechas entre campo, ciudad y la transformación estructural del campo (Mesa de Conversaciones, 2016). Al respecto, se entiende por obras de alto impacto en el marco de la implementación de los PDET, aquellas que tienen el potencial de generar el cierre de brechas socioeconómicas entre campo y ciudad o un potencial transformador de las condiciones de vida de los beneficiarios de las obras y, así, reducir las condiciones de desigualdad producto de la violencia estructural asociada a la pobreza rural. Ejemplo de estas obras son la pavimentación de vías terciarias, infraestructura educativa y hospitalaria, distritos de riego, infraestructura eléctrica, infraestructura de acueducto y saneamiento, vivienda rural y adecuación de tierras. Este tipo de obras puede generar un alto impacto para reducir la Incidencia de la Pobreza Multidimensional (IPM) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de una población beneficiaria.

El director de la ART, Juan Carlos Zambrano, reconoce que la disponibilidad presupuestal es limitada y las obras PDET se ejecutan en la medida que el dinero lo permite (Rendón, 2019). Esta problemática queda explícita en la Política de Estabilización *Paz con Legalidad*, donde se afirma con respecto a los PATR que su “construcción no se alineó con las restricciones presupuestales” (Duque Márquez, 2018, p.37). La importancia del factor presupuestal para la implementación de los PDET radica en que estos concentran el 72% de los recursos proyectados para lograr el cumplimiento de la Reforma Rural Integral (CONPES 3932, 2018). De acuerdo al director de la ART, las 638 obras entregadas en Julio de 2019 tuvieron un valor de \$108.766 millones de pesos, interviniendo 226 vías rurales, 100 espacios comunitarios, 135 escuelas, 41 espacios deportivos, 41 parques y el resto han sido obras de generación de energía, alcantarillado, acueductos y centros de salud (Rendón, 2019). No obstante, dicha información no guarda coherencia con las cifras presentadas por el Congreso de la República (2019) en el mes de Agosto de 2019 sobre la implementación de los PDET, donde se afirma que se ejecutaron \$56.400 millones de pesos en obras de infraestructura comunitaria en municipios priorizados, lo cual equivale al 0.08% del total requerido para la ejecución de los PDET. Se resalta que para ejecutar adecuadamente los PDET y cumplir con lo pactado, se deberían estar ejecutando anualmente al menos \$4,67 billones de pesos (Congreso de la República, 2019, p.9), lo cual marca una brecha importante entre lo que se ha ejecutado y lo que se debería ejecutar.

Conforme lo anterior, se está rompiendo o ignorando el paradigma territorial de los PDET, en la medida que su implementación depende del éxito de procesos centrales que permitan superar el déficit presupuestal que actualmente tienen para su implementación. Además, se necesita de una acción coordinada desde las instituciones gubernamentales del orden central⁴ para que provean los lineamientos de política pública a través de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral⁵. Estos deben brindar los lineamientos de política pública desde el orden central para la ejecución de los PDET (CONPES 3932, 2018). Lo anterior supone que el abordaje de las realidades locales y la construcción de paz a nivel territorial están siendo condicionadas por lógicas institucionales del orden central que son exógenas a las dinámicas vividas en el territorio y generan una concentración o centralización de los recursos

4 Se refiere a las entidades y Ministerios a cargo de formular e implementar los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.

5 En la actualidad solo hay adoptados y en etapa de implementación únicamente 5 de los 16 Planes, los cuales estaban proyectados para estar listos en el PMI para el año 2018 (Naranjo Aristizábal, 2016).

financieros necesarios para implementar lo pactado en los PATR (Sánchez Iglesias y Sánchez Jiménez, 2019).

Otra de las problemáticas de índole presupuestal para la implementación de los PDET y del Acuerdo Final en general que limita la capacidad del Estado para garantizar la transformación de los patrones de violencia estructural y, por ende la construcción de paz territorial, es que el Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo no fue incluido en el PND 2018-2022 (2019). Al no incluirlo, el Gobierno nacional del Presidente Iván Duque está omitiendo la responsabilidad con la sostenibilidad fiscal y efectivo cumplimiento de la implementación del Acuerdo Final. Se debe tener en cuenta que el CONPES 3932 (2018) y el PMI estipulan que el PND debía incluir un capítulo exclusivamente para la puesta en marcha del Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo Final. Dicho Plan Cuatrienal debía ser entendido como el capítulo que incluía los componentes de paz dirigidos al cumplimiento del Acuerdo Final y debía basarse en el PMI6. Si bien, el PND 2018-2022 (2019) incluye el capítulo XI *Pacto por la construcción de paz*, este no contiene el Plan Cuatrienal de Implementación del Acuerdo. Esto deja una incógnita sobre la forma en que se van a financiar los compromisos asumidos por el Estado colombiano y las acciones a llevar a cabo para implementar el Acuerdo Final y el PMI en el largo plazo, incluyendo los PDET. Al respecto, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2019) ha expresado preocupación por la no inclusión de partidas presupuestales específicas para la implementación del Acuerdo Final en el PND 2018-2022 (2019). Esto genera dificultades en cuanto al financiamiento y capacidad de los entes estatales a nivel nacional y territorial para materializar las acciones proyectadas desde el Acuerdo Final, ya que no se produce una articulación entre el PND y los objetivos planteados en el PMI.

A pesar que en el PND 2018-2022 (2019) se incluye el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz⁷, este es transversal a todos los Pactos establecidos en

6 De igual forma, el Acto Legislativo 01 de 2016 estipula que el Gobierno Nacional debe incluir en el Plan Nacional de Desarrollo un componente específico presupuestal para acciones tendientes a la construcción de paz, el cual debe ser adicional al presupuesto programado por los entes estatales y debe estar dirigido al cierre de brechas en el desarrollo de los municipios priorizados y a la creación de entornos que permitan evitar la perduración del conflicto armado en el país (Contraloría General de la República, 2018, p.19).

7 El Plan Plurianual de Inversiones para la Paz es un componente de obligatorio cumplimiento por las entidades del orden nacional y territorial que se debe incluir en los Planes Nacionales de Desarrollo hasta el año 2036, donde se busca que haya recursos adicionales a los programados por las entidades públicas para la implementación del Acuerdo, específicamente orientándolos hacia el cierre de brechas sociales, económicas e institucionales de las zonas más afectadas por el conflicto armado, la pobreza rural, las economías ilícitas y la debilidad institucional. Estas cuatro

el PND, lo cual omite la destinación específica de las partidas presupuestales para el cumplimiento del Acuerdo Final que se ordena en el Acto Legislativo 01 de 2016, al igual que los lineamientos definidos en el PMI y el CONPES 3932 (2018). Así, la financiación de los PDET y los Planes Nacionales para la RRI queda en vilo, lo que abre grandes interrogantes sobre la disponibilidad de recursos para implementar el punto 1 del Acuerdo Final y, por ende, de los PDET.

La relevancia de esta problemática radica en que la RRI requiere del 85% de los recursos necesarios para la implementación del Acuerdo asignados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) 2017 y 2018 (Contraloría General de la República, 2019), el cual está estimado en \$118,8 billones de pesos⁸ (Congreso de la República, 2019). Sin embargo, el Gobierno Nacional ha destinado en el PND 2018-2022 (2019) únicamente el 67% de los recursos disponibles para la implementación del Acuerdo a la programación de la ejecución de la RRI (Contraloría General de la República, 2019). Además, en el MFMP del 2019 no se realizó un balance sobre las fuentes de financiación para implementar el Acuerdo ni se programó fiscalmente la ejecución de los \$37.1 billones de pesos incluidos en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz del PND 2018-2022 (2019). Esto significa que no se hicieron destinaciones específicas para la implementación del Acuerdo y, por ende, los PDET. Esto representa un reto mayor para la construcción de paz territorial, en la medida que la implementación de los acuerdos concertados entre el Estado y las comunidades en los PATR se encuentran desfinanciados. Lo anterior pone en vilo el cumplimiento de los dos objetivos planteados en el Acuerdo Final con respecto a los PDET: transformación estructural del campo y cierre de brechas entre campo y ciudad. Esta problemática refleja una falta de compromiso con el cumplimiento de buena fe del Acuerdo Final por parte del Gobierno de Iván Duque, yendo en contravía del artículo 1 del Acto Legislativo 02 de 2017 y del mandato de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-630 de 2017⁹, al no generar las acciones necesarias para adecuar al Estado en materia presupuestal y de sostenibilidad fiscal para darle cumplimiento a los indicadores del PMI.

características son los criterios utilizados para la priorización de los municipios PDET en el Decreto 893 de 2017.

8 Billones de pesos constantes de 2018

9 Esta sentencia declara exequible el Acto Legislativo 02 de 2017, el cual busca incorporar un principio de estabilidad y seguridad al Acuerdo Final, con el fin de que este sea implementado como política pública de Estado por parte de las autoridades y órganos del Estado a nivel nacional y territorial por una vigencia de tres periodos presidenciales posteriores a la firma del Acuerdo Final. Lo que supone que este se proyecte más allá de un periodo gubernamental (Corte Constitucional, 2017). Esto implica que no se pueda modificar la esencia de lo acordado hasta el Agosto de 2030.

Otro problema que impacta negativamente la implementación de los PDET es la falta de articulación de los PDET a nivel municipal con los Planes Nacionales de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), debido a que no se han materializado los mecanismos que permitan su inclusión en los Planes de Acción para la Transformación Municipal (Kroc Institute, 2019). Al respecto, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2019) ha evidenciado problemas constantes de articulación entre las políticas públicas e instrumentos de planeación de los entes estatales desde la firma del Acuerdo Final.

Esta falta de articulación entre las políticas del Estado derivadas del Acuerdo Final busca ser subsanada con la creación de la Hoja de Ruta Única para la Implementación de la Política de Estabilización¹⁰ por el artículo 281 del PND 2018-2022 (2019). Este instrumento de planeación pretende articular, armonizar y coordinar los instrumentos y mecanismos de planificación y gestión relacionados con la implementación de los PATR y los PDET, los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes Integrales de Reparación Colectiva, los Planes Nacionales Integrales de Sustitución de Cultivos (PNIS) y Desarrollo Alternativo, el PMI y los Planes de Intervención Integral (Duque Márquez, 2018; Gobierno de Colombia, 2018a). La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación estará a cargo de la Hoja de Ruta Única, contando con la cooperación del Departamento Nacional de Planeación y la ART, a fin de armonizar los diferentes planes existentes en todos los niveles territoriales, con una perspectiva de largo plazo que permita concretar acciones tendientes a la implementación de los PDET (Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC, 2019) y su estabilización en los próximos 15 años. Sin embargo, los problemas de articulación entre los entes estatales persisten y la Hoja de Ruta Única sigue en etapa de formulación.

Por último, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Colombia observa dificultades importantes para cumplir con los plazos estipulados para implementar los PDET, como consecuencia directa de la falta de coordinación institucional y el agravamiento de la situación de violencia en algunos de los municipios priorizados (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2019).

10 Se refiere a la Política Paz con Legalidad.

- Retos en cuanto a la participación ciudadana en la implementación de los PDET y su relación con la construcción de paz territorial

La segunda narrativa identificada por Cairo y Ríos (2019) es ejercida por las FARC, que entiende la paz territorial como un medio para dar voz a los grupos históricamente excluidos o menos representados. Esta es una oportunidad para generar un fortalecimiento de la democracia a través del empoderamiento de las comunidades, el fortalecimiento de la institucionalidad, la movilización social y la participación ciudadana.

Esta narrativa está asociada con el planteamiento de Fernán González (2016), quien explica que la dimensión territorial de la paz con relación a la implementación de lo acordado entre las FARC y el Gobierno Nacional, debe ajustarse de manera gradual a las condiciones locales de las comunidades, atendiendo los sistemas existentes de autoridad y regulación social que operan en cada territorio. Esto implicaría que la paz territorial se fundamentaría en un ejercicio de gobernanza¹¹ dirigido a establecer regulaciones a nivel comunitario que mejoren el funcionamiento del orden local, en la medida que se atiendan efectivamente las necesidades de las poblaciones (González, 2016). En este proceso de construcción de paz territorial, González (2016) plantea que se deben promover formas de gobernanza híbridas que reconozcan la importancia de las formas de regulación estatal y no estatal. Esto es una condición fundamental para lograr una articulación de los poderes locales y regionales con las dinámicas del Estado central.

En ese sentido, la integración de los órdenes locales a la institucionalidad central en las zonas PDET, parte de la idea que hay una debilidad institucional manifiesta en los municipios y subregiones priorizadas, la cual necesita ser complementada por sistemas de autoridad y regulación a nivel comunitario. Estos sistemas y regulaciones deben ser reconocidos como legítimos para facilitar una gobernanza efectiva en los territorios (González, 2016). Al respecto, Hoffman (como se citó en Rambostham, Miall y Woodhouse, 2011) plantea que una construcción de paz genuina tiene que ver con el abandono de estructuras burocráticas impuestas, que incluya una mayor sensibilidad y comprensión de las condiciones locales. Así, los intereses, aspiraciones y necesidades de las comunidades locales son el pilar central para un

11 Entendiéndola como la interacción entre gobernantes y gobernados y el equilibrio entre el Estado y la sociedad civil (González, 2016)

ejercicio reflexivo direccionado a lograr la transformación de un conflicto, donde la institucionalidad responda a esas realidades locales y se pueda cimentar colectivamente un proyecto de construcción de paz que entienda las estructuras existentes de violencia y desigualdad (Ramsbothan, Miall y Woodhouse, 2011). Aunque este planteamiento parece estrechamente ligado al concepto de paz territorial expuesto por González (2016), es necesario resaltar que se diferencian en la medida que Ramsbothan, Miall y Woodhouse (2011) conciben como necesario un cambio de paradigma en la construcción de paz, privilegiando procesos que se adelanten con un enfoque “desde abajo”.

Así, conforme a la línea expuesta por González (2016), Ruano Jiménez (2019) entiende que la paz territorial requiere de la articulación de las políticas nacionales de construcción de paz con las acciones colectivas y agendas desarrolladas regionalmente, bajo el supuesto que debe existir una articulación entre las fuerzas sociales que conocen las dinámicas propias de los territorios y las dinámicas institucionales. Al respecto, Daniels Puello (2015) explica que la participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil es fundamental para llevar a cabo la paz territorial, ya que se fundamenta en la consolidación de agendas regionales que promuevan la confianza entre los diferentes actores que confluyen un territorio y sirva de fundamento para un accionar estatal legítimo.

Particularmente, el proceso de implementación de los PDET ha contado con obstáculos en las instancias de participación ciudadana previstas en la formulación de los PATR, que tiene una incidencia en la construcción de paz territorial. Un ejemplo de cómo se ve afectado el establecimiento de procesos de gobernanza híbrida que propone González (2016), como condición fundamental para la construcción de paz territorial, es el hecho que existe falta de coordinación y organización de espacios de veeduría ciudadana donde la ART y las autoridades de los entes nacionales y territoriales informen a la ciudadanía sobre los avances, disponibilidad y ejecución de recursos dirigidos a los PDET (Kroc Institute, 2019). Si bien el artículo 4 del Decreto 893 de 2017 establece que los PATR deben revisarse y actualizarse de manera participativa después de los primeros 5 años desde la fecha de su formulación, la puesta en marcha de espacios de veeduría no ha sido considerada de forma transversal en la implementación de los PDET, lo cual limita el ejercicio de una ciudadanía activa y el empoderamiento de las comunidades con la implementación de los PDET.

Otro de los problemas en la implementación de los PDET que afecta la construcción de paz territorial y el establecimiento de una gobernanza híbrida

en los términos planteados por Fernán González (2016), tiene que ver con que el derecho a la consulta previa que tienen las comunidades étnicas no fue garantizado en todos los procesos de formulación de los PATR. Esto debido a que la participación de dichas comunidades en las fases veredales, municipales y subregionales fue asumida por el Estado como la garantía de dicho derecho. Al respecto, se debieron incorporar instancias y mecanismos de consulta con las comunidades étnicas previamente a los ejercicios participativos, con el fin de implementar el enfoque étnico previsto en el Acuerdo Final. Al respecto, Naranjo Aristizábal *et. al* (2020) señalan que la implementación de los PDET no está cumpliendo con el capítulo étnico del Acuerdo, dado que no se construyeron los pactos étnicos en todos los PATR. En ese sentido, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia señala que dicho enfoque no se implementó en Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Norte de Santander (Consejo de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, 2019).

Finalmente, la tercera narrativa identificada por Cairo y Ríos (2019) es la de los sectores políticos y sociales más conservadores, donde la paz territorial supone una entrega legal de los territorios a la extinta guerrilla de las FARC, en favor de la continuación de las actividades criminales, la pérdida de la soberanía e imperio de la ley por parte del Estado (Cairo y Ríos, 2019). Sin embargo, a criterio del autor, únicamente las dos primeras narrativas tienen incidencia en la implementación actual de los PDET a través de ejercicios de participación ciudadana direccionados a crear una gobernanza efectiva a nivel territorial, la búsqueda de la superación y/o transformación de los patrones de violencia estructural existentes en las zonas priorizadas a través del fortalecimiento de la capacidad institucional.

- Avances en la implementación de los PDET

Si bien desde el orden central hay unas limitaciones importantes en cuanto a la financiación de las obras PDET, se han presentado avances en relación con las medidas tendientes a lograr financiar la implementación del Acuerdo Final con recursos percibidos por los entes territoriales. Para ello, el PND 2018-2022 (2019) crea la figura de los Pactos Territoriales, con el fin de construir mecanismos entre las autoridades nacionales y las territoriales que permitan una mejor articulación, gestión técnica y financiera para la promoción del desarrollo de los departamentos con municipios priorizados (Ley 1955, 2019, art.250). Además, la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019) recalca que 382 proyectos fueron

aprobados para ser financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) tras la reforma hecha a través del Acto Legislativo 04 de 2017¹², de los cuales 186 se aprobaron por los entes territoriales y 42 por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión municipales o departamentales.

También se ha materializado la participación del sector privado en la implementación de obras de infraestructura en municipios PDET¹³, como parte del programa Obras por Impuestos¹⁴, aportando a la implementación de los compromisos pactados en los PDET (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia, 2019). También es importante recalcar que el Gobierno Nacional ha manifestado que los proyectos a ser financiados con recursos del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD Paz)¹⁵, deben estar sincronizados con las necesidades identificadas en los 16 PATR. Lo que se constituye en una muestra positiva para implementar los acuerdos alcanzados entre las comunidades y el Estado, que contribuyen a la construcción de paz territorial en la medida que afianza la construcción de confianza entre la institucionalidad, las comunidades y los procesos de gobernanza en los territorios.

El Gobierno Nacional ha incluido en políticas públicas como *Ruta Futuro: Política Integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022* (Gobierno de Colombia, 2018a), propuestas para lograr la implementación articulada de los PDET con el componente de solución al problema de las drogas ilícitas (Gobierno de Colombia, 2018a; Kroc Institute, 2019). Además, el Gobierno de Iván Duque está implementando la estrategia *Zonas Futuro: Zonas Estratégicas de Intervención Integral*, como un mecanismo institucional que promueve una acción estatal integral, que es complementaria y tiene el objetivo de acelerar la implementación de los PDET durante los 3 años posteriores al anuncio de

-
- 12 Esta reforma genera una asignación específica del 7% de los recursos del SGR para la implementación del Acuerdo, lo que genera una mayor capacidad presupuestal de los municipios y departamentos de cara a la implementación de los PDET, debido a que estos serán priorizados para la distribución de dichos recursos por parte del OCAD PAZ (Acto Legislativo 04, 2017a, art.1).
 - 13 De acuerdo a información disponible en la página web de la Agencia de Renovación del Territorio (2020), de los 97 municipios beneficiados por el programa Obras Por Impuestos ^a Agosto del año 2020, 63 son municipios priorizados en los PDET.
 - 14 Programa regulado por el Decreto 1915 de 2017, el cual reglamenta el artículo 238 de la Ley 1819 de 2016, el cual busca que el sector privado desarrolle obras de infraestructura en las Zonas más Afectadas por el Conflicto –ZOMAC- a cambio de exenciones tributarias.
 - 15 Entidad encargado de administrar los fondos disponibles para la implementación del Acuerdo Final que proviene del Sistema General de Regalías y que está a cargo del Departamento Nacional de Planeación.

la estrategia en cinco zonas¹⁶ del país, que permanecen gravemente afectadas por la violencia, el narcotráfico, la pobreza y la criminalidad (Gobierno de Colombia, 2019).

Finalmente, se resalta que la existencia del desarrollo normativo de los PDET a través del Decreto 893 de 2017, la culminación de la formulación de los PATR y el inicio de la fase de ejecución de obras en los municipios priorizados han permitido que este se presente como el subpunto de la RRI con mayor grado de avance en su implementación al tener el 33% de las disposiciones ejecutadas para Febrero de 2019 (Kroc Institute, 2019b). Si bien los PDET cuentan con una vigencia de 10 años, estos tienen un periodo de transición y estabilización que se extiende hasta 2031¹⁷. Con lo anterior, se busca que la construcción de paz territorial y la implementación de los PDET sean ejercicios de largo aliento, considerando los enormes retos que tiene el Estado colombiano para lograr reducir la pobreza rural y lograr el cierre de brechas entre campo y ciudad.

Conclusiones

A lo largo del artículo se ha realizado un análisis sobre los avances y desafíos que afronta la implementación de los PDET, con el objetivo de dar cuenta de los retos que esto supone para la construcción de paz territorial. Es necesario considerar la importancia de la efectiva implementación de los PDET para la construcción de paz territorial en Colombia, debido a que estos suponen un elemento transcendental para modificar las causas estructurales que dieron origen y permitieron la perduración del conflicto en el país, a raíz de la situación de exclusión, pobreza, violencia y abandono estatal que las zonas rurales han sufrido por décadas. De esta forma, es necesario resaltar que la construcción y formulación de los PDET estuvo marcada por un cambio en el paradigma con relación a las formas tradicionales que ha tenido el Estado colombiano para relacionarse con las comunidades rurales de zonas gravemente afectadas por el conflicto, enfocándose en la formulación de los PATR, a través de ejercicios amplios de participación ciudadana que permitieran la construcción de una visión de desarrollo territorial basado en las necesidades y características de las poblaciones que habitan las subregiones y municipios PDET.

16 Las zonas escogidas fueron el Pacífico Nariñense, Catatumbo, Bajo Cauca y Sur de Córdoba, Arauca, Chiribiquete y Parques Nacionales Naturales aledaños.

17 El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera fue firmado el 24 de Noviembre de 2016.

Sin embargo, estos procesos de participación no han estado exentos de dificultades. Al respecto, se concluye que la falta de coordinación entre los entes estatales en los procesos participativos, la falta de inclusión de actores y organizaciones sociales en la fase veredal de la formulación de los PATR, la no realización de la consulta previa en 4 departamentos con las comunidades étnicas y la falta de organización de espacios de veeduría ciudadana sobre los avances, disponibilidad y ejecución de recursos dirigidos a los PDET son dinámicas que obstaculizan la construcción de paz territorial en el marco de la implementación de los PDET y sus instancias participativas. La razón fundamental tiene que ver con que estas restricciones a la participación ciudadana limitan el empoderamiento, la acción colectiva, la articulación de actores, agendas locales y comunitarias con las políticas nacionales, afectando la construcción de una visión de territorio. En ese sentido, las restricciones a la participación ciudadana tienen un impacto negativo en la construcción de paz territorial, ya que no permite el establecimiento de una gobernanza híbrida que articule el accionar estatal en todos los niveles territoriales para atender efectiva y oportunamente las necesidades y expectativas locales en cuanto al desarrollo del territorio.

Si bien a lo largo del escrito se abordan varias perspectivas o definiciones de paz territorial al ser un concepto polisémico, se concluye a modo de aporte que: la paz territorial puede ser entendida como una forma descentralizada e híbrida de construcción de paz, la cual combina acciones institucionales direccionadas a generar una acción estatal eficiente y garante de derechos con las fuerzas sociales presentes en los territorios que buscan la transformación de las causas del conflicto y la violencia directa, cultural y estructural presentes en los territorios a través de la participación ciudadana y la acción colectiva. Bajo esta premisa, se concluye que para alcanzar la paz territorial se requiere de una ciudadanía activa y participativa en la construcción social de las agendas de desarrollo territorial, la cual debe promover y exigir una gobernanza direccionada a la satisfacción de las necesidades y expectativas de las comunidades locales, a través de una acción articulada entre las políticas nacionales y territoriales.

Se concluye que la falta de articulación entre los entes estatales nacionales y territoriales, al igual que entre las políticas públicas existentes en la oferta institucional ha sido una de las principales problemáticas para lograr un mayor grado de implementación de los PDET y las obras e iniciativas estipuladas en los PATR. En ese sentido, la creación de la Hoja de Ruta Única para la Estabilización es un avance importante para buscar

superar las limitaciones en materia de capacidad estatal, a fin de articular las políticas públicas que confluyen o se buscan desarrollar en los 170 municipios priorizados en los PDET, evitando una duplicidad de esfuerzos por parte de las entidades estatales o complementando la acción de las mismas.

Se concluye que la ejecución de los PDET sufre retrasos importantes, al considerar que aún persisten desafíos importantes en materia de articulación de los entes estatales, de disponibilidad presupuestal y sostenibilidad fiscal para lograr la efectiva implementación de los mismos, de las obras de infraestructura y de las acciones de alto impacto que logren modificar las condiciones de vida de la población rural de las 16 subregiones y 170 municipios priorizados en el Decreto 893 de 2017.

Al respecto, se resalta que las limitaciones presupuestales afectan gravemente la implementación oportuna de los PDET y se constituyen en un obstáculo para la construcción de paz territorial, en la medida que la falta de financiación e implementación de las iniciativas contenidas en los PATR impiden o retrasan la creación de dinámicas territoriales que permitan lograr la transformación de los patrones de violencia estructural presentes en los territorios priorizados por los PDET.

En este sentido, son preocupantes los efectos sobre la sostenibilidad fiscal de las disposiciones del Acuerdo Final, lo que incluye los PDET, al no generarse la inclusión del Plan Cuatrienal de Implementación en el PND 2018-2022 (2019). Lo anterior genera una falta de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado con la implementación del Acuerdo Final¹⁸ y el aseguramiento de las fuentes de financiación del mismo. Así mismo, es preocupante que no se haya dado designación de partidas presupuestales específicas¹⁹ en el Plan Plurianual de Inversiones²⁰ para la Paz en relación con el componente de paz del PND 2018-2022²¹(2019). Lo anterior genera retos importantes de cara a la implementación efectiva de los PDET y la construcción de paz

18 Estos compromisos se materializan en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final (2018) como una guía de la acción estatal para implementar el Acuerdo Final.

19 Las partidas presupuestales incluidas en el Plan Plurianual de Inversiones para la Paz son transversales a todos los Pactos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (2019), contraviniendo lo estipulado en el Acto Legislativo 01 de 2016 en cuanto a que este debe contar con recursos adicionales a los programados destinados al cierre de brechas económicas e institucionales en los municipios priorizado.

20 Este cual debía estar dirigido a la generación de acciones tendientes a la implementación del Acuerdo Final en los municipios priorizados

21 Se refiere al Pacto XI "Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas" (Ley 1955, 2019).

territorial en las subregiones priorizadas, específicamente en lo concerniente a la transformación estructural del campo, el cierre de brechas entre campo y ciudad y el establecimiento de dinámicas que promuevan el desarrollo y el buen vivir de la población que habita los territorios priorizados.

Por último, se concluye que con respecto a la implementación de los PDET, se está ignorando el enfoque territorial que debe guiar su puesta en marcha, en la medida que su implementación está siendo obstaculizada, ralentizada o condicionada por decisiones presupuestales tomadas en el orden central o nacional. Estas han supuesto el desfinanciamiento de estos programas y la imposibilidad material de presentar mayores avances. Esto supone que el abordaje de las realidades de los territorios y la construcción de paz territorial están siendo condicionados por lógicas institucionales del orden central en cuanto a la concentración de los recursos de la implementación del Acuerdo y, por ende, los PDET. Estas lógicas institucionales de carácter exógeno están alejadas del entendimiento de las dinámicas y necesidades de cada territorio priorizado, generando una afectación muy marcada en el proceso de construcción de paz territorial, a través de la imposibilidad de desarrollar e implementar las dinámicas transformadoras planteadas por las mismas comunidades en los PDET.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Renovación del Territorio. (09 de Agosto de 20). *Obras por Impuestos*. http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/obras_por_impuestos
- Cairo, H. y Ríos, J. (2019). Las élites políticas y la paz territorial en Colombia: un análisis de discurso en torno al Acuerdo de Paz. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 91-113. <https://doi.org/10.21308/recp.50.04>
- Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2019). *Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2)*. CINEP y CERAC. <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2019/06/Sexto-informe-trimestral-Secretar%C3%ADa-T%C3%A9cnica.pdf>
- Colombia. Congreso de la República. (2019). *¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones*. Congreso de la República de Colombia. https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf
- Colombia. Congreso de la República. (2019, 25 de mayo). *Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto Por Colombia, Pacto por la Equidad*. Diario Oficial No. 50.964. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html

- Colombia. Congreso de la República. (2017, 11 de mayo). *Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Diario Oficial No. 50.230. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2017.html
- Colombia. Congreso de la República. (2017a, 8 de septiembre). *Acto Legislativo 04 de 2017. Por el cual se adiciona el artículo 361 de la Constitución Política.*, Diario Oficial No. 50.350. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_04_2017.html
- Colombia. Congreso de la República. (2016, 7 de julio). *Acto Legislativo 01 de 2016. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Diario Oficial No. 49.927. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2016.html
- Consejo De Derechos Humanos de Las Naciones Unidas. (2019). *Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Colombia durante el año 2018*. Organización de las Naciones Unidas. A/HRC/40/3/Add.3. <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anuales/9017-informe-del-alto-comisionado-de-las-naciones-unidas-para-los-derechos-humanos-sobre-la-situacion-de-derechos-humanos-en-colombia-durante-el-ano-2018>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) (2018). *CONPES 3932 Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. Departamento Nacional de Planeación*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- Contraloría General de la República (2018). *Segundo informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Segundo+informe+al+Congreso+sobre+la+ejecuci%C3%B3n+de+los+recursos+y+cumplimiento+de+las+metas+del+componente+para+la+paz+del+Plan+Plurianual+de+Inversiones+1+de+enero+de+2017+a+30+de+marzo+de+2018.pdf/6af3e981-05e3-44b0-8d3d-c334edbc60c6>
- Contraloría General de la República (2019). *Tercer informe al Congreso sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento de las metas del componente para la paz del Plan Plurianual de Inversiones*. Contraloría General de la República. <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/787219/Tercer+Informe+Posconflicto+UDP.pdf/76721a20-3d75-4cd9-ba87-513ef9005c56?version=1.1>
- Corte Constitucional (2017). *Sentencia C-630/17*. (Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo M.P.).
- Daniels Puello, A. (2015). La paz territorial en los Montes de María: retos y desafíos para su construcción. *Revista Palabra*, 15,152-171. <https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.15-num.15-2015-841>

- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2019). *Boletín Técnico Pobreza Multidimensional en Colombia Año 2018*. DANE. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_multidimensional_18.pdf
- Fajardo, D. (2015). Estudio sobre los orígenes del conflicto social armado, razones de su persistencia y sus efectos más profundos en la sociedad colombiana. En: Sergio De Zubiría Samper; Jairo Estrada Álvarez; Darío Fajardo; Javier Giraldo Moreno; Alfredo Molano Bravo; Víctor Manuel Moncayo & Renán Vega Cantor. *Conflicto social y revolución armada: ensayos críticos* (pp. 91-135). Gentes del común. <http://ciudadanosporlapazdecolombia.com/wp-content/uploads/documentos/Conflictosocialyrebello%CC%81narmada-1.pdf>
- Gobierno de Colombia. (2018). *Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final*. Departamento Nacional de Planeación. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20\(PMI\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%B3micos/3932_Anexo%20B_Plan%20Marco%20de%20Implementaci%C3%B3n%20(PMI).pdf)
- Gobierno de Colombia (2018a). *Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018- 2022*. Ministerio de Justicia. http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf
- Gobierno de Colombia. (2018b). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Departamento Nacional de Planeación. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Gobierno de Colombia (2019). *Zonas Futuro: Zonas Estratégicas de Intervención Integral*. *Consejería Presidencial para las Comunicaciones*. <https://id.presidencia.gov.co/Documents/190808-Infografia-Zonas-Futuro.pdf>
- González, F. (2016) ¿Gobernabilidades híbridas o gobernanza institucionalizada en Colombia? Elementos para pensar la paz territorial en un escenario de transición. *Controversia*, 206, 17-60.
- Hoffman, M. (2009). What is left for liberal peace? *Connect*, 21 (2), 10-11.
- Jaramillo, S. (2016). *La Paz Territorial*. Oficina Alto Comisionado para la Paz. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz*. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación: Informe 3 Diciembre 2016-2018*. University of Notre Dame. https://kroc.nd.edu/assets/321729/190523_informe_3_final_final.pdf
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2019a). *Actualización Informe 3 del Instituto Kroc Hacia una paz de calidad en Colombia*. University of Notre Dame. https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf
- Kroc Institute for International Peace Studies. (2019b). *Datos de la implementación del Acuerdo Final: Datos a Febrero de 2019*. University of Notre Dame. https://kroc.nd.edu/assets/315959/datos_implementacio_n.pdf

- La República. (20 de agosto de 2019). OCAD Paz aprobó \$400.000 millones para 80 proyectos en zonas PDET. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/ocad-paz-aprobo-400000-millones-para-80-proyectos-en-zonas-pdet-2898648>
- Mesa de Conversaciones. (24 de Noviembre de 2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Gobierno de Colombia y FARC-EP https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf
- Misión de Observación Electoral. (2018) Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Primer Informe de Observación. Misión de Observación Electoral. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia. (2018). *Informe del Secretario General (S/2018/1159)*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. <https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/n1845595.pdf>
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (2019). *Informe del Secretario General (S/2019/780)*. Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. https://colombia.unmissions.org/sites/default/files/sp_-_n1928700.pdf
- Molano, A. (2015). *Fragmentos de la historia del conflicto armado en Colombia (1920-2010)*. En: Comisión Histórica del Conflicto y sus víctimas. Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia (pp.541-598). Mesa de Conversaciones. http://www.humanas.unal.edu.co/observapazyconflicto/files/5714/6911/9376/Versión_final_informes_CHCV.pdf
- Mora Cortés, A.F (2020). El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: Simulación, impactos e inconsistencias. Centro de Pensamiento y Diálogo Político, 18. <https://cepdipo.org/portfolio/simulacion-inconsistencias-financiacion-pdet/>
- Naranjo Aristizábal, S.; Machuca Pérez, D.; Valencia Toro, M. (2020). *La Reforma Rural Integral en deuda. Gentes del Común y Centro de Pensamiento y Diálogo Político*. https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/06/Coleccio%CC%81n_web_06_La-reforma-rural-integral-en-deuda.pdf
- Presidencia de la República, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:-PDET". <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.
- Duque Márquez, I. (2018). *Paz con Legalidad*. Presidencia de la República. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>
- Ramsbotham, O.; Miall, H. & Woodhouse, T. (2011). Peacebuilding. En: *Contemporary Conflict Resolution: The prevention, management and transformation of deadly conflicts (pp.226-245)*. Polity.
- Rendón, O. P. (16 de Julio de 2019). Las 638 obras que se han hecho por la paz. *El Colombiano*. <https://www.elcolombiano.com/colombia/paz-y-derechos-humanos/avanzan-las-obras-del-posconflicto-en-las-que-fueron-zonas-de-guerra-C11196411>
- Ríos, J. y Gago, E. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Papers*, 103, (2), 281-302. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.2361>
- Ruano Jiménez, A.J. (2019). Sociedad en movimiento: tejiendo paz territorial en Nariño. *Sociedad y Economía*, (36), 123-138. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i36.7459>

- Salas-Salazar, L. G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora*, 2, 45-57. <http://www.scielo.org.co/pdf/biut/v26n2/v26n2a05.pdf>
- Sánchez Iglesias, E. y Sánchez Jiménez, V. (2019). El enfoque territorial en el proceso y el Acuerdo de Paz colombiano. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 121, 67-90. doi.org/10.24241/rcai.2019.121.1.67
- Trejos, L., Badillo, R. e Irreño, Y. (2019). El caribe colombiano: entre la construcción de paz y la persistencia del conflicto. *JURÍDICAS CUC*, 15(1), 9-46. <http://dx.doi.org/10.17981/juridcuc.15.1.2019.01>
- Uribe-López, M. (2013). Estilo de desarrollo y sesgo anticampesino en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 32(60), 505-535.