

# REAVIVAR EL ACUERDO DE PAZ CON LAS FARC-EP

Propuestas de planeación y política pública

Jairo Estrada Álvarez  
María Isabel Galvis Suárez  
Carolina Jiménez Martín  
Andrés Felipe Mora Cortés  
Jose Francisco Puello-Socarrás  
Francis Clarissa Vargas Díaz

GENTES del  
COMÚN

 CEPDIPO



**LINEAMIENTOS PARA  
LA RECONDUCCIÓN  
DE LOS PROGRAMAS  
DE DESARROLLO  
CON ENFOQUE  
TERRITORIAL - PDET**



Gobernar es un problema muy complejo para ser abordado con *métodos ingenuos de planificación*.

Carlos Matus (1998). “Adiós, señor presidente”

## Introducción

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) previstos por el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (en adelante: AFP) se constituyen en un dispositivo fundamental para lograr transitar desde las geografías de la guerra hacia las geografías de la paz.

Estos programas fueron introducidos por el AFP buscando impulsar tanto un *sistema de gobierno* como un marco estructurado de acciones en perspectiva territorial y, en esa medida, un concepto de políticas públicas dirigido hacia la transformación del entramado de relaciones sociales y las condiciones materiales sobre las cuales se enraízan las desigualdades e injusticias territoriales, factores explicativos y dinamizadores del conflicto social armado histórico. El logro de esta perspectiva a través de una implementación efectiva de los PDET resulta determinante para la construcción de la paz desde un horizonte que combine la justicia social y la reconciliación atendiendo a las problemáticas espaciales.

El proceso de construcción de los PDET (diseño, formulación y puesta en marcha) implicaría entonces un ejercicio desde los gobiernos territoriales (en plural) tanto a nivel político formal (el Gobierno político –con mayúscula– sea central o local) como al nivel social-comunitario (en minúsculas, los gobiernos en concreto realmente existentes) basados en una planeación y planificación creativas (ver Matus, 1972, 2007). Esto quiere decir que, en primer lugar, según los principios generales para la implementación establecidos en el AFP (numeral 6), es posible recuperar diseños normativos e institucionales vigentes, cualificándolos; en segundo lugar, en consecuencia, supone introducir rupturas políticas, cognitivas, epistémicas y, especial-

mente, en la concepción convencional de las políticas públicas, de tal forma que se ajusten a los requerimientos del AFP.

Se trataría entonces de recrear formas de gobierno, administración e incluso de gestión, recobrando y articulando aprendizajes desde las comunidades. En lo fundamental, incorporando los “insumos” que se desprenden de los procesos organizativos histórica y actualmente existentes con el propósito de (re)generar los mecanismos de acción relevantes y las nuevas fórmulas de planificación pertinentes en los territorios.

Reivindicar los aprendizajes, los saberes y los conocimientos territoriales comunitarios para impulsar diseños de política pública posibilitaría las condiciones para la superación de las problemáticas históricas más acuciantes y, en últimas, la canalización institucionalizada de las conflictividades sociales; la construcción y ampliación paulatina de una democracia plena, es decir, tanto en el sentido eminentemente político como aquella referida a los procesos de socialización económica y cultural; el cuidado de los bienes comunes y públicos, y el enfoque de reparación territorial, entre otros tópicos que encarnan el espíritu del AFP. En el contexto actualmente vigente de la pandemia y sus impactos sobre el proceso de paz, la urgencia por implementar efectivamente este tipo de programas territoriales es uno de los reclamos reiterados provenientes del mundo rural.

Por contraste, el balance referido a los PDET (en sus fases de alistamiento, diseño, formulación y puesta en marcha, al menos), una responsabilidad estatal también encargada a los gobiernos de turno en el periodo de postacuerdo, ratifica que los propósitos perseguidos aún no han sido atendidos, entre otras, debido a los retrasos y dilaciones gubernamentales que han sido registrados dentro de su implementación, una situación que debe subrayarse en vista de que el Acuerdo de paz consagró explícitamente que estos temas serían objeto de la *implementación prioritaria* (punto 6.1.11 del AFP, 2016, p. 310), a partir del año 2017.

Justamente, la concepción y el diseño técnico de los PDET, más específicamente, la metodología que respalda su implementación, fue publicada tres (3) años después, es decir, a mediados de 2020. La metodología asumida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) para adelantar los PDET

resulta, además, no solo inconveniente, sino también impertinente en vista de que no corresponde y distorsiona lo establecido por el AFP.

Por ejemplo, la denominada “hoja de ruta” gubernamental asociada a esta particular interpretación (deformación) de los PDET, en lugar de pretender la transformación estructural del campo y el ámbito rural (el objetivo *general* de estos programas, tal y como se explicita en el punto 1.2.1, AFP, 2016, p. 21) se orienta hacia la “estabilización territorial” y la consolidación de “economías de aglomeración”.

A través de este tipo de desconocimientos y sustituciones (todos ellos unilaterales, pues las decisiones nunca han sido adelantadas con el concurso de la CSIVI, tal y como también mandata el AFP), los *referenciales* de las políticas hoy en curso no solo reflejan una falta de correspondencia, sino abiertamente se constituyen en un incumplimiento de lo pactado<sup>1</sup>. En lo concreto, por ejemplo, la sustitución de los referenciales de las políticas en este proceso implica que los sujetos y los actores sociales protagónicos de la construcción de la paz territorial ya no sean el campesinado, las comunidades étnicas, las poblaciones víctimas e, incluso, la población en proceso de reincorporación colectiva, tal y como aspira el talante democratizador del AFP.

En el balance, el proceso específico y especial de los PDET liderado por el gobierno se debate entre algunos avances –en todo caso, mínimos y acotados, en tiempos e intensidades– y retrasos, dilaciones, distorsiones y, principalmente, simulaciones que desvían la materialización efectiva de los objetivos generales y específicos consagrados en el AFP.

---

1 Muller (2002) destaca que en la elaboración de cualquier acción pública se construyen referenciales: una representación de la realidad sobre la cual se desea “intervenir”. Cognitivamente, los referenciales implicarían, al menos: i) la percepción sobre un problema socialmente relevante; ii) las “soluciones” factibles y viables ante ese problema, y iii) la definición de la autoridad pública de las acciones que se adoptarían. Para el caso de los PDET, el cambio de los referenciales en la fase de diseño es evidente. Esta infracción no solo debe ser evaluada políticamente en términos de los incumplimientos formales del AFP. También implica una modificación antitécnica, pues sustituye las percepciones, las soluciones y, en consecuencia, los cursos de acción que inicialmente se han dispuesto por el AFP.

Frente al panorama anterior, este documento tiene el propósito de trazar lineamientos conceptuales, temáticos y metodológicos orientadores para rectificar el proceso de diseño e implementación de los PDET de acuerdo con principios y objetivos fundantes del AFP. Aunque no se trata de desconocer otras trayectorias, insumos y acumulados, sí es preciso reajustar y reconducir estos programas cruciales no solo para un nuevo campo colombiano a partir de los avances en la Reforma Rural Integral (Punto 1), sino también para robustecer la construcción de la paz estable y duradera.

Este análisis busca ofrecer alternativas, a la vez técnicas y políticas, respecto a cuatro interrogantes claves vinculados con este asunto:

- 1) ¿Cuáles elementos deben considerarse a la hora de diseñar propuestas de políticas públicas territoriales consecuentes con las expectativas de la construcción de una paz estable y duradera?
- 2) ¿Cuáles serían los criterios generales y específicos para la materialización efectiva de los objetivos previstos para los PDET?
- 3) ¿Cuáles serían los contenidos mínimos de los PDET en correspondencia con el Acuerdo Final de Paz y el Plan Marco de Implementación (PMI)?
- 4) ¿Cuáles ajustes institucionales, normativos y presupuestales se requieren para lograr una adecuada financiación de los PDET?

Las respuestas que aquí se contemplan interponen lo planteado en el PDET (incluyendo sus desarrollos normativos, hoy disponibles), así como aquellos referidos a la reglamentación de estos programas. Igualmente, se incorporan las demandas, las exigencias y propuestas planteadas por diferentes iniciativas surgidas desde las organizaciones campesinas, indígenas, afro, ambientalistas, defensoras de DD. HH., mujeres y la población LGTBI, entre otros sectores, actores y sujetos territoriales.

La estructura de la argumentación es relativamente sencilla. Se concentra en las cuatro preguntas centrales, sugiriendo al final un apartado sobre recomendaciones generales.

Frente a la primera pregunta, la respuesta identifica elementos tanto conceptuales como metodológicos para ser contemplados dentro de la elabora-

ción de un plan de desarrollo que apunte hacia la territorialización de la paz. Respecto a la segunda pregunta, se proponen lineamientos orientadores en la formulación de diferentes tipos de acciones articuladas alrededor de los PDET (planes, programas y políticas), adoptando y adaptando una mirada desde la Planificación Estratégica Situacional (PES) (ver Matus, 1972, 1995, 2007). En relación con la tercera pregunta, se recuperan aspectos normativos y operativos con el propósito de formular recomendaciones. Finalmente, la contestación a la cuarta pregunta ofrece alternativas de financiación para los PDET atendiendo a las condiciones institucionales y presupuestales que se desprenden del régimen de descentralización y de conducción macroeconómica vigentes. El texto cierra con algunas recomendaciones de política que pasan por la elaboración de un documento CONPES que sirva de ruta para la operativización de los PDET y los PATR.

Esperamos, entonces, que este documento propuesta se constituya en una herramienta útil para el trabajo de las organizaciones sociales, las comunidades, la cooperación de carácter nacional e internacional y la institucionalidad estatal en todos los niveles territoriales. Se trata de contribuciones para reconducir las desviaciones identificadas dentro del proceso de los PDET y, así, con la vista puesta en el futuro próximo del país, reelaborar estos programas “en-claves” de paz hacia la transformación estructural del mundo rural y el relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad.

## **Elementos para el diseño de políticas territoriales consecuentes con la construcción de una paz estable y duradera**

La comprensión amplia y una concepción integral sobre el/los territorio(s) (usos, tiempos y duraciones, los sujetos y los actores, y las conflictividades que allí suelen desplegarse) son centrales para avanzar en diseños de política. Un enfoque territorial se caracteriza por la necesidad y el desafío de proceder a partir de aproximaciones complejas.

Por ello, la elaboración de los sistemas territoriales para la construcción de paz requiere, entre otras cosas:

- 1) Comprender la dimensión relacional y material que define al territorio, esto es: valorando las condiciones físicas (artificiales y naturales), pero especialmente las relacionales que lo constituyen y allí se despliegan.
- 2) Reconocer la existencia de geografías y geometrías del poder, esto es, los actores y las fuerzas (sociales, políticas, económicas, culturales) con capacidades diferenciales para ordenar, organizar y construir el territorio.
- 3) Concientizar sobre el carácter multidimensional del territorio, el cual se construye socialmente como una síntesis de múltiples determinaciones (geo)políticas, (geo)económicas, culturales, etc.

Los PDET no pueden contener, entonces, una vocación exclusivamente “económica” o agotarse en las necesidades sociales “primarias” (privaciones o preferencias de carácter individual o sus agregaciones), sino que deben involucrar todas las dimensiones de la vida social humana y natural. En tanto el territorio es un metabolismo socrionatural en general, el PDET debe reflejar las lógicas particulares (sinergias) y articular las contradicciones específicas (conflictos) que se dan en los territorios, con la expectativa de poder canalizarse institucionalmente y transformarse socialmente.

## El territorio

El territorio involucra una dimensión material y una social y, en esa medida, es un sistema relacional simultáneamente físico, cognitivo y simbólico. Lo anterior implica reconocer la relación orgánica entre los fijos (objetos / recursos) y los flujos (acciones / relaciones de poder). Las transformaciones territoriales pasan entonces por los modos de uso y las modalidades de “ocupación” de los territorios y el sistema de relaciones que desde allí se desprenden<sup>2</sup>.

Esta aproximación también supone que el espacio se produce y se construye socialmente. O, en otras palabras, que la sociedad se produce y reproduce

---

2 Siguiendo al geógrafo brasileiro Milton Santos es posible señalar que “(...) la geografía podría ser construida a partir de la consideración del espacio como

espacialmente. Es impensable impulsar transformaciones profundas en los órdenes sociales, en estos casos, los órdenes de la violencia, si no se generan situaciones y condiciones para cambios en la organización territorial. A su vez, los ajustes espaciales –también los ajustes temporales y con ello, ajustes más concretos y específicos de orden institucional, organizacional, tal y como lo pretende el AFP– son condiciones de posibilidad para reformular dinámicas y trayectorias de las sociedades y las comunidades, en una relación dialéctica que se establece entre espacio y sociedad en un tiempo histórico específico.

Por tanto, las formaciones espaciales acompañan las dinámicas en el conflicto social y reproducen las relaciones de poder presentes en la sociedad. El orden espacial y los paisajes sociales que de este se desprenden expresan, entonces, jerarquías, desigualdades, injusticias y desequilibrios sociales; es decir, *geografías y geometrías del poder*.

En el caso específico de los PDET, está claro que estos programas están concebidos como dispositivos institucionales que deben impulsar transformaciones tanto en la forma en que se “ocuparía” el territorio, como en relación con quiénes lo ocuparían y con qué propósitos y objetivos.

Los PDET en tanto mecanismo de conducción desde los territorios no han de limitarse a la atención de las necesidades sociales básicas (v.gr. necesidades básicas insatisfechas, pobreza monetaria) o a una posible estructura de preferencias individuales agregadas (sean estas identificadas externamente, o derivadas internamente de los intereses y privaciones territoriales por parte de la sociedad civil o percibida por actores estatales y gubernamentales).

En el marco del AFP, el PDET debe reflejar, por tanto, lo que se conoce como un *patrón de satisfacciones*, el cual se orienta complejamente a: i) las

---

un conjunto de fijos y flujos. Los elementos fijos, fijados en cada lugar, permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean condiciones ambientales y las condiciones sociales y redefinen cada lugar. Los flujos son un resultado directo o indirecto de las acciones y atraviesan o se instalan en los fijos, modificando su significación y su valor, al mismo tiempo, en que también se modifican (...)" (Santos, 2000: 53).

necesidades básicas, pero además *ii*) los valores (tradiciones, por ejemplo; por ello el AFP subraya el horizonte civilizatorio del *buen vivir*) e, incluso, *iii*) los sentimientos sociales<sup>3</sup>, y –a la postre– se traduce en un *patrón de producción* que conlleva las satisfacciones, democráticamente construidas, en un sistema de acciones que permita materializar la situación problemática actual en una situación deseada futura (Matus, 2007: 416).

Por lo tanto, los PDET contruidos como un *patrón de satisfacciones* se han de estructurar con referencia a una *intencionalidad colectiva* originada en un grupo de actores. Tal y como se desprende del espíritu participativo del AFP, estos planes exigen reconocer en los diseños la existencia de niveles jerarquizados de “gobierno político” institucionalizados (local, regional y nacional) y, en simultáneo, los tipos de gobiernos social y territorialmente existentes, especialmente, de carácter comunitario, máxime considerando los déficits de institucionalidad y las (in)capacidades estatales históricas que se evidencian en concreto en las zonas inicialmente contempladas para los PDET dentro de la *implementación prioritaria* (punto 6.1.11., AFP, 2016: 310).

Entendidos así, los PDET abren la posibilidad de (re)generar las condiciones materiales y relacionales que permitan modificar el entramado de relaciones de poder y las bases materiales orientadas hacia el desarrollo y el buen vivir de las gentes del común. En consecuencia, los PDET, no pueden

---

3 “¿(...) Qué esperan los ciudadanos de sus gobiernos? La respuesta a esta pregunta tiene que ver con la distinción de Weber. El juego social desarrolla su proceso de producción para satisfacer las carencias sentidas y valoradas por los jugadores. Estas carencias son variadas y demandan satisfacciones de tres tipos: a) Satisfacción de necesidades; b) Satisfacción de valores (incluidas las tradiciones); c) Satisfacción de sentimientos (...) En los valores y sentimientos reside la capacidad de superar el individualismo de las necesidades” (Matus, 2007, p. 418). Esta última apreciación resulta clave, pues el desafío operacional de los PDET que hoy se encuentran en construcción a través del enfoque de cadenas de valor (público) y métodos como el Simple Additive Weighted (SAW) tiende a identificar como “insumos” (inputs) las necesidades (privaciones) de carácter individual que, posteriormente, se sopesan y presentan como preferencias colectivas, es decir, simplemente se aglutinan alrededor de una agenda (objetivos y metas). Bajo este enfoque simple y convencional, las dimensiones social y comunitaria –cualitativamente diferentes a la mera dimensión individual– corren el riesgo de ser subestimadas a través de la simple agregación de necesidades particulares.

agotarse operativamente en el impulso formal (superficial) de una serie de acciones dirigidas a reducir vulnerabilidades y necesidades básicas insatisfechas. Si bien las metas referidas a la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza son indudablemente pretensiones loables, al mismo tiempo, resultan insuficientes a la hora de cerrar brechas de acceso a la tierra y revertir los desequilibrios territoriales; desactivar los resortes de la violencia (entre otros, a través de la reparación de las víctimas individual y colectivamente consideradas, así como de las personas en proceso de reincorporación), y propiciar las condiciones de vida digna para la ruralidad.

En últimas, los PDET deben contemplar un sistema de acciones y políticas públicas multidimensionales orientadas a: a) la reducción de las desigualdades en general (por su urgencia, enfatizando aquellas de naturaleza económica y social); b) la superación de obstáculos antidemocráticos a la participación comunitaria y la conducción de los asuntos referidos a bienes privados y públicos, pero, especialmente, a los bienes comunes; c) evitar la violación sistemática del ejercicio de los derechos humanos y la falta de garantías de seguridad para la permanencia de las comunidades y sus liderazgos en los territorios; promoviendo acciones integrales e interdependientes (por ejemplo, distribución de la tierra, PNRRI, PNIS, PISDA) para impedir –como se viene registrando en el proceso de implementación hoy vigente– presentar una serie de acciones que no se articulan con las condiciones efectivas ni capacidades instaladas en los territorios

En últimas, los PDET deben contemplar un sistema de acciones y políticas públicas multidimensionales, integrales e interdependientes –por ejemplo, distribución de la tierra, PNRRI, PNIS, PISDA–, orientadas hacia la reducción de las desigualdades en general (por su urgencia, enfatizando aquellas de naturaleza económica y social); igualmente, de los obstáculos antidemocráticos a la participación comunitaria y la conducción de los asuntos referidos a bienes privados y públicos, pero, especialmente, a los bienes comunes, así como de la violación sistemática del ejercicio de los derechos humanos y la falta de garantías de seguridad para la permanencia de las comunidades y sus liderazgos en los territorios. Es necesario evitar a toda costa –como se viene registrando en el proceso de implementación hoy vigente– presentar una serie de acciones que no se articulan con las condiciones efectivas ni las capacidades instaladas en los territorios.

## Geografías y geometrías del poder

Los sistemas territoriales se recrean, producen y reproducen a través de relaciones de poder. De allí que estos expresen las condiciones y dinámicas de la conflictividad social. Proponer programas de desarrollo territorial que no reconozcan los principales conflictos en los territorios, así como las capacidades y posibilidades diferenciadas de los actores para determinar su rumbo, no permitirá avanzar en la formulación de propuesta efectivas que permitan desmontar los órdenes de la violencia para avanzar hacia un escenario de construcción de paz, incluyendo, las necesidades actuales de la reparación territorial.

Las geografías del poder dan cuenta, por una parte, de la forma como las relaciones de poder producen espacios, y por la otra, de cómo la geografía refleja y refuerza la estructura de poder en la sociedad. Por tanto, las formas geográficas son producto de las relaciones de poder dentro de la sociedad (Massey, 2008). Las geografías expresan las formas espaciales del poder. De ahí que la geografía exprese los conflictos y las contradicciones presentes en la sociedad en un momento histórico específico.

Por su parte, las geometrías del poder nos indican el balance de poder territorial: los actores, su ubicación y su capacidad de *territorializar* el proyecto político. Esto es, las capacidades diferenciales de despliegue del ejercicio del poder sobre los territorios. Así las cosas, esta categoría indica las tácticas y las estrategias del poder y su materialización a través de los territorios. Las geometrías dan cuenta entonces del contenido del poder en el espacio<sup>4</sup>.

Atendiendo a lo anterior, es preciso incorporar que el proceso de formulación de los PDET tenga como punto de partida el reconocimiento de los desequilibrios de poder y las asimetrías en los conflictos territoriales que

---

4

Al respecto, Doreen Massey señala: “como producto social y relacional, el espacio está en su misma constitución, “lleno de poder”, de poder social. Igualmente, el poder social mismo se realiza en relación, entre personas, entre lugares, entre países, entre una cosa y otra; es decir, el poder mismo es relacional y por eso a su vez el poder mismo tiene una geografía. Ya hemos visto esta geografía en el concepto de divisiones espaciales del trabajo. En ese

de estos se desprenden. Es necesario, entonces, construir cartografías de actores y conflictos, retrospectiva y prospectivamente, con el propósito de realizar diagnósticos y pronósticos que ubiquen con claridad los nodos de poder, los sujetos y las fuerzas de negociación y acciones, teniendo en el horizonte que las comunidades campesinas y étnicas y la población víctima son *el* sujeto central de la paz, en general, y de la paz territorial, en particular.

Atendiendo a estos elementos (*qué, cómo, quién y para qué* se “usan” y “ocupan” los territorios) los PDET deben proyectar las condiciones sociales, institucionales y materiales efectivas que permitan impulsar progresivamente cambios que contribuyan a las transformaciones esperadas.

## Dimensiones del sistema territorial

Proponer un programa de desarrollo territorial integral y de carácter multidimensional debe partir de la comprensión de que el territorio no es un simple contenedor de cosas u objetos, como se ha pretendido conceptualizar desde ciertos enfoques fiscalistas (o substancialistas). Sin embargo, tampoco los territorios pueden ser valorados exclusivamente a partir de las acciones y relaciones que sobre ellos se despliegan sin llegar a vincular la forma como sus bases materiales inciden en dicho proceso.

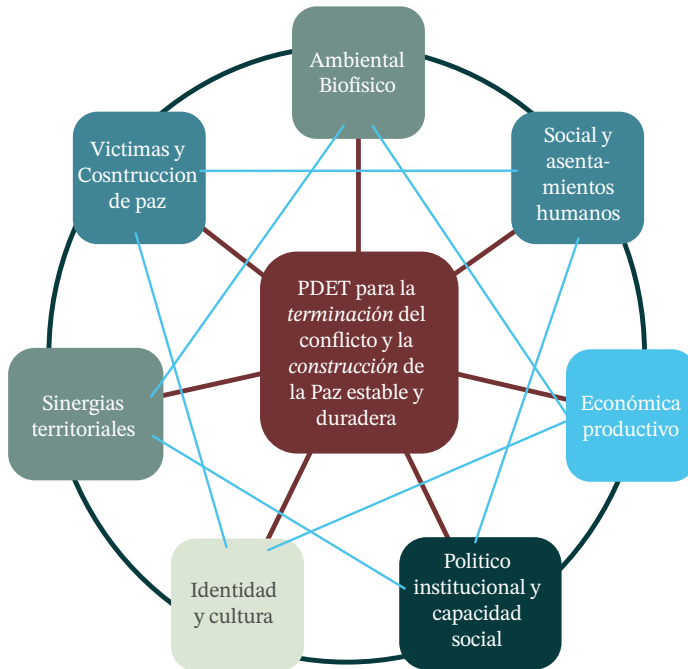
La siguiente gráfica recupera los lineamientos propuestos por la FAO (2014) y RIMISP (2016) y adoptados por el DNP (2016) en el *Kit de ordenamiento territorial* que ha pretendido impulsar el diseño de planes de desarrollo territorial. Aquí se conjugan diferentes elementos establecidos en el AFP (2016) y lineamientos fruto de las propuestas de las organizaciones sociales, ambientales, campesinas e indígenas para pensar y planear los territorios.

---

caso trató del poder económico, del poder dentro de las relaciones de producción. Pero el poder, se ejerce de múltiples formas, no sólo económicas, sino también cultural, ideológica, política, o en formas de dominación, competencia, explotación, cooperación, mutualidad. Hay muchas formas. Y fue para abarcar esta multiplicidad de formas del poder que yo empleo el concepto de geometría del poder (...) Hay geografías, cartografías y geometrías del poder y son básicas en el funcionamiento de la sociedad” (Massey, 2012: 13).

Recuperar esta lectura sinérgica y multidimensional dentro de la elaboración de los PDET resulta de la mayor importancia para encaminar el espíritu político y la dirección operativa que para estos programas se establecen en el AFP:

Gráfica I Dimensiones territoriales para la construcción de la paz



FUENTE: Autores con base AFP (2016), FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016).

La incorporación de estas dimensiones en la elaboración de los PDET implica tener en cuenta los siguientes asuntos:

- *Ambiental y Biofísico*: La protección del medio ambiente, el respeto por la naturaleza y la recuperación de los bosques se constituyen en principios orientadores del AFP. De ahí que los PDET deban atender a esta dimensión a la hora de impulsar cualquier transformación de orden territorial, bien sea de carácter productivo o infraestructural. Esto implica lograr sinergias éticas y respetuosas

entre las dinámicas de los ecosistemas y las de las comunidades; se trata de una valoración del territorio como sistema socioecológico. Un principio fundamental en un ordenamiento sustentable del territorio se debe dar a partir del análisis de las cuencas hídricas. Entre las variables a ser contempladas se destacan: clima, geología, relieve, suelos, vegetación, áreas de protección y conservación de recursos naturales, estructura ecológica principal y ecosistemas estratégicos, bienes y servicios ecosistémicos, gestión integral del recurso hídrico, ordenamiento hidrográfico de las zonas rurales (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Social y asentamientos humanos:* El AFP subraya que son sujetos de especial atención para la implementación las mujeres y la población LGTBI, las comunidades indígenas y afrodescendientes, el campesinado, las personas en situación de pobreza y las víctimas del conflicto. De ahí que los PDET deban priorizar a estos sujetos en el desarrollo de sus planes y programas. Reconocer el carácter de especial atención implica valorar condiciones infraestructurales en que viven estas poblaciones y las posibilidades de mejoramiento de las mismas. Entre las variables a ser contempladas se destacan: vivienda, infraestructura, servicios públicos (salud, educación, recreación, agua potable, etc.), sistema de asentamientos, conglomerados urbanos, centros poblados rurales, equipamientos, espacios públicos e infraestructura, dinámicas poblaciones, centralidades e interdependencias, sistemas de movilidad y condiciones de recreación, entre otros (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).
- *Económico productivo:* Los PDET deben generar condiciones para la superación de la pobreza rural, la erradicación del hambre, el desarrollo productivo del campo y la generación de empleo e ingresos. Para avanzar en este propósito es fundamental el papel que juega la economía campesina, familiar y comunitaria en un contexto de distribución justa de la tierra. En este sentido los planes y programas deben priorizar estos sujetos y los desarrollos económicos productivos que impulsan. Entre las variables a ser contempladas se destacan: actividades económicas y produc-

tivas desarrolladas; análisis de la capacidad productiva, niveles de producción, mercados y comercialización; ordenamiento de la propiedad rural; brechas de desarrollo económico; elementos estructurales del ordenamiento productivo; estado y distribución de la infraestructura productiva; caracterización predial rural; estructura departamental de la tenencia de la tierra; dinámicas de ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos; brechas socioeconómicas; presencia de economías ilícitas (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Político institucional y capacidad social organizativa:* El AFP establece entre los principios generales de la implementación el fortalecimiento de la presencia institucional del Estado en el territorio. También, la necesidad de tener en cuenta las iniciativas y los esfuerzos de la sociedad en la construcción de paz en los territorios. De ahí que el PDET debe contemplar mecanismos que permitan fortalecer y asegurar una respuesta amplia y eficaz del Estado pero, también, dispositivos que permitan una participación protagónica de las comunidades en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y acciones promovidas desde el PDET. Entre las variables a ser contempladas se destacan: estructura administrativa y de la gestión pública, marco jurídico, finanzas públicas municipales, presupuesto, capacidad de endeudamiento, juntas de acción comunal y cabildos existentes, organizaciones sociales, entre otros (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).
- *Identidad y cultura:* El AFP entiende que la construcción de paz requiere reconocer las diferentes identidades étnicas y culturales, así como la necesidad de que grupos y organizaciones víctimas puedan recuperar su identidad. De ahí que entre los objetivos específicos de los PDET se encuentran la “protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza”. Por tanto, los PDET deben reconocer los intangibles culturales y espirituales y articularlos en su estrategia de planeación territorial. Entre los elementos a contemplar se destacan: patrimonio cultural, histórico, arqueoló-

gico y turístico, dispositivos de protección étnica y salvaguardas, entre otros, (FAO (2005), RIMISP (2016), DNP (2016)).

- *Sinergias territoriales:* Aunado a las anteriores dimensiones es importante reconocer que las subregiones PDET hacen parte de un sistema territorial mucho más amplio. De ahí que deba valorarse el lugar de la subregión en el ordenamiento territorial a nivel regional y nacional y derivar elementos explicativos que permitan comprender el porqué de las desigualdades e injusticias territoriales que la caracterizan. Por otra parte, se debe contemplar también la posibilidad de construir relaciones interdepartamentales basadas en esquemas asociativos soportados en la solidaridad y el cuidado ambiental. Entre los elementos a contemplar se destacan: objetivos regionales según los planes nacionales de desarrollo, propuestas de ordenamiento territorial de alcance regional, circuitos de abastecimiento alimentario y energético, flujos ambientales, figuras de ordenamiento territorial étnicas y campesinas.
- *Víctimas y construcción de paz:* las subregiones PDET se caracterizan por un alto grado de afectación derivado del conflicto armado. De ahí que es necesario caracterizar los elementos dinamizadores de esas geografías de la guerra y las bases para impulsar unos programas de reparación colectiva de los territorios y las poblaciones. Esto implica, entre otras cosas, valorar: despojo de tierras y el avance en el proceso de restitución, presencia de minas antipersonales y lugares simbólicos para la construcción de la memoria, entre otros asuntos.

Una valoración integral de cada una de estas dimensiones, así como de las sinergias que entre ellas se establecen, resulta fundamental para la formulación de PDET que caminen en el horizonte planteado por el AFP. De ahí que los diagnósticos de los PDET deben atender a cada una de estas dimensiones, y las visiones y propuestas de acción igualmente. Ahora bien, hay que trabajar la dimensión en su singularidad y en el entramado de relaciones que establece con otras dimensiones del sistema territorial. Una valoración

fragmentada puede conducir a acciones desconectadas, redoblar esfuerzos y generar desperdicio de recursos.

Es importante recalcar que todo el proceso de planeación debe estar en consonancia con los principios rectores del ordenamiento territorial establecidos en la Ley 1454 de 2011, entre los cuales se destacan: autonomía, descentralización, integración, regionalización, sostenibilidad, participación, solidaridad y equidad territorial, diversidad, prospectiva, paz y convivencia, asociatividad, equidad social y equilibrio territorial, economía y buen gobierno y multietnicidad, incluyendo los temas sustantivos que propone el AFP en sus diversos puntos.

En síntesis, los PDET deben impulsar acciones atendiendo a: 1. El reconocimiento del territorio en su dimensión física y relacional; 2. La caracterización de las relaciones y desequilibrios de poder y buscar mecanismos de democratización; 3. Comprensión multidimensional con tratamiento singular y relacional de y entre las dimensiones.

Teniendo como marco de referencia estos elementos generales del análisis espacial, en el siguiente apartado se propondrán algunos elementos temáticos y metodológicos que deben ser valorados para impulsar acciones conducentes a la materialización de los objetivos específicos de los PDET, según los términos del AFP.

## **Criterios generales y específicos para la materialización efectiva de los objetivos PDET**

Como se había mencionado anteriormente, los procesos de elaboración de acciones públicas precisan la definición y construcción de representaciones generales y específicas consecuentes con las realidades globales o sectoriales que se desean “intervenir” o “regular”, si se quiere, en últimas: transformar.

Desde el punto de vista conceptual, esta exigencia podría traducirse selectivamente en lo que se denominan los *referenciales de las políticas* (ver Muller, 2002). Su importancia analítica y operativa radica, sin embargo, en sus implicaciones cognitivas puesto que, en los procesos de formulación y puesta en marcha de cualquier política pública (considerada en singular o en plural como sistema), resulta inminente convocar, al menos, tres niveles de descripción y comprensión de las problemáticas sociales:

- i)** Los valores e imágenes o, simplemente, las percepciones construidas acerca de un problema que se considera socialmente relevante;
- ii)** Con base en (i), las “soluciones” posibles (factibles y viables) que podrían “superar” o “transformar” en alguna dirección el problema en cuestión; y, finalmente,
- iii)** La definición de las acciones y cursos de acción tanto generales como particulares que desde la autoridad pública se deberían o podrían adoptarse.

Estos niveles cognitivos deben ser identificados y pueden ser operacionalizados a partir de:

- i)** Los principios u objetivos generales (el núcleo duro) que fundamentarían las acciones públicas en perspectiva de una *situación-objetivo general*;
- ii)** Los principios u objetivos específicos (el núcleo blando), en consistencia y coherencia con (i) y en relación con *situaciones-objetivos específicas*;
- iii)** La selección y especificación de los instrumentos congruentes con (i) y (ii) (ver Puello-Socarrás, 2007).

Precisamente, el Acuerdo Final de paz, más puntualmente la Reforma Rural Integral, establece como objetivo estratégico:

(...) la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural. La “Reforma Rural Integral” debe integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía (AFP, 2016: 7).

En este marco, los PDET juegan un papel especial para avanzar en la materialización de dicho propósito, pues –justamente– mantienen como *objetivo general*: “(...) lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (AFP, 2016: 21).

Los PDET como dispositivo de políticas pretenden, entonces, impulsar un conjunto sistemático de acciones conducentes a la transformación de los factores que han potenciado la evolución histórica del conflicto social en las subregiones priorizadas.

A contrapelo, la orientación de los PDET del gobierno –encargados institucionalmente a la Agencia de Renovación del Territorio (ART) durante la administración del presidente Iván Duque– ha desfigurado (anti)técnicamente sus propósitos originales y, a su vez, los ha sustituido, distorsionándolos unilateralmente, como un asunto de mera estabilización territorial y de consolidación de “economías de aglomeración”<sup>5</sup>. Sobre este particular, el Centro de Pensamiento y Diálogo Político afirma que:

Pese a que los objetivos perseguidos han sido claramente formulados por el AFP y, en esa medida, son insumos cognitivos cruciales para la formulación, el diseño y la puesta marcha de las medidas públicas bajo el compromiso y la responsabilidad del Estado colombiano y los sucesivos gobiernos y administraciones públicas, se advierte que la metodología empleada por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en el proceso de construcción

---

5 Un análisis riguroso al respecto se puede encontrar en CEPDIPO (2021): Los PDET en clave de construcción de paz. Lecturas críticas a la metodología de las hojas de ruta.

de la hoja de Ruta desdibuja el propósito general y los alcances específicos taxativamente establecidos por el AFP para los PDET subordinándolos (y, por momentos, reduciéndolos) a la concepción de la política: *Paz con legalidad* (DNP, 2019: 149) (...) Resulta evidente que, en caso de no realizarse los ajustes correctivos que se requieren para los PDET y no se superan las inconsistencias técnicas presentes en la metodología Deloitte-ART y que se reflejan en su aplicación, no solo los PDET se desviarían de los objetivos y propósitos para los cuales fueron originalmente diseñados, sino que este dispositivo de políticas terminaría subordinado a los lineamientos de política de un gobierno transitorio –obstaculizando una perspectiva estratégica de la planeación estatal– la cual, además, desconoce lo acordado (CEPDIPO, 2021: 4).

En consecuencia, el proceso surtido por los PDET, en los términos señalados por CEPDIPO (2021), exigiría una reconducción del proceso en perspectiva de distintos tipos de ajustes y en correspondencia con lo establecido en el AFP. Así, sintonizar sus trayectorias efectivas acorde con las necesidades y las expectativas de las comunidades y los territorios que históricamente han sido y son actualmente las víctimas de la guerra.

Con el fin de resarcir la sustitución unilateral de los *referenciales* de los PDET e invocando los objetivos generales y específicos alineados con su enunciación original, a continuación, se retrotraen los elementos orientadores que deben ser valorados política, institucional y metodológicamente a la hora de avanzar en el proceso de revisión y ajustes correctivos de este proceso en correspondencia con el AFP.

## Objetivos y situaciones específicas de los PDET en correspondencia con el AFP

### Objetivo específico 1: Bienestar y buen vivir

Los PDET buscan asegurar:

El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales – niños y niñas, hombres y mujeres– haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto (AFP, 2016: 21).

Este objetivo tiene entre sus haberes la materialización efectiva de los derechos humanos de los habitantes de estas subregiones, con especial atención de los grupos que son objeto de mayor exclusión: campesinado, comunidades étnicas, mujer rural, población LGTBI y niñez. En este sentido, y siguiendo al sistema de Naciones Unidas, se trata del

cumplimiento del derecho de las personas, en lugar de la satisfacción de las necesidades de los beneficiarios. Es importante hacer esta distinción porque las necesidades no atendidas conducen a la insatisfacción, mientras que los derechos que no se respetan derivan en su violación. Legalmente es posible reclamar la compensación o la reparación (UNFPA, 2020).

Así las cosas, los PDET deben diseñar una serie de planes y programas que garanticen el cumplimiento formal y material, entre otros, de los siguientes derechos: educación y cultura, un nivel de vida adecuado (alimentación, vivienda, salud, acceso al agua), protección de la familia (salud gestante, protección de la niñez y la adolescencia), medio ambiente, trabajo en condiciones dignas, asociación y participación en los asuntos públicos.

Para avanzar en este propósito es necesario, por una parte, identificar el nivel de violación e incumplimiento de las condiciones que posibiliten el ejercicio efectivo de los derechos; y, por la otra, diseñar una serie de acciones que conduzcan a su materialización, atendido a las particularidades territoriales y reconociendo los enfoques y acciones diferenciales.

El impulso de estos planes y programas debe guardar una estrecha relación con los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral establecidos en el numeral 1.3.

De igual manera, en aquellas subregiones que coincidan con territorios étnicos es preciso recuperar las propuestas contenidas en los planes de vida y etnodesarrollo (medicina tradicional, educación propia, por ejemplo), y, en el caso de Zonas de Reserva Campesina, sus planes de desarrollo.

En el mismo sentido, es importante asegurar la interrelación y el diálogo entre estos planes con el fin de evitar esfuerzos aislados por parte de las instituciones estatales y gubernamentales (nacionales y de las entidades territoriales) y las comunidades. Se trata entonces de determinar una estrategia articuladora. Las experiencias comunitarias con programas de educación rural que promocionan niveles técnicos agropecuarias en perspectiva del mundo del trabajo, pero también de asegurar la seguridad, autonomía y soberanía alimentarias (SSAA), son ilustrativas al respecto.

Ahora bien, el horizonte estratégico de este objetivo no se trata exclusivamente de la materialización de ciertos derechos, sino de generar condiciones de bienestar y buen vivir. De ahí que se trata también de sentar las bases materiales y sociales que permitan que las comunidades puedan permanecer en estos territorios bajo condiciones de vida digna, lo cual pasa por superar economías de subsistencia y asistencialismo y la formalización de los mercados de trabajo.

## Objetivo específico 2: Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural

Los PDET se proponen:

La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza (AFP, 2016: 21).

Este objetivo específico parte del reconocimiento, en los términos del AFP, de que el espacio rural es un “escenario socio-histórico con diversidad social y cultural” y de que precisamente esta riqueza es una fuerza vital para garantizar el bienestar y buen vivir de las poblaciones y sus territorios.

Las acciones impulsadas por los PDET deben así, por una parte, reconocer, respetar y promocionar las figuras y mecanismos establecidos para garantizar los derechos y cosmovisiones de las comunidades étnicas y campesinas, entre los que se destacan los planes de vida, etnodesarrollo y de desarrollo campesino; las consultas previas; las figuras de ordenamiento territorial (resguardos, zonas de reserva campesina y consejos comunitarios); las guardias campesinas, étnica y cimarrona, y las formas de gobierno propio, entre otras.

Por la otra parte, diseñar participativamente acciones de protección y cuidado entre las que se destacan:

- Programas de comunicación y sistematización de experiencias saberes
- Programas de gobierno propio, autonomía y libre determinación
- Programas biodiversidad y conocimientos ancestrales
- Programas de defensa de los derechos territoriales
- Programas de acceso a la justicia propia

Los elementos aquí indicados deben guardar estrecha relación con las acciones valoradas en el objetivo anterior, referidas a los planes y programas para la materialización de los DD. HH., entre otros asuntos.

### Objetivo específico 3: Desarrollo de la economía campesina, familiar y comunitaria

Los PDET pretenden:

El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica (AFP, 2016: 21).

Esto objetivo supone la desestructuración de factores reales de poder que han imposibilitado el acceso a la tierra y el despliegue de procesos económicos que no tienen como interés dominante la acumulación de capital. De ahí que las acciones de este objetivo pasan por profundas transformaciones en la política productiva y en la concreción de una política integral de tierras. Entre otras acciones, se destacan:

- *Distribución y desconcentración de la tierra:* Los PDET deben apuntar a reducir las desigualdades en el acceso a la tierra y, en consecuencia, a lograr la democratización de la tenencia. Se debe definir una estrategia de desconcentración en varias etapas. Para este propósito es fundamental la articulación con el fondo de tierras. Es importante regular el mercado de tierras para controlar fenómenos especulativos. Debe generarse figuras de protección y tenencia de los pobladores beneficiarios del fondo de tierras.
- *Acceso integral:* Garantizar unas líneas de crédito y asistencia técnica y de formación que generen condiciones efectivas para que la economía campesina, familiar y comunitaria pueda desarrollarse con condiciones efectivas.
- *Cambios en los usos del suelo:* Se debe garantizar que la planeación territorial respete las capacidades ambientales de los territorios, con especial protección por los recursos hídricos. El cambio en la vocación productiva debe propender por actividades propias de las economías campesinas y étnicas, lo cual implica, entre otras cosas, la reconversión de la ganadería extensiva y el control a la megaminería extractiva.

- *Fortalecimiento de circuitos de producción y comercialización:* Se deben generar condiciones que favorezcan el mercado interno para la producción agropecuaria de la economía campesina, familiar y comunitaria. No se trata de economías para la subsistencia, sino que deben generar excedentes que les aseguren a estas poblaciones condiciones de acceso a otros bienes y servicios.
- *Fortalecimiento de la institucionalidad y evitar la captura por parte de estructuras criminales:* El Estado debe garantizar una presencia efectiva y democrática en los territorios. El fortalecimiento está mediado por la apertura hacia la participación y la veeduría ciudadana.
- *Planes de promoción de cooperativismo y formas de economía popular y solidarias:* Generar acciones de formación y fomento de este tipo de economías, contribuyendo a las sinergias comunitarias.

#### Objetivo específico 4: Integración regional

Los PDET persiguen:

El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas, concertadas con las comunidades, con el fin de lograr la convergencia entre la calidad de vida rural y urbana, y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo (AFP, 2016: 21).

El AFP reconoce los desequilibrios territoriales existentes entre el mundo urbano y el rural. Este segundo no solo ha sido víctima directa de la guerra, sino de una insuficiente presencia de la institucionalidad estatal. De allí que en el campo sean más notorios los niveles de pobreza multidimensional y monetaria y de violación de los DD. HH. de sus habitantes.

En este sentido, el desarrollo y la integración del mundo rural debe impulsarse desde una perspectiva multidimensional. Esto implica, entre otras cosas:

- *Estrategia de conectividad:* El impulso de acciones vinculadas con el mejoramiento de la infraestructura energética (redes de tendido eléctrico), comunicativa (telefonía móvil e Internet) y vial (vías terciarias y secundarias) se constituye en un soporte fundamental para promover la integración regional. En este sentido, es importante valorar la sinergias que se pueden establecer con los planes nacionales de la RRI referidos a: Vías para la Integración Regional, Conectividad Rural y Electrificación Rural.
- *Estrategia poblacional para la permanencia en el territorio:* La precarización de las condiciones de vida en el mundo rural y la violencia armada han impulsado un proceso de expulsión poblacional de estos territorios. De ahí que es necesario realizar una serie de acciones que permitan, por un lado, que la población existente permanezca y que la que ha sido expulsada retorne. Entre las acciones se destacan: programas de empleabilidad, programas de educación técnica y superior con enfoque agropecuario y ambiental, planes de retorno y restitución de tierras, entre otras.
- *Integración interregional basada en principios solidarios:* Los procesos de integración entre regiones y departamentos adolecen de diversas dificultades. Los escasos avances registrados se concentran en ciertas prácticas que privilegian el interés económico-corporativo, subordinando o ignorando otros procesos. De ahí que se trata de promover programas de integración y promoción del cuidado de las cuencas hídricas, de conservación del patrimonio cultural, de circuitos agroecológicos, entre otros asuntos.
- *Sistema de abastecimiento y distribución de alimentos:* Es necesario impulsar acciones que permitan fortalecer circuitos de producción, distribución y comercialización de alimentos a escala regional e interregional, generando condiciones de fomento de la economía campesina y de autonomía frente a las grandes superficies.
- *Fortalecimiento de nuevas centralidades a pequeña escala:* Es importante que se promueva una serie de adecuaciones infraestructurales e institucionales que permitan a los pueblos rurales

constituirse en centros prestadores de diversos servicios. De este modo, se generan condiciones de quiebre, aunque parcial, de las lógicas hípercentralistas que caracterizan el ordenamiento territorial en Colombia.

- *Distritos de riego y almacenamiento del agua:* Es necesario fortalecer la infraestructura de acceso al agua pues constituye el soporte vital para el estímulo a la economía campesina y, en consecuencia, para la promoción del empleo regional y la permanencia de la población en sus territorios.
- *Sistemas regionales de ciencia y tecnología:* Es importante diseñar una serie de acciones que permitan la promoción del desarrollo tecnológico y la innovación agropecuaria. Es necesario empezar a instalar condiciones científico-técnicas que a través de la recuperación y el diálogo entre saberes ancestrales y saberes contemporáneos generen condiciones más efectivas de productividad del trabajo y, de esta manera, les permitan a estas regiones integrarse de modo más competitivo en la división territorial del trabajo a escala nacional e internacional.

El impulso de estas iniciativas representa los soportes para generar las rupturas deseadas de los desequilibrios territoriales y las condiciones de integración regional desde lógicas de cooperación solidaria, y no exclusivamente de competitividad.

### Objetivo específico 5: Promoción de las organizaciones de las comunidades

Aunque el enfoque participativo es transversal al Acuerdo, los PDET convocan, además,

El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo (AFP, 2016: 21).

Lo anterior ratifica que el fortalecimiento permanente e ininterrumpido del proceso de diseño, elaboración y construcción de los PDET y la transformación territorial requiere la participación protagónica del nivel organizacional comunitario, especialmente a partir de la transversalidad de los enfoques de género y étnico y de la población víctima. La remoción paulatina pero progresiva de los obstáculos que se identifiquen dentro del desenvolvimiento de las actividades económica, política y social en las regiones y en la vida de las organizaciones comunales, sociales y políticas que tengan presencia en los territorios es la premisa básica.

No obstante, más puntualmente, son tareas claves:

- Concebir *medidas diferenciales* hacia las organizaciones comunitarias y asociaciones para contribuir a la gestión de proyectos de infraestructura y equipamiento (vías, vivienda, salud, educación, agua y saneamiento básico, riego y drenaje);
- En la ejecución y articulación del PNIS, *privilegiar la contratación* de organizaciones sociales, comunitarias, cooperativas promoviendo la asociatividad solidaria y la capacitación técnica.
- Democratizar la información a partir de *nuevas convocatorias para la adjudicación de radios comunitarias y del uso del espectro electromagnético disponible* y las herramientas de difusión y comunicación previstas por el AFP<sup>6</sup>.

---

6 El Acuerdo prevé que “la Radio Televisión Nacional de Colombia – RTVC administrará estas emisoras por cuatro años más en los que la programación se asignará, bajo los principios que rigen la radio de interés público, de la siguiente manera: un tercio para las organizaciones de víctimas en esos territorios, un tercio para ECOMÚN y un tercio para organizaciones comunitarias de esos territorios” (Punto 6.5. “Herramientas de difusión y comunicación”, AFP, 2016: 217)

## Objetivo específico 6: Reconciliación

Los PDET reclaman:

Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento (AFP, 2016:22).

La consolidación de la Paz pasa, por tanto, por la transformación de las condiciones materiales y relacionales que definen los órdenes territoriales y, en este sentido, la necesidad de cambios en el sistema de relaciones sociales que permitan transitar desde los órdenes de la guerra hacia los de la paz como propósito central y fundamental.

El AFP establece en el numeral 2.2.4. que:

En un escenario de fin del conflicto, todos y todas, incluidas las partes de este Acuerdo, deben contribuir a avanzar en la construcción de una cultura de reconciliación, convivencia, tolerancia y no estigmatización, lo que implica un lenguaje y comportamiento de respeto y dignidad en el ejercicio de la política y la movilización social, y generar las condiciones para fortalecer el reconocimiento y la defensa de los derechos consagrados constitucionalmente (AFP, 2016: 46).

Los PDET juegan un papel central en este propósito ya que, por una parte, mantienen un carácter reparador frente a la población víctima de la guerra, y, por la otra, involucran al conjunto de las poblaciones y territorios, epicentros de la confrontación social armada.

Para avanzar en este objetivo de la reconciliación los PDET, deben impulsar, entre otras cosas:

- *La constitución de los Concejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia:* La promoción de estas figuras es central para la construcción de una política de paz y reconciliación efectiva.

- *La integración de los planes de acción de los concejos de paz y reconciliación:* Es importante poder integrar los planes diseñados por los concejos a la implementación de los PDET.
- *El diseño y ejecución de planes de reparación colectiva:* La reconciliación pasa por acciones de reconocimiento y reparación de las víctimas. Es importante impulsar los planes de reparación, según los términos establecidos en el numeral 5.1.3.3.2. del AFP.
- *El fomento de la dimensión cultural y artística:* Situar al arte en el centro de la reconciliación puede ayudar a recuperar los entramados de confianza y solidaridad al interior de las comunidades. Es importante diseñar acciones de promoción de la cultura soportados en los saberes y prácticas tradicionales.
- *Estrategias de acceso y promoción de medios de comunicación:* Es necesario impulsar una serie de acciones que promuevan y posibiliten la instalación de radios y televisión comunitaria. El AFP establece que los medios de comunicación comunitaria son fundamentales para la promoción de la participación ciudadana y la construcción de una cultura democrática. En cada una de las regiones PDET debe garantizarse la creación de una emisora en FM, clase C, según los términos señalados en el numeral 6.5. del AFP.
- *Considerar acciones de no repetición:* La articulación de los PDET y el Fondo de tierras, el Catastro multipropósito y los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural garantiza los avances contra la concentración de la propiedad o prácticas fraudulentas en el acceso a la tierra, justamente los escenarios que posibilitaron el despojo territorial y contribuyen afianzar los mecanismos de reparación y no repetición, evitando episodios de revictimización.

## Contenidos básicos del PDET según disposiciones del Acuerdo de paz

El Decreto Ley 893 de 2017 a través del cual se habilitan legalmente los PDET y el Plan Marco de Implementación establece que estas figuras de ordenamiento territorial se instrumentalizarán a través de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), el cual debe contener:

- a. Un diagnóstico y una visión territoriales;
- b. Lineamientos para la implementación de los enfoques: i) territorial, ii) diferencial y de género, iii) reparador;
- c. Programas y proyectos que orienten la ejecución, y
- d. Una serie de indicadores y metas.

Por su parte, el Plan Marco de Implementación (PMI) establece las sinergias existentes entre los PDET y los otros componentes del AFP. Entre otros se destacan: los Planes Nacionales Rurales, el PNIS y el PISDA, el Programa de reparación colectiva a la población víctimas y la promoción de la participación de organizaciones sociales y comunitarias en la ejecución de los proyectos de implementación del AFP.

Atendiendo a lo anterior, a continuación, se presentan algunos lineamientos que deben tenerse en cuenta en la formulación de los PDET en perspectiva de que estos permitan alcanzar los objetivos generales y específicos que persiguen.

### Lineamientos metodológicos para garantizar una construcción participativa

Para delimitar el sentido y los alcances del enfoque de la participación, contemplado de modo transversal en la Reforma Rural Integral (RRI), pero de manera especial dentro de la construcción de los PDET, el AFP definió –al menos– tres perspectivas:

La RRI concibe el territorio rural como un escenario sociohistórico con di-

versidad social y cultural, en el cual las comunidades –hombres y mujeres– *desempeñan un papel protagónico* en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida y en la definición del desarrollo del país dentro de una visión de integración urbano-rural (destacado nuestro) (AFP, 2016: 10).

- La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. La Participación social en general en la construcción de la paz y la *participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios* son, además, garantía de transparencia (destacado nuestro) (AFP, 2016: 7).
- La efectividad, la transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen de la promoción de una *amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados*. La participación se constituye en la garantía de una mayor inclusión de las comunidades rurales –mujeres y hombres– en la vida política, económica, social y cultural de sus regiones y, por ende, de la nación (destacado nuestro) (AFP, 2016: 11)

De este modo, la participación se entiende: a) como el ejercicio formal pero efectivo del papel protagónico de la sociedad y las comunidades en la definición del mejoramiento de sus condiciones de vida, del desarrollo y buen vivir; b) implica la capacidad social comunitaria para la transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y proyectos; c) debe tener lugar en la planeación, ejecución y seguimiento de los planes y programas en los territorios.

Con base en lo anterior, CEPDIPO (2020) cuestionó la metodología Deloitte-ART para la construcción de los PATR en vista de que adolece de un enfoque territorial en consideración, al menos, a cuatro elementos:

- a. Se subestimaron los espacios de construcción de una visión territorial, lo que limitó los insumos que servían de soporte fundamental para dar paso a la definición de unas iniciativas que impactaran de manera estructural el territorio;
- b. La metodología aplicada se sustentó en la visión tradicional de la división político-administrativa y a partir de discusiones de corte sectorial, lo cual condujo a que las discusiones fueran recogidas como segmentos y no como componentes de procesos con la principal consecuencia de que la priorización de iniciativas locales en su mayoría no logra impactar sobre un concepto de PDET subregional;
- c. La falta de claridad sobre los objetivos estratégicos en la construcción de los PATR y la debilidad en la asesoría técnica durante el ejercicio de su formulación llevaron a la inclusión de iniciativas que no están llamadas a integrar estos instrumentos en la medida en que, en muchos casos, se incluyeron iniciativas de responsabilidad estatal de origen constitucional y legal ya existentes antes del Acuerdo Final, mientras que otras se distancian de este y del PMI;
- d. Derivado de todo lo anterior, el proceso de construcción de los PATR arrojó iniciativas que, siendo legítimas por responder a las necesidades cotidianas de la población, no logran aún constituir una concepción territorial de desarrollo a partir de la cual generar condiciones de transformación subregional de acuerdo con los términos del AFP.

El documento de diseño metodológico de las “hojas de ruta” elaborado por Deloitte-ART confirma en varios de sus apartados, pero con especial énfasis en su componente seis (6) referido a la participación, los déficits participativos aquí identificados, además de proponer una ruta de participación aún más limitada que aquella que se venía advirtiendo en los ejercicios de construcción de los PATR, lo cual implica un mayor distanciamiento con el AFP en la medida en que diluye el carácter protagónico de las comunidades en el control del ejercicio de planeación que llevan implícito los PDET.

Si bien el diseño metodológico plantea escenarios de validación comunitaria, siempre supeditados a los criterios predefinidos de manera unilateral, la *matriz de sostenibilidad de los proyectos* deja como alternativa la participación comunitaria en el “uno a uno” de los proyectos (ART, 2020: 307). No contempla entonces una estrategia amplia de implementación de la “hoja de ruta” misma, en la cual las comunidades étnicas y campesinas sean los actores protagónicos de la implementación. Del mismo modo, en los *macroprocesos* planteados en la “hoja de ruta” y en el apartado de *sostenibilidad de las intervenciones en el modelo trayectorias de la implementación* (ART, 2020: 309), se plantean los escenarios de participación limitados a la definición de un grupo motor por proyecto, pero no a partir de un componente de participación comunitaria en la implementación del PDET desde el punto de vista subregional.

En esta medida, se arriesga la marginación de la comunidad y de las organizaciones sociales como protagonistas de la implementación de los PDET, mientras que estos se reducen a una simple estrategia de intervención estatal que reproduce prácticas históricas de imposición centralista y centralizada, de exclusivo resorte institucional estatal, que podrían seguir reproduciendo los conflictos y las problemáticas de las regiones.

Así, el estado actualizado de la construcción de los PDET amerita su reforzamiento en términos de la participación, empezando por el (re)diseño de las respectivas “hojas de ruta” subregionales en las que, en sintonía con el AFP, se atiendan los siguientes criterios mínimos:

- La *preparación institucional* para la construcción de las hojas de ruta requiere considerar:
  - La contratación del recurso humano con experiencia en ejercicios de planeación participativa y que tenga proximidad con la subregión a trabajar.
  - Un recaudo riguroso y de la universalidad de fuentes que puedan ubicarse sobre las subregiones como apoyo al propio diagnóstico que debe elaborarse fruto del respectivo ejercicio participativo.

- Ejercicios de planeación presupuestal que permitan identificar los recursos disponibles por subregión, en consideración a las limitaciones geográficas para los encuentros, el tamaño de la subregión, la población étnica que la habita, etc. Esto permite identificar los recursos disponibles por subregión para la realización de los ejercicios participativos de validación de la hoja de ruta en sus respectivas etapas de construcción.
- Este equipo debería tener a cargo la definición de los principios metodológicos mínimos que deben responder a lo señalado en el Acuerdo Final de Paz, en términos de poner de presente como entrada a los ejercicios el sentido de la participación, sus articulaciones y alcances.
- *Definición metodológica:* En consideración a los recursos disponibles por región, se precisa generar un primer escenario de encuentro subregional con representación de la población de toda la subregión, en el cual se defina la metodología para los territorios, espacios o niveles territoriales desde los cuales se surtirán las discusiones en perspectiva de proceso (sea por veredas, por cuencas, por provincias, por regiones etc., y un orden de proceso de la discusión, ya sea que se recoja de manera horizontal entre los espacios definidos o vertical a modo ascendente o descendente en los niveles territoriales). Este sería el modo de socializar el camino de construcción de las hojas de ruta, cuya construcción se validaría en las diferentes etapas.

Este espacio debe arrojar como principal resultado las instancias, escenarios y momentos de discusión para la formulación de la hoja de ruta. También debe definir el modo de participación de la población durante toda la trayectoria: desde el diseño, pasando por la implementación y el seguimiento. De este modo, debe contemplar los escenarios de socialización comunitaria que se consideren pertinentes, ya sea por componentes del PDET o de modo estructural, para que haya una divulgación amplia sobre la que la población mantenga permanente conocimiento.

## Diagnóstico y visión territorial

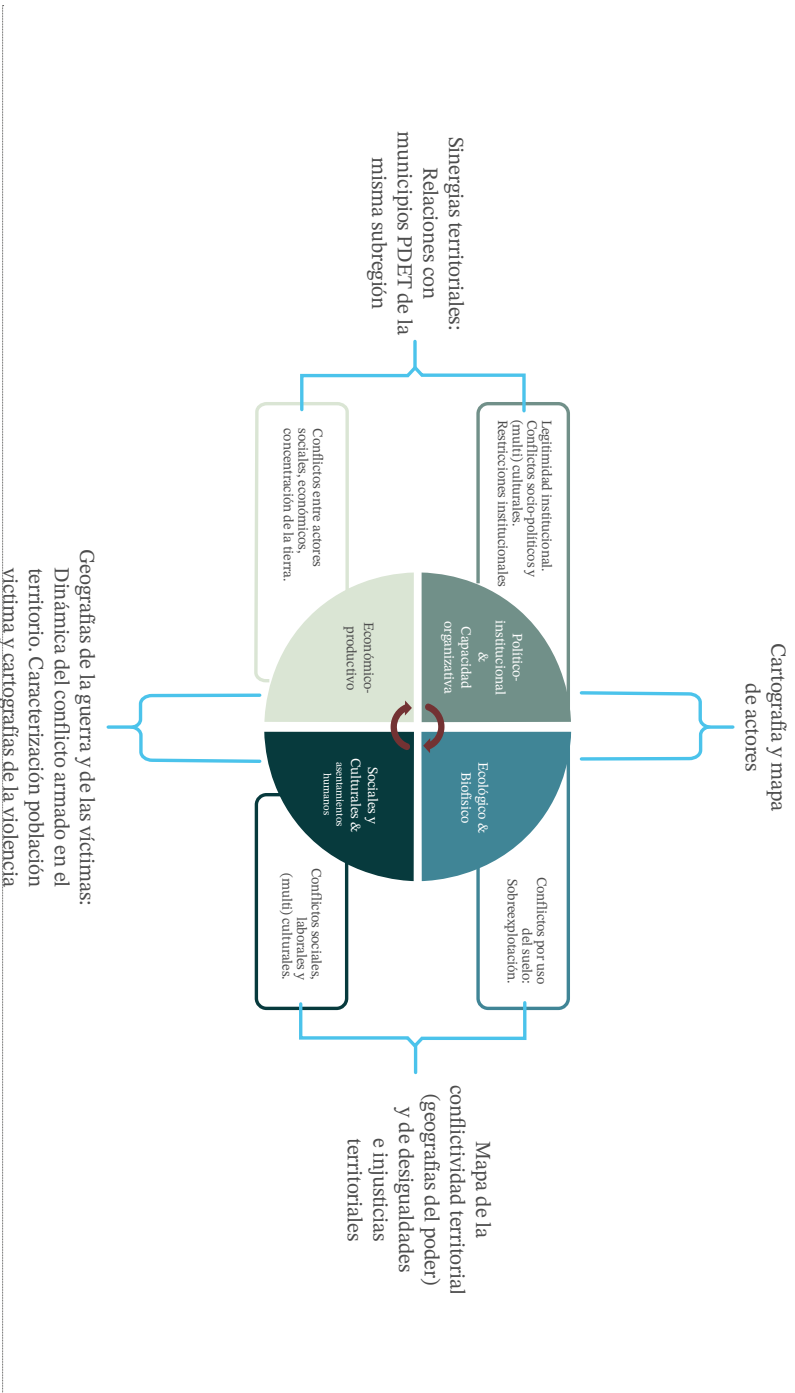
Existen “insumos” institucionales y comunitarios que requieren ser recuperados para la definición de un diagnóstico territorial integral y multidimensional. Entre otros, se destacan:

- Los diagnósticos territoriales incluidos en los PATR y las hojas de ruta PDET;
- Las caracterizaciones territoriales elaboradas por las diferentes instancias gubernamentales a nivel nacional, especialmente las del DNP, DANE e IGAC. También, las construidas por alcaldías y departamentos a los que correspondan los municipios PDET;
- Los diagnósticos y caracterizaciones del ordenamiento ambiental territorial contenidos en los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina y las zonas de reserva agroecológica, en los planes de vida de las comunidades indígenas y en los planes de etnodesarrollo de las comunidades afrodescendientes. Así como otros insumos elaborados por las comunidades y organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes.

Estos insumos deben cotejarse para la construcción de diagnósticos robustos que atiendan y recuperen la complejidad de las conflictividades desde los territorios.

Atendiendo a lo señalado en el apartado las *Dimensiones del sistema territorial* de este documento, los diagnósticos deben dar cuenta de las siguientes dimensiones:

Gráfica 2 Dimensiones de los diagnósticos territoriales



FUENTE: Autores.

Los diagnósticos territoriales resultantes de este ejercicio deben ser sometidos a la revalidación social-comunitaria. A partir de este insumo es posible avanzar en la construcción de una visión territorial, la cual debería atender a los siguientes criterios: i) multidimensional (términos del 1.3. de este documento), ii) perspectiva democratizadora (económica, social, política, cultural), iii) reparadora e integradora (población y territorios víctimas).

### Transversalización de los enfoques: territorial, étnico, reparador y diferencial y de género

El AFP estableció una serie de enfoques para garantizar que las comunidades y los grupos poblacionales históricamente excluidos y vulnerados reivindiquen formal y materialmente sus derechos contribuyendo al “cierre de brechas”.

Entre los criterios que deben ser valorados para garantizar que los PDET transversalicen los enfoques, se destacan:

- *Enfoque territorial:* Aunque los PDET están orientados al cumplimiento de objetivos en concreto, resulta importante reconocer que la forma de definirlos varía atendiendo a la especificidad, incluso, a la singularidad en la diversidad territorial. Por ello, están en relación con las condiciones materiales (equipamientos, infraestructura, sistemas técnicos, características ecosistémicas, entre otros) y sociales (conflictos sociales, actores que hacen presencia en el territorio, relaciones culturales, entre otros) que los definen. Los PDET deben ajustarse entonces a las dinámicas del territorio y no los territorios a un esquema homogéneo previo o preestablecido (sin desconocer la importancia de referentes generales). De ahí que el enfoque Deloitte-ART que se traduce en las hojas de ruta hoy vigentes resulte no solo inconveniente socialmente, sino irrelevante y antitécnico en la medida en que predetermina los dispositivos para –supuestamente– alcanzar las visiones territoriales definidas por las comunidades. Los elementos indicados en el primer apartado de este documento proporcionan lineamientos conceptuales, temáticos y metodoló-

gicos para construir PDET con enfoques territoriales que tengan como horizonte la construcción de paz.

- *Enfoque género y diversidad sexual:* Es importante reconocer las desigualdades que padecen las mujeres y la población LGTBI en asuntos referidos al goce efectivo de sus derechos, las posibilidades de participar en la conducción de los asuntos colectivos y de vivir dignamente. De ahí que es necesario que los diagnósticos incluyan un componente poblacional, en el cual se caractericen las desigualdades y las brechas de las que son víctimas estos grupos poblacionales. También que se establezcan una serie de medidas afirmativas referidas a: acceso a tierras, créditos, asistencia técnica y factores productivos; planes educativos de formación técnica y profesional, de salud y de vivienda; programas de fortalecimiento de las organizaciones de mujeres rurales, y programas contra las violencias sexuales, entre otros. Aquí se trata tanto de acceso como del enfoque de estos programas. Esto es, ampliación de los indicadores de acceso y enfoques que recuperen los aprendizajes y saberes de las mujeres, así como el reconocimiento de factores estructurales del orden social que profundizan las desigualdades y las violencias contra las mujeres y la población LGTBI. Todas las acciones y planes y programas contenidos en los PDET deben valorar su contribución al cierre de brechas, a la promoción de la igualdad de géneros y a la visibilización de las agendas territoriales de las mujeres. Es necesario que se establezca clasificación de género en los indicadores en los que ello sea posible<sup>7</sup>.
- *Enfoque étnico:* El AFP dispone en el numeral 6.2. una serie de acciones referidas a principios, salvaguardas y garantías para los pueblos étnicos. En el caso específico de los PDET se establece que estos deben incluir el mecanismo especial de consulta previa y propender porque sus programas busquen la implementación

---

7

Una ruta de trabajo más detenida para lograr una implementación efectiva del AFP con enfoque de género se recoge en otro capítulo de este libro.

de los planes de vida y etnodesarrollo. Debería ser indiscutible que el PDET –en el caso de coincidencia con territorios étnicos– se construya a partir de los planes de vida y etnodesarrollo existentes, potenciando y desempeñando un rol central en el establecimientos de diálogos, sinergias e integraciones con las otras modalidades de ocupación territorial de comunidades campesinas y otros pobladores rurales. En principio es clara la integración, y no la subordinación<sup>8</sup>.

- *Enfoque reparador:* Los PDET se desarrollan en regiones con un alto porcentaje de población víctima del conflicto armado. De ahí que las acciones que implemente deben prestar especial atención a qué tanto estas contribuyen al retorno, estabilización y reparación de las víctimas del conflicto. Mención especial requieren las condiciones de seguridad. De ahí que los PDET –de la mano de los programas de garantías de seguridad establecidos en el numeral 3.4. del AFP– deben impulsar una serie de acciones de protección de los territorios en general y de la vida de las comunidades que los habitan. También es importante promocionar procesos de pedagogía de la memoria.

### Integralidad: Articulación de los PDET con otros programas del AFP

Un principio fundamental del AFP es la integralidad. De ahí que las acciones que lo traducen y se implementan no pueden contrariar al conjunto de lo acordado ni desconocer las articulaciones complejas que se prevén entre todos los componentes del AFP (los denominados “puntos” y enfoques transversales):

El Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados

---

8

Una ruta de trabajo más detenida para lograr una implementación efectiva del AFP con enfoque étnico se recoge en otro capítulo de este libro.

por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas (AFP, 2016: 6).

En ese sentido, los PDET guardan una estrecha correspondencia con acciones y programas territoriales contemplados en el AFP, entre los que se destacan:

- *Planes nacionales de la reforma rural integral:* Estos planes buscan la superación de la pobreza y disminución de la desigualdad a través de acceso adecuado a los servicios y bienes públicos. De ahí que deben establecerse las sinergias entre estos PNRRI y los programas impulsados por los PDET, en especial en asuntos referidos a la materialización efectiva de los derechos y los planes de conectividad.
- *Estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra:* Esta política contempla fondo de tierras, subsidio integral y crédito especial para compra, plan de formalización masiva de pequeña y mediana propiedad. Es claro que uno de los puntos nucleares de los PDET es generar condiciones para la democratización y acceso a la tierra. De ahí que estos deben articularse tanto con las medidas dispuestas sobre el fondo de tierras, la formalización de la propiedad y los usos del suelo, como con la realización del catastro multipropósito.
- *Acceso integral a la tierra, cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva:* Contempla, entre otros asuntos, planes de vivienda, adecuación de tierras y recuperación de suelos, planes de zonificación ambiental y promoción de las Zonas de Reserva Campesina (ZRC). Los PDET deben generar condiciones efectivas de constitución de ZRC y planes de zonificación y ordenamiento social de la propiedad, allí donde las comunidades lo demanden. De igual manera, apelando a la implementación del punto 1, generar condiciones efectivas para que el campesinado, especialmente las mujeres rurales, y pueblos étnicos, puedan tener acceso integral a través de subsidios y estímulos requeridos.

- *Programa de sustitución de cultivos de uso ilícito:* El PDET debe contemplar acciones coordinadas con el Programa Nacional de Sustitución de cultivos (PNIS) y los Planes Integrales de desarrollo (planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo – PISDA, plan de atención inmediata y desarrollo de proyectos productivos, obras de infraestructura social de ejecución rápida), en tanto los sujetos de atención son los mismos y no deben redoblar o desconocerse esfuerzos existentes en los territorios. Los PDET deben tener claramente un enfoque de sustitución concertada y voluntaria.
- *Economía propia, infraestructura y acceso progresivo al derecho a la alimentación:* El PDET debe contemplar el fortalecimiento de estructuras productivas que atiendan la vocación agrícola de los territorios y permitan desarrollar y consolidar un concepto de economía propia de las comunidades, acompañada de la infraestructura (social, vías de acceso, etc.) requerida. En ese marco, el énfasis en el proceso de producción-reproducción de alimentos ocupa un lugar central; este aspecto se constituye en un factor indispensable para garantizar el propósito de acceso progresivo al derecho a la alimentación.
- *Garantías de seguridad para el ejercicio de la política:* Implica, entre otros mecanismos, el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política (SISEP), la adecuación normativa e institucional del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), el Programa de protección individual y colectiva. Los PDET deben articularse con estas estrategias pues son condición efectiva para su materialización, en tanto son los mecanismos destinados para generar condiciones que permitan que los pobladores puedan permanecer en el territorio. Una exclusión de esta dimensión deja sin piso efectivo los territorios PDET, donde aún es muy fuerte la presencia de actores armados. Es necesario que cada PDET contenga, cuando menos, un protocolo de protección para territorios rurales al que las instituciones responsables y las propias comunidades puedan hacer seguimiento.

- *Promoción de la participación electoral:* Los PDET –en sinergia con la Registraduría Nacional del Estado civil– deben impulsar el despliegue de campañas de cedulación masivas, así como la instalación de mecanismos de acceso a puestos de votación. Esto permitirá generar condiciones materiales para que estos pobladores participen del proceso electoral.
- *Circunscripciones Especiales transitorias de Paz:* estas figuras se plantean como una medida de integración y reparación de las zonas más afectadas por el conflicto en un escenario de transición y construcción de paz. La reciente decisión de la Corte Constitucional (Comunicado 18 del 21 de mayo de 2021) ordena la sanción del acto legislativo que las crea. Esta figura garantizará condiciones para que las voces (víctimas) de estos territorios tengan una representación en el Congreso de la República.
- *Política para el fortalecimiento de planeación democrática y participativa:* Es importante que la formulación y ejecución de las acciones de los PDET contemplen la ampliación de la participación ciudadana en la formulación de los planes y fortalezcan y promuevan la construcción de presupuestos participativos.
- *Intercambio de experiencias exitosas de participación ciudadana entre organizaciones sociales y autoridades locales y regionales de acuerdo con la particularidad de los diversos territorios:* Los PDET pueden diseñar un plan de intercambio entre los municipios y departamentos del mismo PDET e, incluso, con otros PDET. Estas experiencias pueden arrojar aprendizajes exitosos para impulsar el proceso de transformación estructural del campo.
- *Reincorporación de las FARC-EP a la vida civil en lo económica, lo social y lo político:* Es importante que donde coincidan los PDET con espacios de reincorporación integral se incluyan programas y proyectos productivos sostenibles que garanticen la reincorporación de la población exguerrillera en el respectivo territorio. En el mismo sentido, se pueden trabajar conjuntamente estrategias

de reconocimiento y reparación, incluso a partir de las sanciones propias definidas por la Jurisdicción Especial de Paz.

- *Unidad de Búsqueda de personas dadas por desaparecidas:* En los territorios PDET deben establecerse acciones coordinadas con la UBPD para impulsar medidas humanitarias inmediatas de búsqueda, ubicación, identificación y entrega digna de restos de personas dadas por desaparecidas en el contexto y con ocasión del conflicto.
- *Planes de reparación colectiva con enfoque territorial:* Todos los PDET deben contener estos planes para garantizar el retorno de la población con condiciones de dignificación y estabilización de sus vidas.
- *Garantías para la reconciliación:* Se precisa un plan de impulso para la constitución y hacer operativos los consejos territoriales de paz, reconciliación y convivencia. Un plan de fomento y articulación con los otros consejos a nivel nacional y departamental puede generar condiciones efectivas para impulsar campañas educativas y acciones de reconciliación.
- *Programas de limpieza y descontaminación de los territorios de minas antipersonal, artefactos explosivos improvisados y municiones sin explotar o restos de guerra:* Es necesario diseñar estrategias conjuntas que garanticen que los territorios PDET estén libres de estos artefactos.

## Planificación y financiación de los PDET: patrones de satisfacción y de producción de la paz territorial

Dentro de la política pública referida a la Reforma Rural Integral (Punto 1, AFP, 2016: 23-34), los PDET aparecen como aquellos *Planes Nacionales para la RRI* priorizados territorialmente hacia las “zonas más necesitadas y urgidas”, de acuerdo con los criterios establecidos por el AFP (Punto 1.2.2., AFP, 2016: 22). Así, los PDET deben ser interpretados como aquellos *Programas específicos* (en tiempos y en espacios) que materializan, en primer grado, los Planes Nacionales de la RRI y, a su vez, en segundo grado, la política pública de la RRI.

Justamente, el AFP propone que, por su especialidad territorial, su excepcionalidad temporal prioritaria y para lograr cumplir con sus objetivos generales y específicos, los PDET exigen la elaboración participativa de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR) (Punto 1.2.3., AFP, 2016: 22).

Los PATR deben atender entonces los referenciales de los objetivos específicos de los PDET y traducirlos, a través de un (sub)conjunto de acciones institucionales, tal y como lo consigna el AFP: *sistemas, (sub)planes, (sub) programas, estrategias*, llegando hasta el nivel más concreto e instancia definitiva: los *proyectos*. Este conjunto de acciones institucionales son las que operacionalizan los PDET. La gráfica 3 propone un esquema que ilustra lo anterior.

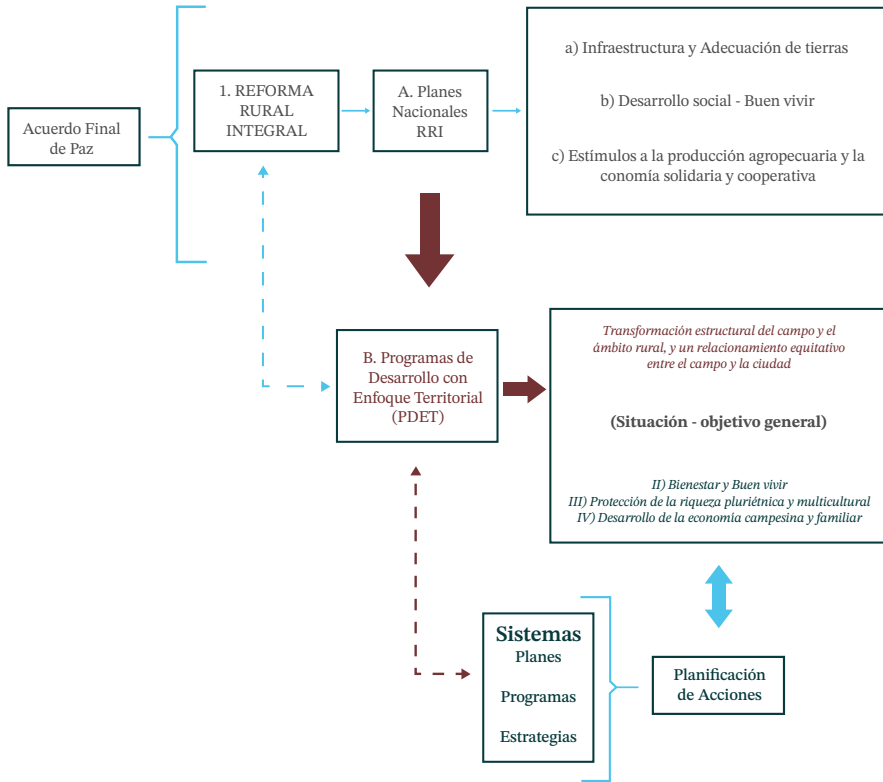
Interpretando el AFP y traduciendo los aspectos tecnopolíticos referidos a los PDET en perspectiva de la acción gubernamental y la planificación social (ver Matus, 1972, 2007), los PDET pueden pensarse como una apuesta que se desarrolla a partir de tres niveles básicos: 1) la Macrorregulación; 2) la Gestión; 3) la Organización, y 4) las Habilitaciones y desarrollos normativos.

Ver gráfica 3 en la siguiente página

### *Macrorregulación. Definición e Intercambio de problemas y diseño de reglas básicas*

Atendiendo a la direccionalidad de su diseño y elaboración hay que tener en cuenta, en primer lugar, que tanto el problema como las reglas básicas determinadas por el AFP definieron una situación-objetivo (general) referida a la *transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad*. Este es el horizonte desde el cual se debe, en primer término, determinar el *patrón de satisfacciones*, es decir, la estructura de preferencias del colectivo social basada en las necesidades, los valores y los sentimientos. Con ello, se delimitan genéricamente los contenidos de la toma de decisiones para la posterior acción institucional con el concurso de las comunidades territoriales.

Gráfica 3 Esquema de los PDET



Reavivar el Acuerdo de paz con las FARC-EP. Propuestas de planeación y política pública

FUENTE: Autores con base en el AFP (2016).

## Gestión y procesamiento de problemáticas

Con base en lo anterior, en el ámbito de la *Gestión de las problemáticas* (específicas), en segundo término, se debe determinar un *patrón de producción* que sintetice tanto los esfuerzos organizacionales como los productivos que son requeridos para atender *patrón de satisfacciones* antes definido, procesando participativamente las problemáticas construidas.

En términos del AFP, este segundo nivel se relaciona con los “medios” que aparecen como criterios guía consignados en el punto 1.2.5. (AFP, 2016: 23). Por ello, a cada objetivo específico sería posible establecerle y vincularle los tipos de acción institucional:

- i) *Sistemas* explícitamente contemplados en el AFP como temáticas que, sin ser desarrolladas en detalle, establecen los tópicos que deben ser planificados, en tanto conjunto de acciones interrelacionadas, justamente, bajo la toma de decisiones participativas desde los territorios con el concurso de las comunidades y el acompañamiento de las organizaciones institucionales;
- ii) Planes específicos;
- iii) Programas específicos, y
- iv) Estrategias delimitadas al *Objetivo general de los PDET*, congruentes con los Planes Nacionales y consistentes con los propósitos de la política pública de Reforma Rural Integral (ver tabla 1).

Por supuesto, los proyectos serían el eslabón más concreto del proceso, incluso un núcleo articulador que no solo formalizaría contenidos a través de actividades y tareas, sino también otorgaría sentidos sociales a las articulaciones anteriores, siempre dependiendo de las características y particularidades que se deriven, en cada territorio en particular, del *patrón de satisfacciones*, y sean traducidos a partir de los criterios orientadores de la implementación observados para los PDET.

Hay que destacar la exigencia de realizar un “cotejo” constante de las trayectorias que reflejan las expectativas de los objetivos específicos democráticamente elegidos (“proyectos”) en perspectiva de las situaciones-objetivos generales y específicas (Punto 1.2.5. “Seguimiento y evaluación”, AFP, 2016: 23)<sup>9</sup>.

Finalmente, hay que subrayar que el enfoque territorial participativo previsto por el AFP no sugiere agotarse exclusivamente en la participación democrática de las comunidades en el patrón de satisfacciones (las “visiones” de los actores territoriales como “insumo” primario para el proceso). El AFP señala explícitamente que la participación comunitaria también es activa dentro de la producción del proceso mismo (al nivel de las “actividades”, incluyendo fases de puesta en marcha de la implementación y el seguimiento y evaluación) (Punto 1.2.4 “Mecanismos de participación”, AFP, 2016: 22-23).

*Organización. Patrón macroinstitucional,  
Diseños macro y microorganizacionales, Macro  
y microprácticas y Redes de intermediación,  
coordinación, apoyo y acompañamiento*

Al ser una realidad inédita desde el punto de vista de la actual organización institucional, los PDET exigen adelantar distintos tipos de ajustes institucionales, especialmente en relación con las siguientes dimensiones de la organización estatal y gubernamental.

---

9 Nos referimos a los criterios específicos para el “seguimiento y evaluación” de los PDET (Punto, AFP, 2016: 23), los cuales deben mantener una coherencia con los Principios generales para la implementación (Punto 6, AFP, 2016: 193-195) y los Criterios orientadores de la verificación (Punto 6.3., AFP, 2016: 210-211).

*Desarrollos constitucionales y reformas legal e institucional “en-claves” de la paz estable y duradera*

- i) Los artículos 311 y 320 de la Constitución Política vigente son cruciales para pensar en una etapa de transición hacia la materialización de los PDET y que, hoy por hoy, carecen de desarrollo legal:

(...) al municipio como entidad fundamental de la organización público-administrativa del Estado le corresponde (...) *ordenar* el desarrollo del territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (...) (destacado nuestro) (Art. 311 CP 1991).

La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y *señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración* (destacado nuestro) (Art. 320 CP 1991).

A partir de los artículos constitucionales citados, y desde un punto de vista jurídico, los principios de *autonomía local* y *simetría institucional* reconocen la (nueva) “relación centro-periferia” (Sentencia C-004/93, Corte Constitucional), reforzando, de paso, el principio de *participación ciudadana*<sup>10</sup>. En su conjunto, la Constitución hoy vigente autoriza, aunque aún no desarrolla, la posibilidad de un *pluralismo político*, el marco del ejercicio de la llamada democracia local con autonomía (Trujillo, 2014: 38-42) que coinciden con el espíritu del AFP, en general, y de los PDET, en particular<sup>11</sup>.

---

10 Esta parte del análisis jurídico lo han propiciado las reflexiones realizadas por Augusto Trujillo Muñoz, especialmente en: “Autonomía Local: una diferencia entre la Paz y la Guerra”, artículo que incluye un “Proyecto de Ley” (Anexo #2) en el que se desarrolla esta propuesta (ver Trujillo, 2014).

11 Lo anterior posibilitaría construir “desde abajo” la unidad en la diversidad: no solo partiendo de las premisas sobre las realidades pluriétnicas y multiculturales propias del país. Sería crucial entonces reconocer el carácter multi-societal de la sociedad colombiana, rasgo en particular que comparte con la generalidad de las sociedades latinoamericanas y caribeñas (ver Tapia, 2010).

La Constitución Política hoy vigente también habilita a las entidades territoriales de “*autonomía para la gestión de sus intereses*” (art. 287), un reconocimiento no solamente de la existencia de una pluralidad de intereses territoriales (distintos y distintivos; contenciosos, pero legítimos), en función e interrelación con las características de los respectivos territorios<sup>12</sup>. La autonomía política resulta ser, entonces, la clave fundamental para garantizar formas territoriales de autogobierno, las cuales –en todo caso– son compatibles con la unidad estatal.

- ii) La producción inminente de los alistamientos legales aún faltantes exigidos por el proceso de la implementación del AFP, entre ellos, la reforma de la Ley 152 de 1994 en perspectiva de la inclusión del capítulo específico de la implementación del AFP en los planes nacional, departamental y municipal;
- iii) La activación paulatina, pero progresiva, de “reformas y ajustes institucionales” mínimos para “atender los retos que la paz demande, poniendo en marcha un nuevo marco de convivencia política y social” (AF, 2016: 7)<sup>13</sup>. Lo anterior, requiere adicionalmente la adaptación de funciones misionales intraorganizacionales en las entidades estatales y gubernamentales ya existentes, en función de las necesidades operativas y los objetivos de los PDET;
- iv) En vista de que el horizonte de los PDET no pretende procesos aislados a escala municipal, sino que ellos deben comprenderse como dispositivos para las acciones públicas que se despliegan en una (nueva) dimensión territorial, su

---

12 “(...) no puede darse un tratamiento idéntico, a través de regulaciones generales, unificadas y homogéneas, a localidades y territorios indígenas con características muy distintas y con derecho de participar a través de sus propios órganos en la administración de sus propios asuntos...” (Sentencia C-535/96, Corte Constitucional citado por Trujillo, 2014, p. 39).

13 A lo largo del texto, se insiste en ello, refiriéndose a varios asuntos en particular (ver AF, 2016: 17, 37, 42, 44, 49, 52, 53, 73, 89, 92, 97, 108, 119, 121, 122, 181, 185, 190 y 196).

articulación precisa nuevas *unidades o contenedores territoriales* (Fals Borda, 2001: 173-187)<sup>14</sup>.

Figuras constitucionales, pero –insistimos– aún sin desarrollos político-administrativos, como la Región o la Provincia, o, eventualmente, Comunidad afrocolombiana, Zona de Reserva Campesina o Área Ecológica Estratégica e, incluso, configuraciones inéditas, como las Alianzas para el Buen vivir, basadas en el AFP, deben ser articuladas, entre otras, con las Instancias de Participación (IdP) en los niveles territoriales.

En especial, los consejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia y las Circunscripciones especiales territoriales para la paz en la Cámara de Representantes del Congreso de la República son escenarios principales para la dinámica de implementación de los PDET en diferentes momentos (por ejemplo, en el control político del proceso, bajo seguimiento y monitoreo permanentes). Asimismo, lo son el Sistema Nacional de Planeación tanto al nivel del Consejo Nacional como de los Consejos territoriales de Planeación, en perspectiva de fortalecer los procesos especiales y específicos en la toma de decisiones representativas, el involucramiento de las comunidades y los seguimientos participativos.

La intermediación de *Contenedores territoriales* –como, por ejemplo: la Región– instalaría un patrón de descentralización eficiente y eficaz e innovador en el ordenamiento territorial, reequilibrando la relación nacio-

---

14 Dos indicaciones –que en su momento fueron derivadas de la teoría de Fals Borda sobre los Contenedores Territoriales (2001: 177 y 185)– son fundamentales para introducir y ajustar los niveles de macrorregulación, gestión y, especialmente, organización en el caso de los PDET. Por un lado, “(...) Existen hoy disposiciones legales y constitucionales al respecto, en especial, los artículos 285 y 290 de la Carta, que se pueden aplicar por el POMIM. El artículo 285 establece la flexibilización necesaria para conformar entidades territoriales distintas de las ya establecidas. El artículo 290 ordena una revisión periódica de estos límites. Y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT) debería presuponerlo al desarrollar estos dos artículos constitucionales, entre otros”; por otro lado, reactivar las discusiones y las aplicaciones de la LOOT buscando la flexibilización y la aplicación de las normas constitucionales contenidas en el Título XI de la Constitución política vigente, esta vez en perspectiva de los PDET.

nal-local en sintonía con el proceso PDET, reforzando un esquema de habilidades de gobierno comunitarias con el concurso de las organizaciones territoriales, tal y como lo sugiere el AFP.

En contraste, la Hoja de Ruta de la metodología Deloitte-ART del Gobierno ha incorporado el eje de “Gobernanza”, un referencial que resulta extraño al contenido y horizonte del AFP, pero que es también inconsecuente políticamente e incongruente técnicamente con una dinámica de construcción de paz estable y duradera, en vista de que:

“(…) Realizar cambios y transformaciones en la estructura del Estado, en las lógicas que definen el funcionamiento de sus aparatos y en la generación de acciones institucionales, tanto a nivel legal como organizacional, con las implicaciones que esto representaría al nivel de las relaciones societales, sería el presupuesto por antonomasia para desatar la fase de implementación de los Acuerdos y el insumo primordial para el inicio del proceso de construcción de la Paz. Para transitar desde una *condición de Guerra* indeseada en retrospectiva hacia una *situación de Paz* en construcción –deseada pero incierta en prospectiva– se requiere sostener cambios cuantitativos y cualitativos robustos en las dinámicas y lógicas estatales antes vigentes. Incluso, se trata de revertir las dinámicas. Por un lado, desactivando las expresiones de la condición autoritaria heredada, hoy vigente, recapacitando la actual gobernanza gestonaria del Estado y, simultáneamente, por el otro, activando la reconstrucción estatal, vía la instauración institucional de los sistemas de políticas públicas orientadas a los derechos humanos, en sentido amplio y en todas sus dimensiones civiles, políticas, sociales, culturales, hoy por hoy residual” (Puello-Socarrás, 2019: 303-304).

La tabla 1 sintetiza a través de una matriz cada uno de los niveles, ámbitos, medios y objetivos de los PDET, pretendiendo ilustrar puntualmente los procesos e instrumentos que, a manera de criterios, guiarían su diseño y elaboración, así como lineamientos para una eventual puesta en marcha en correspondencia con el AFP.

**Tabla I** Matriz de construcción de los PDET en correspondencia con el AFP y desde una aproximación. Planeación Estratégica Situacional (PES)

Nivel I		Macrorregulación
<b>Ámbito</b>	1. Direccionalidad	
<b>Medios</b>	Definición e Intercambio de problemas Diseño de reglas básicas	Criterios generales de los PDET según el AFP
<b>Objetivos</b>	Situación-objetivo Objetivo general	Transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad
<b>Procesos</b>	<b>Patrón de satisfacciones</b> (necesidades, valores, sentimientos) para cada PDET en particular desde las Comunidades territoriales	Determinación del contenido y toma de decisiones para la acción institucional con el concurso de las comunidades territoriales
Nivel II		Gestión
<b>Ámbito</b>	2. Gestión de problemáticas	
<b>Medios</b>	Procesamiento de problemas	Criterios específicos de los PDET según el AFP
<b>Objetivos</b>	Objetivos específicos	
	<i>Bienestar y buen vivir</i>	
<b>Procesos</b>	<b>Patrón de producción y Tipos de Acción Institucional</b> <b>Sistemas, Planes, Programas, Estrategias, Misiones</b>	
	<i>Sistemas (explícitos)</i>	Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación
	<i>Planes</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural</li> <li>• Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural</li> <li>• Nacional de Salud Rural</li> <li>• Progresivo de Protección Social de Garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales</li> <li>• Especial de Educación Rural</li> </ul>

<b>Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural</b>	
	<i>Programas</i> • Comunicación y sistematización de experiencias y saberes • Gobierno propio, autonomía y libre determinación • Biodiversidad y conocimientos ancestrales • Defensa de los derechos territoriales • Acceso a la justicia propia
<i>Protección de la riqueza pluriétnica y multicultural</i>	
<b>Procesos</b>	<i>Programas</i> • Comunicación y sistematización de experiencias y saberes • Gobierno propio, autonomía y libre determinación • Biodiversidad y conocimientos ancestrales • Defensa de los derechos territoriales • Acceso a la justicia propia
<i>Desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, microempresarial y asociativa solidaria)</i>	
<b>Procesos</b>	<i>Planes</i> Promoción de cooperativismo y formas de economía popular y solidarias
	<i>Sistemas (explícitos)</i> • Distribución y desconcentración de la tierra • Acceso integral y Cambios en los usos del suelo • Fortalecimiento de circuitos de producción y comercialización • Fortalecimiento de la institucionalidad y evitar la captura por parte de estructuras criminales
<b>Instrumentos territoriales</b>	Catastro Multipropósito
<i>Integración regional</i>	
<b>Procesos</b>	<i>Sistemas</i> • Abastecimiento y distribución de alimentos • Regionales de ciencia y tecnología
	<i>Estrategias</i> • Conectividad • Poblacional para la permanencia en el territorio • Distritos de riego y almacenamiento de agua
	<i>Sistemas (implícitos)</i> • Integración interregional solidaria • Fortalecimiento de nuevas centralidades a pequeña escala

<i>Promoción organizativa de las comunidades</i>	
<b>Procesos</b>	<i>Estrategias</i> • Medidas diferenciales para gestión de proyectos en infraestructura y equipamiento. • Establecimiento de radios comunitarias de interés público *
<b>Instrumentos territoriales</b>	* Adjudicación del espectro electromagnético por parte de la RTVC
<i>Reconciliación</i>	
<b>Procesos</b>	<i>Planes</i> • Reparaciones colectivas <i>Estrategias</i> • Estrategias de acceso y promoción de medios de comunicación <i>Sistemas (implícitos)</i> • Fomento de la dimensión cultural y artística

Nivel III	Organización
<b>Ámbito</b>	3. Diseño organizacional
<b>Medios</b>	Patrón macroinstitucional Diseños macro y microorganizacionales Macro y microprácticas Redes de intermediación, coordinación, apoyo y acompañamiento
<b>Procesos</b>	<p><b>i) Reformas legal e institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Activación de los alistamientos legales faltantes y los Ajustes institucionales del AFP, en general, y de los PDET, en particular.</li> <li>• Creación de macroinstancias organizacionales para el cumplimiento de Objetivos general de RRI y específicos de PDET.</li> <li>• Adaptación de funciones misionales intraorganizacionales en las entidades estatales y gubernamentales ya existentes, en función de PDET.</li> <li>• Instalación de un Patrón de Descentralización eficiente y eficaz e innovación del Ordenamiento territorial basado en la intermediación de La Región (impulsar figuras como las Provincias administrativas o Asociaciones municipales como entidades territoriales intermedias, a partir de modificaciones a la Ley de Ordenamiento territorial, Ley 1454 de 2011 y el desarrollo legal de los artículos 311 y 320 de la Constitución política) y, eventualmente, del Departamento con el fin de reequilibrar la relación Nacional-Local en sintonía con el proceso PDET.</li> <li>• Regenerar el Sistema Nacional de Planeación tanto al nivel del Consejo Nacional como de los Consejos territoriales de Planeación, en perspectiva de fortalecer los procesos especiales y específicos en la toma de decisiones representativas, involucramiento y seguimientos participativos vinculantes dentro de la articulación con las instancias previstas por el AFP, en general, y los PDET, en particular.</li> </ul>

	<p><b>ii) Reforzamiento de un esquema de Gobiernos comunitarios con el concurso de las organizaciones territoriales</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superar limitaciones de esquemas de gobernanza y gestión pública tradicionales con el propósito de activar dispositivos de Gobierno comunitario que refuercen el enfoque de participación contemplado en el AFP en los procesos y actividades de materialización de PDET.</li> </ul>
<b>Instrumentos territoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Producción y habilitación legislativa</li> <li>• Habilitación y concreción organizacional</li> </ul>
<b>Medios</b>	<p>Ajustes institucionales (implícitos y explícitos) señalados por el AFP para la consecución de los PDET, en perspectiva de la sincronización integral de acciones estatales y gubernamentales</p>
<b>Objetivos</b>	<p>Diseño y ejecución de cada Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial con el concurso de las comunidades y las entidades territoriales</p>
<b>Procesos</b>	<p>Capítulo especial y contenido específico en Planes de Desarrollo Municipal y Departamentales para articulación de Dimensión Regional en PDET.</p> <p>Establecimiento de las Instancias de Participación (IdP) en los niveles territoriales.</p> <p>Constitución de Concejos municipales y departamentales de paz, reconciliación y convivencia y su integración (Objetivo específico: Reconciliación).</p> <p>Articular las Circunscripciones especiales para la Paz en la Cámara de Representantes del Congreso de la República en la incidencia e influencia de habilitación legislativa y para el control político del proceso de</p>
<b>Instrumentos territoriales</b>	<p>Producción y habilitación legislativa</p> <p>Habilitación y concreción organizacional, sincronizando las articulaciones en acciones y responsabilidades.</p> <p>Actualizar sistemas de información en perspectiva territorial para la formulación de PDET y el seguimiento y el monitoreo de la implementación (SIIPO y SIRCAP, especialmente).</p>

FUENTE: Adaptación de los autores con base en el AFP (2016) y Matus (1972, 1995, 2007).

## Ajustes institucionales, normativos y presupuestales para una adecuada financiación de los PDET

### La necesidad de la planeación para la financiación

Los mecanismos de financiación pierden sentido y se hacen muy difíciles de valorar en términos de su eficiencia y eficacia si no están sometidos a una planeación estratégica situacional, como la que se ha propuesto en la parte segunda del documento. Es por esto que la reforma a la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) se mantiene como un objetivo fundamental para garantizar la implementación del Acuerdo, en general, y de los PDET, en particular<sup>15</sup>.

Este ajuste normativo es requerido para reforzar la obligación del Gobierno Nacional de incluir un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el respectivo plan nacional de desarrollo, el cual se debe extender a los planes departamental y municipal, de tal manera que se cumpla con lo pactado en el punto 6.1.1., así como con lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018 en cuanto a la estructura y contenidos mínimos de dicho capítulo específico:

- a. Un Plan Cuatrienal de Implementación;
- b. Seis subsecciones correspondientes con cada punto del AFP;
- c. Indicadores del PMI correspondientes al periodo de gobierno;
- d. Prioridades de género y pueblos étnicos;
- e. Identificación de sectores y entidades adscritas responsables, según lo estipulado en el PMI;

---

15

Al respecto ver la propuesta de capítulo específico de la implementación, presentada en este libro.

- f.** Programación anual de los indicadores del PMI;
- g.** Prioridades y metas de los PDET;
- h.** Fuentes precisas de financiación.

Además, la reforma a la Ley 152 de 1994 es clave para definir las competencias y recursos de financiación que les permitirán a las entidades territoriales asumir las responsabilidades asociadas a la implementación del AFP. A ello hay que agregar la importancia de la mencionada reforma para que se fijen lineamientos para la inclusión del AFP en los planes territoriales de desarrollo, para asegurar la coordinación de estos planes con el Plan Nacional de Desarrollo, y para que se fortalezcan las instancias participativas de planeación en el nivel territorial.

Para avanzar en estos propósitos son necesarios ajustes en los capítulos VIII, IX, X y XI de la mencionada Ley. Sin embargo, este ejercicio requiere de una enorme voluntad política por parte de los poderes ejecutivo y legislativo. Después de la firma del Acuerdo de Paz, el gobierno de Santos presentó ante el Congreso de la República dos proyectos de ley para reformar la Ley 152 de 1994 (uno en 2017 y otro en 2018), que fueron archivados por vencimiento de términos. Por su parte, el actual gobierno no ha presentado ninguna iniciativa en este sentido. Esto obliga a prever alternativas de financiación que no dependan tal ajuste normativo, pero que también lleguen a ser compatibles con una eventual reforma. Las alternativas que se contemplarán a continuación pretenden avanzar en esa perspectiva.

## Presupuesto General de la Nación y Sistema General de Participaciones

Técnicamente, el Sistema General de Participaciones (SGP) hace parte del presupuesto General de la Nación (PGN). Cada año, el presupuesto del Gobierno Nacional incluye esta partida dentro del componente del gasto en funcionamiento. Por este motivo, estas dos fuentes de financiación deben ser analizadas de manera articulada. De acuerdo con el Documento Conpes

3932 de 2018, ambas representan el 73 % del total de recursos requeridos para financiar la implementación del Acuerdo (aforada en \$129,6 billones).

En este contexto, el SGP se constituye en la principal fuente de financiación del AFP aportando un 37 %. Sin embargo, tal y como está establecido constitucional y legalmente, el SGP vigente no puede considerarse una fuente de recursos nuevos para financiar la implementación de los PDET en los territorios, pues su destinación hacia los departamentos y municipios del país está definida por la Constitución Política (actos legislativos 01 de 2001 y 04 de 2007) y por las normas que han desarrollado y reglamentado el SGP (Ley 715 de 2001 y Ley 1176 de 2007, entre otras). Contabilizar dichos recursos como recursos de la implementación representa un error técnico que lleva a la doble contabilidad, proyectando además una situación que no es comprobable en la realidad (salvo que se acepte esa “contabilidad creativa”). Es por esto que a las ejecuciones presupuestales presentadas por el gobierno para financiar la implementación se le deberían restar –en estricto rigor– los recursos provenientes del SGP, que alcanzan la cifra aproximada de \$16 billones acumulados entre los años 2017-2020. Estos dineros han dejado de llegar a los municipios PDET, pues según el Documento Conpes 3932 de 2018, la totalidad de los recursos financiados con el SGP deberían llegar a estos municipios (Mora, 2020a).

Por estas razones, urge una reforma a la Ley 715 de 2001 que regula el régimen de transferencias nacionales a departamentos y municipios para que se habilite el uso de estos recursos para el financiamiento de la implementación del AFP en cada uno de sus puntos; sin menoscabo de los recursos que ya se reciben. Debido a que la Constitución Política de 1991 establece que el SGP se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la nación durante los cuatro (4) años, se requiere que los cambios a la Ley 715 sean acompañados, en la medida de lo posible, por la puesta en marcha de una reforma tributaria estructural que aumente los ingresos corrientes de la nación con impuestos directos de carácter progresivo –atendiendo al criterio

de que “quienes más tienen, deben pagar más impuestos”-. De esta forma se garantizaría que el monto de las transferencias territoriales aumente en un contexto en el que los municipios tengan la facultad para asignarlos con mayor autonomía en el financiamiento de la implementación. Al aumentarse los recursos del componente “propósito general” en el SGP, se podrá ofrecer una verdadera base presupuestal al componente participativo de los PDET en los territorios. También se podría contemplar la creación de una “destinación específica” excepcional por el tiempo de la implementación

El rezago presupuestal de los \$16 billones que deberían haber sido canalizados a los municipios PDET y los faltantes que se acumulen –si no se efectúa la reforma a la Ley 715 de 2001– debe ser compensado con recursos frescos del PGN. Sin embargo, allí también existen rezagos: de acuerdo con Mora (2020), entre 2018 y 2019 pueden calcularse recursos faltantes por \$2,8 billones. Es decir que la financiación adecuada de los PDET requiere recursos adicionales frescos del orden de \$19 billones para cubrir los rezagos existentes.

En este sentido, para el periodo 2022-2031 se necesitarían compromisos anuales de \$10,2 billones para financiar la implementación integral del Acuerdo de Paz (\$2 billones de pesos adicionales a lo establecido en el Documento Conpes 3932 de 2018). De estos \$10,2 billones, \$8,5 billones deberían destinarse a la Reforma Rural Integral. Si se tienen en cuenta los cálculos definidos en el mencionado documento Conpes, el 72 % de estos \$8,5 billones debería canalizarse anualmente hacia las zonas PDET (\$6,1 billones) para contribuir a la financiación de la “transformación territorial” concebida por el Acuerdo, entre otros, a través de proyectos en materia de infraestructura y adecuación de tierras, salud y educación rural, ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, vivienda y agua potable, producción agropecuaria y economía solidaria, derecho a la alimentación y, en general, de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). Este es el aforo que debería tomarse como referencia para financiar los PDET con

recursos provenientes del PGN. De hecho, podría ser superior si se tiene en cuenta que la Misión para la Transformación del Campo estimó que la reforma integral del campo en una perspectiva de construcción de paz demandaba \$195 billones para el periodo 2016-2030 (\$13 billones cada año). Esta cifra es superior en \$85 billones a lo contemplado en el Plan Marco de Implementación y el Documento Conpes 3932 de 2018 (Departamento Nacional de Planeación, 2015). Debe recordarse que, en su momento, el componente FARC de la CSIVI advirtió dentro de sus salvedades al PMI sobre la insuficiente financiación (PMI, 2018).

Sin embargo, este escenario deseado (necesario) de la financiación corre el riesgo de incumplirse debido a los criterios de austeridad impuestos por la regla fiscal. Este arreglo institucional exige la búsqueda del equilibrio en las finanzas del Gobierno Nacional, lo cual, según el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2021, implicará una reducción del gasto público equivalente a 5 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) entre los años 2021 y 2032 (algo más de \$50 billones). Debido a que los ingresos tributarios permanecerán relativamente constantes como porcentaje del PIB en este mismo periodo, es claro que el ajuste fiscal futuro recaerá sobre los gastos de funcionamiento e inversión del Gobierno Nacional (Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2021). Es bien sabido que el servicio de la deuda pública es prácticamente intocable por decisión política. Esa perspectiva resulta totalmente negativa si se tiene en cuenta que el PGN constituye la única fuente con recursos frescos y estables para financiar la implementación del Acuerdo de paz, pues el Sistema General de Regalías (SGR), los recursos propios de los entes territoriales y los aportes de la cooperación internacional y el sector privado no constituyen una base estable, suficiente, ni autónoma de recursos para implementar lo acordado.

Cuatro alternativas pueden preverse en este contexto, a considerar autónomamente o en interrelaciones:

La primera de ellas implicaría promover reformas tributarias progresivas que, privilegiando los impuestos directos, aumenten el recaudo de manera estructural con el fin de brindarle soportes presupuestal estable a las inversiones requeridas para la implementación. Por ejemplo, es importante que se establezca la posibilidad de aumentar los impuestos sobre la riqueza, los dividendos, las herencias y los activos ubicados en paraísos fiscales en el exterior.

La segunda consiste en acudir a la cláusula de escape de la regla fiscal (artículo 11 de la Ley 1473 de 2011) para, en virtud de las exigencias que se imponen desde el imperativo de construir una paz estable y duradera, flexibilizar el ajuste fiscal previsto.

La tercera implicaría aplicar lo consignado en los artículos 373 de la Constitución Política y 13 de la Ley 31 de 1992 en cuanto a la posibilidad de que el Banco de la República realice operaciones de financiación del Gobierno Nacional mediante la emisión de dinero o la concesión de un préstamo. Este préstamo podría ser deducible de las utilidades que por ley le transfiriere anualmente el Banco de la República al gobierno (en 2021 el monto de las utilidades transferidas fue de \$6,6 billones). Ambas acciones pueden justificarse no solo en términos del imperativo de la paz; también pueden defenderse macroeconómica y socialmente si se tiene en cuenta el impacto positivo que tendrían en el marco de la crisis que actualmente vive el país, al estimular la producción económica en el campo e impulsar la reducción de la pobreza y las brechas sociales que allí persisten. Estos beneficios hacen parte del denominado “dividendo de la paz”, reconocido también por la Misión para la Transformación del Campo (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

La cuarta conlleva la reestructuración del gasto público. Si avanzara el proceso de construcción de una paz estable y duradera, tal proceso debería acompañarse, entre otras medidas, de una reducción gradual programada del gasto en seguridad y defensa, hoy situado en un nivel que bordea 3,5 % del PIB, para llevarlo a los niveles promedio de la Región que se sitúan en el 2,2 % del PIB. De esa manera, en tendencia se liberaría algo más de un punto del PIB que también podría contribuir a financiar con recursos frescos la implementación.

Los recursos del PGN exigen un estricto seguimiento. Se requiere entonces especificar la asignación de nuevos recursos y la priorización de los ya existentes tanto en el Plan Plurianual de Inversiones del PND a nivel de sector, programa y proyecto, como a nivel de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación, de tal forma que se definan anualmente los recursos en los rubros de funcionamiento e inversión que se orienten al AF. El “trazador presupuestal para la paz” (Ley 1955 de 2019, art. 220), siendo una figura importante para la programación y el seguimiento presupuestal, no logra aún cumplir esa función; por lo pronto, ha derivado en instrumento de la simulación de la implementación, replicando la imputación de obligación de financiación de gasto ya existente antes del Acuerdo a su implementación, lo cual contraría por cierto un concepto de planeación, en cuanto actualmente se procede a la inversa. A las instituciones del Estado se les pregunta qué de su presupuesto puede ser imputado al Acuerdo de paz, y no al contrario: qué se debe presupuestar, según los requerimientos de lo pactado.

### Los recursos propios de los municipios y la coordinación presupuestal

Para la mayor parte de los municipios rurales del país la principal fuente de generación de recursos propios es el impuesto predial. Las bondades de estos recursos se asocian con sus posibilidades de manejo autónomo y con el soporte presupuestal que pueden brindar a los procesos participativos que se desarrollen en los territorios. También ha sido demostrada la correlación existente entre el incremento de los ingresos por predial en términos per cápita y la disminución de la pobreza multidimensional. Este impacto se ha considerado mucho mayor que aquel generado por el Sistema General de Participaciones. El impuesto predial también puede funcionar como un dispositivo que incentive el buen uso del suelo, al tiempo que implica acciones de formalización de la tenencia de la tierra.

Implementar y actualizar el Catastro Multipropósito definido en el AFP constituye, entonces, una condición fundamental para mejorar los ingresos municipales y fortalecer el flujo de recursos destinado a la implementación de los PDET en un contexto de autonomía y mayores posibilidades democráticas. Estos impactos democráticos trascienden el plano político y se

ubican también en el ámbito económico y social, pues los efectos esperados se asocian con el cierre de brechas en la tenencia de la tierra.

Los cálculos sobre el incremento que podría observarse en los ingresos municipales gracias a un aumento y una mejor gestión del impuesto predial son claros: “(...) si se supone un ajuste del 10% por infravaloración promedio en el avalúo catastral en los aproximadamente 10 millones de predios que están bajo la jurisdicción del catastro del IGAC, lo dejado de recaudar es, en promedio, 720 mil pesos por predio si se cumple el umbral mínimo del 60% del valor comercial establecido por la ley, lo que para el total representa un potencial de \$7,2 billones de pesos” (Departamento Nacional de Planeación, 2015: 357).

En esta misma línea Garay (2020) propone aumentar las tarifas nominales del impuesto predial al 10 por 1000 del avalúo catastral, y al 14 por mil en un periodo de dos años. Este ajuste permitiría aumentar los ingresos municipales del país en \$4,5 y \$5,8 billones, respectivamente. Las tarifas y su vigencia deben ser definidas por los Concejos Municipales en un rango que varía entre el 1 y el 16 por 1000. Según el autor, “la reforma propuesta del impuesto predial contribuiría a mejorar el bajo esfuerzo fiscal a nivel municipal –medido como el recaudo municipal por habitante– que caracteriza a un gran número de municipios del país, y que de no alterarse este patrón se tenderían a profundizar brechas intermunicipales al punto que una gran mayoría de municipios con bajo esfuerzo fiscal local dependerían crecientemente de las transferencias de parte del Gobierno central, para poder adelantar políticas sociales de bienestar y proyectos prioritarios para el desarrollo local y regional” (p. 1).

El análisis presentado hasta este punto muestra que las alternativas presupuestales más adecuadas para financiar los PDET recaen fundamentalmente sobre el Presupuesto General de la Nación (incluido un reformado Sistema General de Participaciones) y los recursos propios de los municipios, pues estos constituyen los mecanismos de financiación más estables, con mayor potencial de crecimiento y con mejores perspectivas de manejo autónomo e incidencia democrática. Sin embargo, el Documento Conpes 3932 de 2018 previó también como fuentes de financiación de la implementación del AFP

los recursos provenientes del Sistema General de Regalías, las inversiones realizadas por el sector privado y los aportes de la cooperación internacional.

Aunque pueden ser recursos complementarios valiosos, estas fuentes no deberían ser las más importantes en el marco de la propuesta presentada a lo largo del documento. Estas serían las razones:

En cuanto a los recursos provenientes del SGR, estos son fluctuantes, pues dependen de los precios internacionales de las materias primas, del no agotamiento de los recursos naturales explotados, de la valoración de su impacto ambiental y de las resistencias y conflictos sociales que se producen en contra de los procesos extractivos en los territorios. Este último elemento resulta clave en la perspectiva defendida en la primera parte del documento: la conflictividad territorial provocada por la extracción de materias primas explica por qué en el país se han adelantado consultas populares que han frenado proyectos extractivos que dejaban regalías de por lo menos \$250.000 millones. De los 1.122 municipios del país, en por lo menos 92 se han impulsado consultas, según cifras de la Agencia de Defensa Jurídica del Estado. De ellas, han prosperado nueve, se han suspendido seis y otras 54 estaban en trámite hasta la nueva jurisprudencia de la Corte Constitucional que les quita a los entes territoriales la potestad de frenar dichos proyectos extractivos<sup>16</sup>.

Por su parte, los recursos aportados por el sector privado y la cooperación internacional se caracterizan por su dispersión y por la falta de claridad de cómo los proyectos que financian se articulan con las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación y resultan ser coherentes con los principios y objetivos más amplios del Acuerdo de Paz. Aunque son recursos que,

---

16 No obstante, vale la pena mencionar que: “Los recursos de regalías deben ser canalizados por medio del Órgano Colegiado de Administración y Decisión OCAD-PAZ. Sin embargo, además de los problemas de inestabilidad anotados, es posible hablar de un proceso de desfinanciamiento del Acuerdo, pues si se tiene en cuenta que la estimación promedio anual establecida en el Documento Conpes 3932 de 2018 indica que cada año el SGR debe aportar como mínimo \$1,2 billones entre 2017 y 2031, un análisis de los Planes Bianuales de Regalías muestra que en el periodo 2017-2020 podría configurarse un faltante de alrededor \$2,4 billones” (Mora, 2020: 35).

como en el caso de los provenientes de la cooperación internacional, han sido importantes para la realización de pequeños proyectos, en todo caso, su peso dentro de la estructura de financiación esperada, es más bien bajo (9 % del total). Hasta el momento, los recursos provenientes del sector privado son exiguos. Y lo serán, pues su participación está estimada en el 0,9 % del total de los recursos.

A pesar de ello, se propone que los recursos provenientes de estas fuentes de financiación estén sometidas a un estricto control participativo en los territorios. También que se garantice un aprovechamiento estratégico de los mismos en términos de una valoración de los impactos territoriales que provocan y de la cercanía o no de tales impactos con las pretensiones transformadoras y reparadoras que brindan fundamento a los PDET.

El aprovechamiento estratégico de estos dineros pasa por la adecuada puesta en marcha del Fondo Colombia en Paz, creado mediante el Decreto 691 de 2017, a fin de que se convierta en el principal instrumento para administrar, coordinar, articular y focalizar “las diferentes fuentes de recursos para realizar las acciones necesarias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y Construcción de la Paz Estable y Duradera, conforme al Plan Marco de Implementación del mismo y al componente específico para la paz del Plan Plurianual de Inversiones de los Planes de Desarrollo previsto en el Acto Legislativo 1 de 2016 (...) Este fondo tiene como función, además, articular la cooperación internacional y la participación y aportes privados y públicos que se reciben a través de diferentes fuentes” (Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, 2017: 4).

## Recomendaciones generales: CONPES para la reconducción de los PDET

Como se ha mencionado a lo largo del texto, según el AFP, los PDET tienen como principal objetivo “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” (p. 21), mientras que los PATR se comprenden en el marco del AFP como los instrumentos que construidos participativamente cumplirían con los objetivos de los PDET (p. 22). Visto de este modo, los PDET representarían un instrumento de planificación central en el logro de los objetivos de la reforma rural integral, a través de los cuales deberían articularse las diferentes políticas del punto 1, siendo los PATR los que permitirían su operación.

Sin embargo, lo que actualmente se reporta como implementación de los PDET termina, a efectos prácticos, reducido (erráticamente) a los PATR y a algunas “hojas de ruta”, con todas las limitaciones técnicas y de planificación que implica el haber sido diseñados sin un norte claro que apuntara a una verdadera transformación regional y sin la debida armonización con los demás instrumentos de la reforma rural integral.

Aunque son múltiples los instrumentos y herramientas aportados por el AFP para lograr sus propósitos de reducción de pobreza, erradicación del analfabetismo y reducción de brechas, entre otros, se puede identificar la necesidad de una clara interdependencia de estos, desde aquellos de carácter nacional hasta aquellos que apuntan a obtener resultados en el orden territorial. En esta vía, lo esperable era haber centrado esfuerzos inicialmente en la construcción de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI), pues eran estos los encargados de trazar la ruta de política sectorial y así organizar y enfocar la provisión de bienes y servicios públicos a las poblaciones rurales y rurales dispersas, y del mismo modo los instrumentos que tuvieran un enfoque regional o territorial deberían estar en armonía con los lineamientos no solo de política de los PNRRI, sino también con los referidos a su financiamiento.

En detrimento de una planificación acorde con las prioridades del AFP, en estos primeros años de implementación no ha sido posible finiquitar la construcción de los PNRRI, estando pendiente incluso uno fundamental: el

de la “Formalización masiva de la propiedad”, que podría ser el que representara los objetivos más ingentes y robustos de la reforma rural integral y aportara a los logros y las metas más estructurales. Esto nos plantea un escenario de construcción de los PDET en el que se partió de un trasfondo de incertidumbre frente a la participación sectorial real, sin techos presupuestales definidos y sin metas que se articularan a los PNRRI. En palabras coloquiales, el (limitado y distorsionado) ejercicio de construcción participativa de los PDET se cimentó sobre la esperanza de comunidades campesinas y pueblos étnicos, sin que mediara el principio de realidad que se espera de toda acción pública.

El resultado de hoy resulta ser un conjunto de 32.808 iniciativas en 16 subregiones, recogidas de entre las necesidades más sentidas de las comunidades, que –si bien legítimas y fundamentadas– no cuentan aún con una ruta clara de implementación, ni con certezas sobre su funcionamiento y operativización y que debido a esto terminan siendo parte de la contabilización de acciones de oferta social tradicionalmente prestada por las entidades de gobierno. De aquí, preguntas como las siguientes: ¿Cómo transformar las realidades sociales, culturales y económicas de las regiones más pobres y abatidas con las estrategias estatales históricamente implementadas? y ¿por qué no hacer uso pleno de las herramientas brindadas por el AFP para reestructurar la operación del Estado? Las respuestas a estos interrogantes deben ser vértice para repensar la forma en que han venido siendo implementados no solo los PDET sino otros instrumentos de planificación del AFP.

La centralidad de los PDET ha sido señalada por los diferentes documentos de propuesta construidos por el CEPDIPO y contenidos en este libro. En el caso de la propuesta de lineamientos para la construcción de un capítulo específico de paz en el PND 2018-2022, se estimó necesario destinar un apartado claramente definido para los PDET y sus puntos de articulación con los demás instrumentos de la reforma rural integral; por otra parte, en el documento de propuesta para la actualización del Plan Marco de Implementación se señaló la importancia de incluir en la nueva versión del PMI un capítulo de exclusivo de PDET en el que se definieran lineamientos y recomendaciones para su implementación, siempre en vía de la

reorientación de la política actual hacia la recuperación de las estrategias y objetivos del AFP.

En consecuencia con la necesidad de incluir e integrar una estrategia de implementación de los PDET como parte esencial de los instrumentos de planificación reseñados, se requiere un ejercicio de planeación y de construcción de lineamientos estratégicos, por una parte, para articular los PDET a los diferentes instrumentos del AFP y, en especial, a los de la reforma rural, y por otra, para lograr un esquema de priorización, un aprestamiento institucional y un financiamiento viables y coherentes con el propósito de transformación del campo. Siendo este un ejercicio robusto, que supone acuerdos institucionales y rutas de operativización, se propone la construcción de un documento de política pública que sea aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social – CONPES. Somos conscientes de los límites de los componentes CONPES, pero dadas las condiciones actuales de la implementación territorial es preciso producir un “golpe de timón” que contribuya a reencauzar el proceso por la senda del Acuerdo.

Para aportar elementos al diseño y estructuración de un CONPES para los PDET se proponen lineamientos organizados en las diferentes fases del ciclo de política pública: a. planeación y programación, b. implementación y c. seguimiento y monitoreo, sin perjuicio de la propuesta de reorientación conceptual presentada en este documento, la cual –se considera– puede ser integrada a la redefinición de la política en los términos presentados por el AFP.

### Ciclo de planeación y programación de la política

- *Articulación e integración de los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral.* Ante las deficiencias en la adopción de la totalidad de los PNRRI se requiere, por una parte, acelerar la formulación y aprobación de los faltantes y, muy especialmente, del de “Formalización masiva de la propiedad”, y por otra, planificar una sincronización de las estrategias, acciones, líneas de política e inversiones de los PNRRI, que ya fueron adoptados, con las metas, proyectos, obras e inversiones públicas previstos en cada subregión, de cara a su

articulación. El documento CONPES para los PDET deberá dar lineamientos y recomendaciones de política para hacer efectiva esa integración de los dos tipos de instrumentos.

- *Balance y diagnóstico de la implementación de los PATR en cada subregión.* Como todo documento de política pública que se estructure en un CONPES, las definiciones que se estimen necesarias deberán ser producto de un diagnóstico o balance sobre el estado de la implementación y de las necesidades más apremiantes de política. En este sentido, se recomienda que el resultado de los balances que deberán ser realizados para la actualización del PMI y para la construcción de un capítulo específico de la implementación del Acuerdo de paz en el próximo Plan Nacional de Desarrollo sea insumo esencial del diagnóstico CONPES. Adicionalmente, se recomienda incluir un componente participativo de las comunidades campesinas y étnicas de las 16 subregiones que brinde elementos para la contextualización del balance desde el punto de vista de los beneficiarios de la política. Dicho diagnóstico deberá recoger además las complejidades territoriales particulares para cada subregión, máxime cuando en los documentos PATR firmados apenas si se esbozan algunos elementos que requieren de mayor profundidad y complejidad. De manera general, se esperaría como contenidos mínimos del diagnóstico: a. Conflictos por uso del suelo; b. Conflictos sociales, laborales y culturales; c. Características económicas y productivas, y d. Conflictos sociopolíticos.
- *Reclasificación de iniciativas que apunte al enfoque transformador de los PDET.* Como se detalló en el apartado de este documento referido a los objetivos y situaciones específicas de los PDET en correspondencia con el AFP, es necesario dar un marco estructurador al conjunto de iniciativas actuales pendientes de implementación y definir unos derroteros conceptuales para la operación. De esta manera, se requieren un análisis y una reclasificación a partir de su carácter transformador. Una posibilidad es hacer confluir

las iniciativas en los objetivos de los PDET, tal y como fueron planteados en el AFP: a. Bienestar y buen vivir; b. Promoción de la riqueza pluriétnica y multicultural; c. Desarrollo de la economía campesina y familiar; d. Integración regional; e. Promoción organizativa de las comunidades, y f. Reconciliación.

- *Priorización de las metas de formalización de la propiedad y acceso a la tierra en el esquema de operación de los PDET.* En los documentos de propuesta y recomendaciones presentados por el CEPDIPO ha sido reiterado el llamado a reconocer la centralidad de la formalización de la propiedad y el acceso a tierras de las comunidades tanto campesinas como étnicas, atendiendo a la priorización de este tópico en el AFP y a su potencia transformadora de los territorios rurales y las condiciones de vida de sus habitantes. De igual manera, en este caso es importante que se dé un lugar visible a los temas de formalización de la propiedad en el documento CONPES de los PDET, más aún cuando el AFP además de trazar la meta total de siete millones de hectáreas formalizadas en los siguientes 10 años luego de su firma, planteó que para los PDET esta meta debería tener resultados dentro de los siguientes 7 años (p. 14), es decir, se dio prevalencia a la implementación del ordenamiento social en las zonas PDET. En el mismo sentido, respecto de los 3 millones de hectáreas del Fondo de Tierras.
- *Establecimiento de líneas base e identificación de universos de atención y metas de cumplimiento.* Una de las principales falencias en los diferentes instrumentos de planificación del Acuerdo Final ha sido no contar con estimaciones claras sobre los universos susceptibles de intervención y una proyección anual para su cumplimiento. Realizar este ejercicio de programación para los PDET permitiría: a. Organizar tanto recursos como acciones logrando una planeación soportada en evidencias; b. Permitir y facilitar una implementación progresiva en las zonas de intervención, y c. Brindar herramientas para el seguimiento y monitoreo de la implementación.

- *Recuperación de los preceptos orientadores de los PDET.* En el mismo sentido en el que se ha planteado el espíritu de este documento, la política y los recursos orientados a PDET deben recuperar los propósitos centrales de la reforma rural integral, esto es, reconceptualizar las definiciones de política de acuerdo con lo dispuesto en el AFP. Por ejemplo, para ofrecer un norte conceptual en la definición del territorio resulta importante tener en cuenta su multidimensionalidad material y social, así como para comprender sus transformaciones es necesario remitirse a los modos de uso y formas de ocupación y a las relaciones que de estas se derivan. Solo una redefinición de los principios de los PDET, de su orientación a la transformación regional y de la centralidad de la diversidad de factores territoriales, en términos de lo planteado por el AFP, logrará reencontrar una implementación que cumpla con las expectativas de las comunidades.
- *Lineamientos transversales de política que superen la operativización de las iniciativas PATR e impulsen el cierre de brechas.* Recogiendo las anteriores propuestas orientativas para la construcción del CONPES, resulta perentorio un ejercicio de rediseño en los PDET que brinde una mayor claridad y amplitud para comprender el sentido de estos instrumentos no como la simple puesta en operación de iniciativas ciudadanas de diversa índole, sino con la identificación de derroteros claros para la implementación, que comprenda el carácter de las regiones y sus patrones potenciales de transformación.
- *Costeo por sectores y por subregiones.* Actualmente, pese a que algunos PATR propusieron un techo de presupuestación y de que se buscaba que la hojas de ruta dieran cuenta clara del financiamiento de los PDET por subregión, el Gobierno Nacional no cuenta con un estimado detallado del monto de los recursos al que ascendería la financiación de los PATR. Se requiere que para la elaboración del apartado de costos del documento CONPES se realice un trabajo de costeo por parte de los diferentes sectores que, de

acuerdo con su experticia, logre un cálculo general y subregional de las iniciativas ciudadanas, hoy convertidas en compromisos de gobierno.

- *Programación anualizada de inversiones y acciones.* En consecuencia, del costeo realizado se esperaría que, teniendo como soporte la capacidad de ejecución por sectores y la participación de las diferentes fuentes de financiamiento, se programara anualmente el grado de inversiones por subregión, en contraste, por supuesto, con la actualización del capítulo de presupuesto del PMI.
- *Construcción y reglamentación de un esquema de coordinación nación-territorio.* El Decreto 893 de 2017 definió en su artículo sexto la necesidad de armonizar y articular los diferentes planes tanto nacionales como territoriales; de la misma manera, en su artículo 7 definió que sería la Agencia de Renovación del Territorio la que dirigiría la construcción, revisión y seguimiento de los PATR y coordinaría la estructuración y la ejecución de estos con las entidades nacionales, territoriales y autoridades tradicionales. Sin embargo, aún no es claro el esquema de coordinación nación-territorio, ni los criterios de aplicación de los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad en el caso de los PDET, por lo que se requieren mayores claridades al respecto y la posible reglamentación de este esquema, como, por ejemplo, lo fue la expedición y aplicación del Decreto 2460 de 2015 para la política de víctimas.
- *Lineamientos para el uso y dinamización de fuentes de financiamiento del AFP.* Las falencias en la disponibilidad de fuentes como la cooperación internacional, el Sistema General de Participaciones y los recursos propios de las entidades territoriales, que han sido propias de la ejecución presupuestal de la implementación del AFP, se manifiestan también en la implementación de los PDET. Se requieren lineamientos que evalúen la participación real y efectiva de cada fuente de financiamiento, y que promulguen la necesidad de avanzar en la reglamentación faltante para dinamizar dichas fuentes. Por otra parte, en el caso particular

del Presupuesto General de la Nación, lo que se requiere es un análisis, adecuación y clasificación de los proyectos de inversión que efectivamente contienen objetivos, productos y actividades que sean concordantes con la finalidad de los PDET y con las iniciativas ciudadanas.

Como se señaló en el apartado de propuestas para la financiación de los PDET, las fuentes del SGR, la cooperación internacional, el sector privado y los recursos propios de las entidades territoriales no se corresponden con un plan de financiamiento estable, suficiente y autónomo. De esta forma se propone que en el escenario de construcción del CONPES para los PDET se analicen estrategias que puedan blindar financieramente la implementación durante su vigencia. Entre ellas, como ya se dijo, se consideran cuatro: a. una reforma tributaria con énfasis en el recaudo de impuestos a la riqueza, los dividendos, las herencias, y los activos que se encuentran en paraísos fiscales; b. flexibilizar el ajuste fiscal acudiendo al artículo 11 de la Ley 1473 de 2011 (“En los eventos extraordinarios que comprometan la estabilidad macroeconómica del país y previo concepto del Confis, se podrá suspender temporalmente la aplicación de la regla fiscal”); c. emisión de dinero o concesión de un préstamo del Banco de la República, en el marco de la Ley 31 de 1992; d. reestructuración del gasto público

Finalmente, respecto a la forma de garantizar la participación efectiva de los recursos propios de los municipios, es importante analizar la capacidad fiscal de los municipios PDET, los cuales en su mayoría son entidades dependientes de recursos nacionales. La generación de recursos propios está condicionada principalmente por el recaudo del impuesto predial; de aquí que el catastro multipropósito requiera presentar avances en su actualización e implementación.

## Ciclo de implementación de los PDET

- *Ritmo de implementación acorde con los tiempos programados en el PMI y en los planes nacionales.* Tanto en el ciclo de programación como en el de implementación resulta esencial que exista sincronía entre los horizontes de los productos de los PDET del PMI y los

tiempos de implementación de los proyectos, programas, obras y bienes públicos que materializaran su implementación. Para esto, es importante contar con los resultados de actualización y ajuste del PMI, en los que se esperaría un capítulo de PDET y un módulo especial para la definición de indicadores y metas trazadoras por subregión.

- *Implementación con enfoque centrado en la participación ciudadana.* En el AFP se definió que la participación ciudadana debe ser el fundamento de todos los acuerdos, esto es, tanto la participación en general de la ciudadanía, como –en específico– en los espacios para la planeación, ejecución y seguimiento a los planes y programas en los territorios, lo cual además se constituye en garantía de transparencia (p. 7). El Decreto 893 de 2017, en su artículo 5, señaló la obligatoriedad de garantizar la participación ciudadana efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio en los diferentes niveles (elaboración, ejecución, actualización y seguimiento). Y aunque se realizaron ejercicios de construcción participativa de los PDET, en la fase de implementación el carácter de la participación ciudadana se ha debilitado. Es importante, en consecuencia, crear lineamientos que aseguren y posibiliten la participación ciudadana en la implementación, definiendo el alcance, la incidencia, los momentos y los productos de la misma.

De acuerdo con el punto 2.2.5. del AFP el control ciudadano es central en el proceso construcción de paz, la democratización de la gestión pública y la transparencia en las inversiones en el marco del AFP. En este sentido, se recomienda el fortalecimiento de las veedurías ciudadanas que acompañen la implementación de los PDET en cada una de las subregiones, las cuales puedan entrar a hacer parte del Plan Nacional de Veedores previsto en el AFP.

- *Transversalización de los enfoques de género y étnicos y su sincronización con el enfoque territorial para una implementación integral.* Tanto el AFP como el mismo Decreto 893 de 2017 reconocieron la importancia del carácter multicultural de los territorios.

En la misma vía, definieron parámetros para la participación de los pueblos étnicos, tanto como para la prevalencia que debería darse al enfoque de género de manera transversal en la implementación; sin embargo, la incorporación de estos enfoques aún se mantiene como uno de los principales retos en el desarrollo de las políticas territoriales. Se requiere que existan definiciones consecuentes con el AFP y con el decreto mencionado para brindar mayores herramientas a los diferentes sectores y garantizar, así, el respeto por los enfoques, reduciendo a cero la acción con daño que pueda derivarse de la aplicación de políticas que no sean sensibles a las características sociales, poblacionales y culturales.

- *Implementación de los PDET integrada con el Punto 4 en los territorios PNIS.* La articulación a la que se ha hecho referencia en este documento debe trascender de la armonización de los instrumentos de la reforma rural integral para integrarse con otros instrumentos del AFP con los que se encuentre necesidad de coordinación en los territorios rurales, en especial aquellos relativos a la sustitución de cultivos de uso ilícito dada la magnitud de afectación social, cultural y económica del fenómeno sobre los territorios y la necesidad de interacción concurrente de los puntos 1 y 4 del AFP en las realidades regionales.

## Ciclo de seguimiento y monitoreo

- *Definición de un esquema específico de seguimiento y evaluación por subregión y en perspectiva general.* El AFP previó la necesidad de definir un sistema de seguimiento en el que se definan niveles local, regional y nacional (punto 1.2.6. del AFP), sin embargo, actualmente, este sistema no está creado y los reportes de las inversiones y obras PDET se encuentran dispersos en los diferentes sectores del Gobierno Nacional; de la misma manera, las entidades territoriales tampoco cuentan con un mecanismo de reporte que centralice el nivel de avance tanto de política, como de bienes y servicios públicos en el marco de los PDET.

- *Participación ciudadana en el seguimiento, monitoreo y fortalecimiento del control social.* Como ya se ha mencionado anteriormente, la participación ciudadana es fundamental en el desarrollo de los PDET y, por tanto, debe estar presente en los tres ciclos de política. De esta forma, es importante, por una parte, definir los mecanismos de monitoreo en cuyo marco podría ser efectiva la participación ciudadana y, por otra, fortalecer los mecanismos de veeduría ciudadana como es señalado en el punto 2 del AFP.
- *Componente especial de los PDET en el SIPO.* Siendo el SIPO el mecanismo o sistema de seguimiento oficial de la implementación del AFP y los PDET un instrumento central, multisectorial y multiterritorial de la reforma rural integral, se recomienda construir un módulo de seguimiento especial de los PDET en el que se incorpore tanto el seguimiento a las iniciativas de cada subregión y el logro de metas, como su financiamiento y la participación de las diferentes fuentes presupuestales disponibles. De igual manera, y de manera complementaria, se recomienda que en el Sistema de Rendición de Cuentas para la Implementación del Acuerdo de Paz, administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, cada entidad reporte de manera periódica en sus informes un capítulo de gestiones, recursos, beneficiarios atendidos y acciones orientadas a la implementación de los PDET en cada subregión.

Las recomendaciones presentadas buscan aportar lineamientos que permitan la efectiva reorientación de los PDET desde el punto de vista de su planificación, implementación y seguimiento. En términos generales, el ejercicio de construcción de un documento CONPES de los PDET por parte de los diferentes sectores de gobierno, además de generar espacios reflexivos sobre una reconducción de las acciones hasta ahora implementadas, permitiría la articulación de las agendas institucionales y los presupuestos nacionales y territoriales en la búsqueda de una mayor integralidad en el cumplimiento del AFP. De manera central se destacan como principales necesidades una mayor participación ciudadana y control social en las fases de implementación y seguimiento, así como la priorización de un costeo más detallado de los PDET por subregión y la dinamización de sus fuentes de financiamiento.

## Bibliografía

ACUERDO FINAL DE PAZ PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA (2016). Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO).

AGENCIA DE RENOVACIÓN DEL TERRITORIO ART (2020A, JULIO). Documento sobre Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?id=250>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2021). *Las “hojas de ruta” de los programas de Desarrollo con enfoque territorial (PDET). Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de paz*. Bogotá: CEPDIPO. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/las-hojas-de-ruta-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-critica-a-una-metodologia-para-el-falseamiento-del-acuerdo-de-paz/>

CENTRO DE PENSAMIENTO Y DIÁLOGO POLÍTICO (2020). *Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz*. Bogotá: CEPDIPO. Disponible en: <https://cepdipo.org/portfolio/falsos-pdet-del-gobierno-duque/>

CORTE CONSTITUCIONAL (2021). Comunicado 18 de 21 de mayo de 2021. Disponible en: [https://www.registraduria.gov.co/IMGpdf/20210618\\_comunicado18-corte-constitucional.pdf](https://www.registraduria.gov.co/IMGpdf/20210618_comunicado18-corte-constitucional.pdf)

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). *Decreto 691 de 2017 “Por el cual se sustituye el Fondo para la Sostenibilidad Ambiental y Desarrollo Rural Sostenible en Zonas Afectadas por el Conflicto por el “Fondo Colombia en Paz (FCP)” y se reglamenta su funcionamiento”*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016). Manual Plan de Ordenamiento Departamental. Bogotá: DNP. Recuperado en: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/KitOT/Content/uploads/Manual%20Plan%20de%20ordenamiento%20departamental.pdf>

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2016). *Plan Marco de Implementación*. Bogotá: DNP.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá: DNP.

DIRECCIÓN DE DESARROLLO RURAL. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (2005). *Un enfoque para el desarrollo rural: Desarrollo Territorial Participativo y Negociado (DTPN)*. Recuperado en: <http://www.fao.org/3/ak228s/ak228s.pdf>

FALS BORDA, O. (2001). Kaziya. Registro del reciente despertar territorial en Colombia. En Pachón, D. *Orlando Fals Borda. Socialismo raizal y el ordenamiento territorial*. Bogotá: Desde Abajo, pp. 123-197.

FONDO DE POBLACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (UNFPA) (2020). El enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en: <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>

GARAY, L. (2020). Reforma del impuesto predial como medida emergente ante la crisis por el COVID-19. Disponible en: <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/reforma-del-impuesto-predial-como-medida-emergente-ante-la-tesis-por-el-covid-19/>

MASSEY, DOREEN (2008), *HACIA UNA NUEVA GEOMETRÍA DEL PODER*. Caracas: Fundación editorial el perro y la rana.

MATUS, CARLOS (2007). *Teoría del Juego Social*. Lanús: Universidad Nacional de Lanús.

MATUS, CARLOS (1998). *Adiós, Señor presidente*. Santiago de Chile: LOM ediciones.

MATUS, CARLOS (1995). *Chimpancé, Machiavelli y Gandhi: estrategias políticas*. Caracas: Fondo Altair.

MATUS, CARLOS (1972). *Estrategias y Plan*. México: Siglo XXI.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2021). *Marco fiscal de mediano plazo 2021*. Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

MORA, A.F. (2020). *Las pretensiones del Estado: cambiar para seguir igual*. Cuaderno de la Implementación No. 3. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

MORA, A.F. (2020A). *El financiamiento de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: simulación, impactos e inconsistencias*. Documento de Trabajo No. 18. Bogotá: Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

MULLER, (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2017). Decreto ley 893 de 2017 por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

PUELLO-SOCARRÁS, J.F. (2019). ¿Gobernanza y Nueva Gestión Pública para la Paz? Reflexiones sobre Ajustes institucionales e implementación en el Acuerdo Final, en Estrada Álvarez, J. (ed.) *El Acuerdo de Paz en Colombia. Entre la perfidia y la potencia transformadora*. Bogotá: CEPDIPO - Gentes del Común | Buenos Aires: CLACSO, pp. 289-312.

- PUELLO-SOCARRÁS, J.F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. *Revista de Ciencia Política* (Bogotá: Universidad Nacional de Colombia) No. 3, pp. 65-102.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2011). Colombia rural. *Razones para la esperanza*. Informe nacional de desarrollo humano. PNUD, Bogotá.
- RIMISP - CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL (2016). Lineamientos conceptuales y metodológicos. Recuperado en: [https://rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1550590727Informe-POTModernos.Lineamientosconceptualesymetodologicos.pdf](https://rimisp.org/wp-content/files_mf/1550590727Informe-POTModernos.Lineamientosconceptualesymetodologicos.pdf)
- SANTOS, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- SANTOS, M. (2008). *Por uma outra globalização do pensamento único à consciencia universal*. Rio de Janeiro: Editora Record.
- TAPIA, L. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento, en: García Linera, Á., Prada, R., Tapia, L. y Vega, O. *El Estado. Campo de Lucha*. La Paz: CLACSO, pp. 97-128.
- TRUJILLO, A. (2014) Autonomía local: una diferencia entre la paz y la guerra, en Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Red de Iniciativas para la Gobernabilidad, la Democracia y el Desarrollo Territorial (RINDE). *Descentralización en-clave de paz*. Bogotá: RINDE. Serie Rutas para La Paz, pp. 27-42.