



**Planificación del desarrollo en escenarios locales de posconflicto.  
El caso del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y su incidencia en el Plan de  
Desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023***

Fredy Alexánder Chaverra Colorado

Monografía presentada para optar al título de Magíster en Ciencia Política

Tutor

Germán Darío Valencia Agudelo, Doctor (PhD) en Estudios Políticos

Universidad de Antioquia  
Instituto de Estudios Políticos  
Maestría en Ciencia Política  
Medellín, Antioquia, Colombia

2023

<b>Cita</b>	(Chaverra Colorado, A. F. 2023)
<b>Referencia</b>	Chaverra Colorado, A. F. (2023). <i>Planificación del desarrollo en escenarios locales de posconflicto: diseño del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y su incidencia en el Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
<b>Estilo APA 7 (2020)</b>	



Maestría en Ciencia Política, Cohorte XVI.



Centro de Documentación Instituto de Estudios Políticos

**Repositorio Institucional:** <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - [www.udea.edu.co](http://www.udea.edu.co)

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

---

## Tabla de contenido

Resumen .....	7
Introducción .....	8
5 Marco teórico .....	13
5.1 Planificación del desarrollo .....	13
5.2 Gobernanza territorial .....	15
5.3 Enfoque de paz territorial .....	18
6 Metodología .....	21
7 La planeación del desarrollo en Colombia con enfoque territorial .....	27
7.1 La Comisión Nacional de Rehabilitación, 1958-1960.....	27
7.2 El Plan Nacional de Rehabilitación, 1982-1994.....	29
7.3 El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Plan Consolidación Integral de la Macarena .....	32
8 La dimensión territorial en la reforma rural integral .....	36
8.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.....	41
8.2 Etapas y resultados en la planeación participativa de los PDET, 2017-2019.....	47
9 El PDEt en Cáceres y el plan de desarrollo local .....	56
9.1 Diseño del PMTR .....	58
9.2 Los planes de desarrollo en lo local .....	62
9.3 Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023.....	65
9.3.1 Primer antecedente: Programa de gobierno Cáceres Somos Todos, 2020-2023 .....	65
9.3.2 Ciclo en la elaboración del Plan de Desarrollo <i>Cáceres Somos Todos, 2020-2023</i> .....	67
9.4 Ciclo de incidencia de los PDET en los planes de desarrollo.....	70
9.5 Despliegue territorial: caso Cáceres .....	73
10 Discusiones y conclusiones .....	78

---

Referencias .....84

---

## Lista de tablas

<b>Tabla 1</b> Actores sociales entrevistados .....	21
<b>Tabla 2</b> Matriz: organizaciones encargadas del monitoreo a la implementación del Acuerdo Final .....	24
<b>Tabla 3</b> Rastreo bibliográfico sobre el PDET, 2017-2022 .....	26
<b>Tabla 4</b> Disposiciones de la RRI .....	39
<b>Tabla 5</b> Subregiones; departamentos y municipios PDET .....	44
<b>Tabla 6</b> Iniciativas priorizadas en los PMTR y PATR del PDET .....	51
<b>Tabla 7</b> Iniciativas aprobadas en los PMTR del PDET por pilares .....	53
<b>Tabla 8</b> Iniciativas aprobadas en los PATR del PDET por pilares.....	54
<b>Tabla 9</b> Criterios de priorización del PDET aplicados a Cáceres.....	58
<b>Tabla 10</b> Número de iniciativas priorizados en el PMTR de Cáceres, Antioquia.....	60
<b>Tabla 11</b> Número de programas y proyectos asociados a las líneas estratégicas .....	67
<b>Tabla 12</b> Cáceres: Mesas de participación para el diseño del plan de desarrollo.....	68
<b>Tabla 13</b> iniciativas PDET priorizadas en los planes de desarrollo por subregión y por pilar .....	72
<b>Tabla 14</b> Iniciativas PDET incluidas en el Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023 .....	75

---

### Lista de figuras

<b>Figura 1</b> El PNR en el gobierno de Virgilio Barco.....	30
<b>Figura 2</b> Cobertura territorial del PDPMM, Centro-Norte de Colombia .....	33
<b>Figura 3</b> Disposiciones de la RRI.....	38
<b>Figura 4</b> Proceso de expedición normativa de los PDET.....	44
<b>Figura 5</b> Colombia: Subregiones PDET.....	46
<b>Figura 6</b> Ruta del PDET en las fases veredal, municipal y subregional.....	48
<b>Figura 7</b> Niveles del PDET en las fases veredal, municipal y subregional .....	50
<b>Figura 8</b> Municipio de Cáceres, Antioquia, Colombia.....	56
<b>Figura 9</b> Sectores sociales que participaron en los diálogos preparatorios del PMTR.....	60
<b>Figura 10</b> Iniciativas priorizadas en el PMTR y su relación con Proyecto /Gestión.....	62
<b>Figura 11</b> Actores que convergen en la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo .....	65
<b>Figura 12</b> Ejes estratégicos del programa de gobierno Cáceres Somos Todos, 2020-2023.....	66
<b>Figura 13</b> Ciclo de elaboración del Plan de Desarrollo, Cáceres Somos Todos, 2020-2023 .....	69
<b>Figura 14</b> Ciclo de incidencia de los PDET en los Planes de Desarrollo municipales.....	73
<b>Figura 15</b> Secuencia en la matriz de integración de las iniciativas del PMTR al plan de desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023 .....	75
<b>Figura 16</b> Discontinuidad en la implementación de los PDET .....	79

## Resumen

El presente trabajo realiza un acercamiento a la comprensión metodológica en el proceso de diseño de los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como dispositivo de gobernanza territorial y planificación del desarrollo, en el marco de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI) consignada en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. A partir de las nociones de planificación del desarrollo y gobernanza territorial se realiza un acercamiento al diseño participativo del PMTR del municipio de Cáceres, analizando, desde una metodología cualitativa con un enfoque exploratorio-descriptivo, explicativo y correlacional, su proceso de incidencia e integración, entre enero y junio de 2020, en los programas y subprogramas del plan desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020 -2023*, describiendo así la concurrencia de múltiples actores en el diseño de una trayectoria participativa que integró las iniciativas del PMTR en el plan de desarrollo. Se muestra la participación incidente del Grupo Motor en la priorización de 75 iniciativas del PMTR; la metodología empleada; así como las dificultades asociadas a la imposición de la Hoja de Ruta Única.

*Palabras clave:* Acuerdos de paz; Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; Planeación participativa; Plan del Desarrollo; Construcción de Paz

## Introducción

Desde la apertura de la fase pública de la Mesa de Conversaciones entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y el Gobierno nacional, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), la discusión en torno a la territorialización del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante Acuerdo Final)

en la fase de posconflicto adquirió un marcado *giro territorial*. Este se sintetizó en la noción de paz territorial y en la concertación, entre los negociadores del Gobierno y la guerrilla, de una Reforma Rural Integral (RRI) compuesta por un amplio conjunto de disposiciones de intervención prioritaria en los territorios más afectados por la violencia política y el conflicto armado.

Fue a partir de la perspectiva de articular las visiones de las comunidades victimizadas, los gobiernos territoriales –gubernaciones y alcaldías– y las agencias estatales rurales –Agencia de Renovación del Territorio (ART), Agencia Nacional de Tierras (ANT) y Agencia de Desarrollo Rural (ADR)–, en la perspectiva de posicionar un modelo de gobernanza territorial para la construcción de paz, que el Acuerdo Final contempló el diseño y creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estos son instrumentos de planeación del desarrollo regional, contruidos desde un proceso dinámico y proactivo de planeación participativa en el cual las comunidades organizadas en torno a Grupos Motor<sup>1</sup> y a partir de Asambleas Veredales, Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP) y Comisiones Subregionales de Planeación Participativa (CSPP) concertaban una visión compartida del desarrollo con el Estado alrededor de ocho pilares temáticos<sup>2</sup>.

En el diseño escalonado de los dieciséis Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET, participaron, por lo menos, 220.000 personas, de las cuales el 41% fueron mujeres y un 25% integrantes de grupos étnicos, en 11.000 veredas, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y seis Zonas de Reserva Campesina (Procuraduría, 2021).

---

1 Es un conjunto de personas que representa en cada municipio a las comunidades rurales, ejerciendo las funciones de comunicación y de generación de puentes entre la institucionalidad y las comunidades que habitan en los territorios PDET. En la ruta operativa de los PDET, son la voz de los municipios priorizados. se conformaron 1.490 grupos motores en las dieciséis subregiones (ART, 2019).

2 Los ocho pilares que componen el PDET son: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, 2. Infraestructura y adecuación de tierras, 3. Salud, 4. Educación Rural y Primera Infancia, 5. Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico, 6. Reactivación económica y producción agropecuaria, 7. Garantía progresiva del derecho a la alimentación, 8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz



Convirtiéndose en uno de los procesos de planeación participativa más importantes que se han implementado en la historia reciente del país; no solo porque convocó a miles de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado y la violencia política, sino porque, además, integró múltiples visiones de desarrollo en una serie de pactos transformadores de alcance veredal, municipal y subregional (Ramírez, 2021; García-Giraldo, 2021).

En el diseño escalonado de los dieciséis Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET, participaron, por lo menos, 220.000 personas, de las cuales el 41% fueron mujeres y un 25% integrantes de grupos étnicos, en 11.000 veredas, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y seis Zonas de Reserva Campesina (Procuraduría, 2021). Convirtiéndose en uno de los procesos de planeación participativa más importantes que se han implementado en la historia reciente del país; no solo porque convocó a miles de comunidades históricamente afectadas por el conflicto armado y la violencia política, sino porque, además, integró múltiples visiones de desarrollo en una serie de pactos transformadores de alcance veredal, municipal y subregional (Ramírez, 2021; García-Giraldo, 2021).

Por primera vez, como resultado de un proceso de paz con un actor histórico del conflicto armado, muchas comunidades tuvieron la oportunidad de posicionar una visión multiescalar de desarrollo a mediano y largo plazo, acorde a sus cosmovisiones particulares y nociones de buen vivir. Sin embargo, a cinco años de concluir su diseño y a diez de finalizar su vigencia, los balances sobre la implementación de los dieciséis PDET presentan resultados parciales y retrasos (Kroc, 2022; Cedipo, 2022; Valencia y Chaverra, 2022).

Por un lado, se destaca que el gobierno de Iván Duque (2018-2022) haya concluido la estructuración de los dieciséis PATR –aunque reduciendo sustancialmente su potencial de planeación participativa– y, además, se avanzó en la entrega de 1.514 Obras PDET (ART, 2022). Por otro lado, se cuestiona la imposición unilateral de la Hoja de Ruta Única<sup>3</sup> (HRU) y los Planes Especiales de Intervención Integral<sup>4</sup> (PEII) como instrumentos orientadores de la política de *Paz con legalidad* en los 170 territorios priorizados. Estos instrumentos – ajenos a lo acordado en la

---

3 Es la herramienta que permite ordenar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en un horizonte de 15 años. Incluida en el PND y en la política de estabilización y consolidación del gobierno Duque (Cinep-Cerac, 2020; ART, 2022).

4 Programas bandera del Gobierno del presidente Iván Duque para las zonas más afectadas por la debilidad institucional, la presencia de grupos armados organizados, las economías ilícitas y la pobreza

RRI– promovieron la militarización de las comunidades rurales y excluyeron a los Grupos Motor de asumir un rol más proactivo en la ejecución de las iniciativas PDET (FIP, 2022).

En medio de este panorama y *ad portas* de iniciar la política de *Paz Total* del gobierno de Gustavo Petro (2022-2026), hay un tema que amerita un análisis especial y detallado, se trata del rol que han jugado en la implementación de los PDET el conjunto de gobiernos territoriales integrados en las dieciséis subregiones priorizadas. Analizar su participación resulta importante porque el enfoque de paz territorial concibió su implementación como un proceso en el cual “los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local” (Jaramillo, 2016, p.3).

Esa planificación del desarrollo, comprendida por Farinós (2008:15) como una “práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses presentes en un territorio”, se relaciona estrechamente con el enfoque de gobernanza territorial entendido por Carvajal (2009:63) como:

El proceso de desarrollo integral que conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural y la dimensión económica, en una proyección por la democratización de las localidades, el desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local.

De ahí que esas dos nociones, planificación del desarrollo y gobernanza territorial, sean claves en el presente documento, tomando como estudio de caso el diseño del PDET y su incidencia en el plan de desarrollo del municipio de Cáceres, integrado al PATR del Bajo Cauca, Norte y Nordeste.

En relación con el estudio de caso, desde la ciencia política, es definido por Collazos (2009:186) como un recurso metodológico de investigación científica, caracterizado por ser un “ejercicio sistemático de descripción, explicación y comprensión de un fenómeno social, que comporta una organización, un rol, un conglomerado o grupo de personas”; asimismo, para Yin (1994:13) es “una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de éstos”. Aplicado a un municipio específico, el estudio de caso permite analizar el entramado de relaciones sociales y organizaciones que confluyen en torno a un fenómeno. En referencia al

municipio de Cáceres, un territorio priorizado<sup>5</sup> en la RRI del Acuerdo Final, permite establecer una aproximación empírica y analítica al despliegue de diversos esquemas de planificación implementados entre los años 2017 –con el diseño de los PMTR– y 2020 – con la elaboración del primer plan de desarrollo aprobado bajo la vigencia del Plan de Acción del PDET–.

De esta forma, la presente investigación responde a las siguientes preguntas: ¿Cómo se adelantó el proceso de territorialización del PDET en el municipio de Cáceres?, ¿Cuál ha sido su aporte desde la gobernanza territorial y la planificación local del desarrollo?,

¿Cómo fue el proceso metodológico y político que se empleó en el diseño del PMTR entre los años 2017 y 2018? y ¿Cuál fue el rol del Grupo Motor en el proceso de integración de las iniciativas del PMTR en el Plan de Desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*?

Para responder estas preguntas se utilizó una metodología cualitativa con un enfoque exploratorio-descriptivo, explicativo y correlacional, a partir de una profusa revisión en fuente primaria y secundaria, con entrevistas semiestructuradas a cinco personas, entre ellos: varios líderes sociales –vinculados al Grupo Motor–; actores políticos –concejales– y funcionarios públicos, lo que permitió reconstruir el proceso que concluyó en la elaboración del PMTR y el Plan de Acción del PDET, resaltando así las dinámicas de planificación local del desarrollo y participación multiescalar –veredal, municipal y subregional– desde un enfoque de gobernanza territorial para la construcción de paz.

Además, se reconstruyó el proceso de integración de las iniciativas priorizadas en el PMTR con los programas y proyectos priorizados en el plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*, teniendo como antecedente el programa de gobierno presentado por el candidato ganador en las elecciones locales del 27 de octubre de 2019.

En el capítulo uno se presenta un marco teórico donde se exploran las categorías de 1) Planificación del desarrollo, 2) Gobernanza y gobernanza territorial y 3) Enfoque de Paz

Territorial. En el segundo se aborda la metodología empleada, así como los principales instrumentos y fuentes de recolección de información. En el tercero se aproxima a describir los antecedentes de la planeación con enfoque territorial en Colombia, resaltando las experiencias de

---

5 Cáceres en un territorio históricamente afectado por un conflicto armado y la presencia de múltiples actores armados. Según registro de la Unidad de Víctimas, entre 1985 y 2016, 34.458 personas fueron víctimas del conflicto armado. De ahí que se encuentre priorizado como Zona más Afectada por el Conflicto Arado - ZOMAC, como municipio PDET y que algunos de sus principales núcleos veredales se encuentren articulados al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS-

la Comisión Nacional de Rehabilitación y el Plan Nacional de Rehabilitación. En el cuarto se centra en los aspectos generales de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final con énfasis en el PDET. En el quinto se describe el proceso de diseño del PMTR en Cáceres y la naturaleza normativa de los planes de desarrollo. En el sexto se aborda el ciclo de incidencia del Grupo Motor en el diseño del plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*; y finalmente, el capítulo siete presenta, respectivamente, la discusión y las conclusiones.

En el marco de esta investigación participé en calidad de estudiante en formación de maestría en el proyecto Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las Farc-ep en Colombia (2016-2020), en el cual tuve la responsabilidad de sistematizar los informes de seguimiento y monitoreo a la implementación del Acuerdo Final, describir la institucionalidad responsable de la Reforma Rural Integral y analizar la política nacional de reincorporación. Además, participé en un debate de control político<sup>6</sup> en la Asamblea Departamental de Antioquia el día 19 de julio de 2022, y escribí en coautoría con el profesor German Valencia la editorial *Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros cinco años de implementación en Antioquia*<sup>7</sup> y también publiqué en la Revista Digital Las2Orillas el siguiente compendio de columnas: 1) Desde la Asamblea de Antioquia se le pone la lupa al acuerdo de paz<sup>8</sup>; 2) Comenzó la reforma agraria: ¿Qué le espera a los PDET en el gobierno Petro?<sup>9</sup>; y 3) Las lecciones de los PDET para los Diálogos Regionales Vinculantes<sup>10</sup>.

---

6 El debate de control político también facilitó la instalación, el 5 de diciembre de 2022, de la Comisión Accidental de la Asamblea Departamental para la implementación del Acuerdo de Paz. A la instalación asistieron la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la Sociedad de Activos Especiales, la Agencia de Restitución de Tierras, la Secretaría de Asuntos Institucionales, Paz y No violencia, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Educación, Planeación Departamental, la Gerencia de Viva y delegados del partido Comunes.

7 Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2022). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros cinco años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos*, (64), 10– 25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>

8 <https://www.las2orillas.co/desde-la-asamblea-de-antioquia-se-le-pone-la-lupa-al-acuerdo-de-paz/>

9 <https://www.las2orillas.co/comenzo-la-reforma-agraria-y-que-les-espera-a-los-pdet-en-el-gobierno-petro/>

10 <https://www.las2orillas.co/las-lecciones-de-los-pdet-para-los-dialogos-regionales-vinculantes/>

## **1 Marco teórico**

En la discusión académica en torno a la implementación de acuerdos de paz comprensivos desde una dimensión territorial, emergen con fuerza las experiencias asociadas a la planificación participativa del desarrollo, la gobernanza territorial y, con especial énfasis para el caso colombiano, el denominado enfoque de paz territorial. El abordaje de estas experiencias es el resultado de la priorización en fases de posconflicto o transición de esquemas colaborativos e integradores de intervención orientados a promover –a escala local o regional– escenarios de reconstrucción, reconciliación y reparación del tejido social lacerado por el conflicto armado. A partir de esa perspectiva, en este primer capítulo se presentan los principales referentes teóricos empleados en el presente trabajado indagativo.

### **1.1 Planificación del desarrollo**

La planificación del desarrollo en escenarios locales de posconflicto es abordada desde la literatura académica como una importante medida de territorialización de los acuerdos de paz en etapas transicionales (Álvarez, 2016). También es vista como una “estrategia regional, en la cual deben participar todos los actores involucrados en el territorio, los cuales son la administración pública, las empresas y la comunidad en general, que inciden en las decisiones del territorio” (Burbano y Vargas, 2021:4), permitiendo, a su vez, determinar el potencial de recursos del territorio y sus necesidades, con base en su realidad (Fithri, 2020) y comprendiendo que la “planeación del desarrollo local en poblaciones afectadas por conflictos armados debe tener rasgos distintivos frente a otras que no han sufrido consecuencias similares” (Alvis, 2017, p.49).

Desde esa perspectiva, comprender los alcances de la planificación entre las comunidades priorizadas en la implementación de acuerdos de paz y el conjunto de instituciones que conforman el ordenamiento estatal –parcialmente transformadas o reestructuradas para el mantenimiento del posconflicto– implica considerar el desarrollo local desde el potencial de recursos del territorio y sus necesidades (Burbano y Vargas, 2021), así como en la definición de líneas de acción en el marco de un proceso de desarrollo participativo e integral (Silva y Sandoval, 2012), y asumiendo que el conflicto, como señala Alvis (2017), incide sobre el modelo territorial de desarrollo,

especialmente en territorios afectados por: 1) la prevalencia de dinámicas asociadas al conflicto armado, 2) la débil presencia institucionalidad, 3) los bajos niveles de cobertura o desarrollo económico y 4) la persistencia de economías ilícitas articuladas a la presencia de actores armados.

En ese sentido, Charlesworth (citado po Alvis, 2017), plantea tres principios que orientan los procesos para la reconstrucción en el postconflicto:

- Lograr la seguridad política y colaboración étnica, como espacio para generar el diálogo e interacción de los distintos actores del postconflicto, con un enfoque interdisciplinario de la planificación.
- Consulta pública como proceso democrático orientado a la acción, que contraste con el tradicional enfoque que hacen del planificador el "héroe" y conduzca a proyectos más sostenibles.
- Puesta en práctica a través de proyectos piloto para continuamente probar, volver a probar, y retroalimentar los conceptos, lo que provee un mejoramiento continuo y da más eficiencia a los proyectos de futuro, y con mayores probabilidades de replicar exitosamente a distintas escalas. (Charlesworth citado por Alvis, 2017)

Así las cosas, las comunidades priorizadas en etapas de posconflicto, movilizadas y organizadas, establecen redes de articulación o adaptan redes organizativas a las potencialidades del posconflicto –piénsese en organizaciones campesinas con trayectorias culturales e históricas ciertamente diferenciadas– adquiriendo un papel preponderante en la planificación de una visión compartida de la transformación (Delgado, 2018). Desde la perspectiva de Burbano y Vargas (2021:4): “Cuando la comunidad es partícipe de su propio desarrollo debe tomar en cuenta la planificación territorial para generar cambios en su entorno desde abajo, hacia arriba y abajo”.

De esta forma se logra,

Un proceso de desarrollo integral, que conjuga la dimensión territorial, las identidades o dimensión cultural, la dimensión política y la dimensión económica. Es una apuesta a la democratización de las localidades, al desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local. (Carvajal, 2009, p.90)

En contextos de posconflicto rural, los acuerdos de paz comprensivos buscan propiciar un despliegue sostenido y simultáneo en la oferta de bienes y servicios públicos. Dicho despliegue se puede configurar –en el mejor de los escenarios posibles– a partir de la convergencia entre criterios de priorización escalonada y espacios de co-creación participativa a nivel local-comunitario. En palabras de Álvarez, “en un escenario de postconflicto el desarrollo local surge como una opción complementaria a las políticas de paz a escala nacional, para recuperar el territorio y a sus pobladores mediante la planificación del territorio”. (2016, p.6).

Sin duda, esta es una perspectiva de amplio alcance porque considera que la planificación del territorio se cimienta tanto en la transformación de las relaciones intersubjetivas locales como en la legitimación social de una nueva institucionalidad diseñada para el abordaje del posconflicto. De ahí que Silva y Sandoval estimen que,

Los territorios deben formular estrategias de desarrollo local, las cuales deben estar integradas por dos aspectos: La determinación de los objetivos estratégicos y la creación de las condiciones generales, que al mismo tiempo deben ir acompañadas por la administración pública, y que esta realice un constante monitoreo. (citado por Burbano & Vargas, 2021, p.4),

Continuando con Álvarez (2016, p.20), “esta planificación del postconflicto debe darse desde una perspectiva que incluya un desarrollo del tipo local de las poblaciones campesinas, gestionado tanto desde el Estado como desde la propia comunidad y terceros interesados.” Así, la planeación participativa a partir de la interacción democrática en la esfera local-comunitaria activa nuevos mecanismos de desarrollo que contribuyen a la reducción de la pobreza, permitiendo que la economía local se integre a un nivel regional y nacional (Rosales & Urriola, 2012).

## **1.2 Gobernanza territorial**

La gobernanza es entendida como una forma de gobernar, concretamente, como un proceso en el que se ponen de presente las relaciones entre el Estado y la sociedad (Revesz, 2009). Es un concepto polisémico –sujeto a múltiples definiciones, enfoques e interpretaciones– con origen en la ciencia económica y que, según Ferrusca et al. “nació con el objetivo de simplificar los procesos

de regulación y de intervención de los poderes públicos y facilitar la toma de decisiones con el resto de agentes sociales, sobre todo los económicos”. (2012, p.15).

Sin embargo, en los últimos años ha realizado un tránsito desde la economía a la ciencia política y a la administración, con la finalidad de proponer un marco comprensivo lo suficientemente amplio como para valorar una gestión más inclusiva y co-responsable de la *cosa pública* frente a los modelos tradicionales más impositivos o burocratizados. Para Zurbriggen (2011) el debate académico sobre la gobernanza en los países de América latina ha sido escaso y las nociones que más se han posicionado han sido las difundidas por los donantes de la cooperación internacional.

Así, para el Banco Mundial, la gobernanza

Es una gestión imparcial y transparente de los asuntos públicos, a través de la creación de un sistema de reglas aceptadas como constitutivas de la autoridad legítima, con el objetivo de promover y valorizar valores deseados por los individuos y los grupos (Launay, 2005, p.8).

Y para Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),

la gobernanza puede ser considerada como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa con el objetivo de manejar las cosas de un país en todos los niveles. Ella engloba los mecanismos, procesos e instituciones por las cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos asumiendo sus obligaciones” (Documento del PNUD, 1994, citado por Launay, 2005, p.8).

Desde una perspectiva más holista, Chilito (2018, p.4) considera que la amplitud referencial de la gobernanza –desde la multinivel o global, a la democrática, territorial o local, o urbana integrada– puede ser agrupada a partir de tres enfoques, como: 1) sinónimo de gobierno, 2) marco normativo y 3) marco analítico para los sistemas de coordinación no jerárquicos. De esta forma, el autor desestima una definición específica del concepto y asume que se encuentra en permanente construcción y lejano aún de un significado único e intersubjetivo.



Koresawa y Konvitz (citado por Ferrusca et al., 2012) destacan que los múltiples enfoques de la gobernanza le han permitido posicionarse en diversas líneas y escuelas de pensamiento tales como la nueva gerencia pública, el neoinstitucionalismo de un nuevo estado social o el universalismo comunitario de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales. Y es a raíz de ese posicionamiento que la gobernanza se ha establecido desde un enfoque más descentralizado, participativo y cooperativo, a través de unos procesos de comunicación constantes con las autoridades locales, con el fin de apoyar el desarrollo de políticas públicas y de asistencia social más coherentes con las particularidades de cada territorio (Castro, 2017). Como señala Sáenz (2012, p.337) citando a Kooiman, “la gobernanza no se opone en ningún sentido a la democracia, sino antes bien la favorece, siempre que se logre la *amplia participación societal* en la gobernanza.”

Ahora bien, al momento de definir el enfoque de gobernanza territorial, Farinós (2008), destaca que se encuentra estrechamente vinculado a la planificación intersubjetiva del desarrollo, entendiendo la planificación como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses presentes en un territorio. Esa postura también es adoptada por Chilito que, retomando a Rosas, Calderón y Campos (2012, p.57), considera que la gobernanza territorial se constituye en un “proceso organizativo de carácter amplio basado en la interacción de intereses y de actores presentes en el territorio”. Además, Chilito (2018), citando a Milanés (2015, p.58), propone tres dimensiones procedimentales de la gobernanza en la construcción de una «visión territorial compartida», a saber:

- **Coordinación y Cooperación:** se evalúa la relación entre gobierno local y organizaciones sociales (Redes/relaciones de actores)
- **Participación/Incidencia:** la ciudadanía debe ser parte de los procesos de toma de decisiones que le afecten o le interesen.
- **Transformación:** se evalúa la capacidad del actor social para incidir de forma efectiva y clara en los procesos de política pública y transformar sus realidades.

Para Navarro la gobernanza territorial,

No se entiende solo como una tendencia socio-política, sino como una estrategia explícita orientada a creación de instituciones y prácticas —más o menos formales— que permitan

resolver el dilema de la acción colectiva que subyace al imperativo de la colaboración. (2010, p.318),

De esa forma, la gobernanza territorial se erige desde una dimensión dual; es decir, como enfoque analítico y estrategia que posibilita identificar redes que convergen en torno a criterios de cohesión territorial, instituciones y prácticas; transversalizadas por la participación de múltiples actores (públicos, privados o tercer sector) que operan en acción colectiva desde el nivel local al supranacional en diferentes escalas.

En síntesis:

La gobernanza territorial expresa una situación en la cual una población se identifica con un territorio y, con base en una institucionalidad legitimada por esa población, gobierna sus asuntos internos y externos de acuerdo con esa apropiación territorial. Se trata de la reconstrucción, actualización o determinación de las formas de gobernarse específicas de una sociedad sobre la base de una institucionalidad propia, pero legitimada externamente, que les garantice el control de sus decisiones y de su patrimonio en interacción con otras institucionalidades (Hierro & Surrallés, 2009, p.45).

### **1.3 Enfoque de paz territorial**

Desde la apertura de la fase pública de la Mesa de Conversaciones entre las FARC- EP y el Gobierno nacional, en septiembre de 2012, la problematización en torno a la construcción de paz se instaló ampliamente en el debate público (Bautista, 2017). Sin embargo, fue con la publicación, el 31 de mayo de 2013, del borrador de la Reforma Rural Integral (RRI) que la discusión sobre la paz se caracterizó por asumir un marcado *giro territorial* en relación con la necesidad de implementar modelos de intervención preferentes que facilitarían la llegada de la institucionalidad, la garantía de derechos, la creación de una Jurisdicción Agraria y la emergencia del Estado Social de Derecho en los territorios más afectados por el conflicto armado.

Esa perspectiva, inicialmente esbozada por Sergio Jaramillo (2014) —Alto Comisionado para la Paz y plenipotenciario en la Mesa de Conversaciones— hizo énfasis en la construcción de “una lógica de inclusión e integración territorial, basada en una nueva alianza entre el Estado y las

comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en el territorio. “Institucionalidad” entendida (...) como el establecimiento conjunto de unas prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar”. Para Jaramillo, desde la paz territorial podría converger “una alianza en la que los programas gubernamentales, las autoridades regionales –en esto el liderazgo de alcaldes y gobernadores será fundamental– y las comunidades se unen para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local.”

Esa “nueva alianza” también es retomada en el texto definitivo Acuerdo Final al plantear que:

El enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad.

La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia. (Gobierno de Colombia & FARC-EP, 2016, p. 6).

Según Penagos, Barrera, Umaña & Bustamante (2016, pp.9-10), el enfoque territorial se inserta en:

El conjunto de acciones orientadas a fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de su sociedad, para ampliar sus posibilidades de desarrollo, priorizando la reconstrucción del tejido social, la profundización democrática, y la recuperación de condiciones cívicas de convivencia y cooperación, y; orientando el proceso de transformación estructural a la reducción de brechas sociales y económicas (bienestar y oportunidades) al interior del territorio, y entre el territorio y el resto del país.

En contraste, la clásica paz liberal o paz industrial tiende a reducir los escenarios de posconflicto a la mera construcción de Estado y este, a su vez, al diseño de las instituciones “correctas” (Uribe, 2018, p.179). Es decir, a los procesos de *statebuilding* y *peacebuilding* (Richmond, 2013). Desde esa concepción, la paz no se interpreta como un “concepto comprehensivo que abarca, genera y sostiene el conjunto completo de procesos, enfoques y etapas necesarias para transformar el conflicto hacia relaciones más sostenibles y pacíficas” (Lederach, 2010, p.20), sino como un diseño planificado a partir de una centralidad estatal con intereses de exploración o explotación capitalista en los territorios considerados como “liberados”.

De ahí que el enfoque de paz territorial presente en el Acuerdo Final se pueda integrar a un modelo de gobernanza territorial para la implementación en el posconflicto; es decir, como un punto de encuentro estratégico en términos de planificación y ejecución entre actores múltiples; siendo los más relevantes: el Gobierno nacional, los gobiernos territoriales –concejos, alcaldías, asambleas y gobernaciones–, las organizaciones de cooperación Internacional, el tercer sector, y las comunidades agrupadas en torno a instancias de participación y veeduría.

Este enfoque no reduce la territorialidad a la mera presencia del Estado (Richmond, 2013), sino que se exploran sus relaciones sociales y comunitarias, y a luz del Acuerdo Final cobra sentido en el diseño y ejecución de los Planes de Acción para la Transformación Regional del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial y en los Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito – pilares de la Reforma Rural Integral–, entendiendo que la planificación del desarrollo en escenarios locales de posconflicto es un proceso con la capacidad de activar una serie de valores y redes organizativas, articulando visiones de *abajo hacia arriba* a partir de los enfoques de género, étnico y diferencial.

## 2 Metodología

En la investigación se utilizó una metodología cualitativa con un enfoque exploratorio-descriptivo, explicativo y correlacional. En el entendido que pretende: 1). Comprender el tipo de relaciones existentes entre el Grupo Motor del PDET y la Administración Municipal de Cáceres en un escenario de planificación del desarrollo; 2). Indagar por las redes organizativas constituidas en el proceso de diseño participativo del PMTR; 3). Describir el ciclo de incidencia del PDET en el diseño del plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*.

El estudio de caso, desde la ciencia política, es definido por Collazos (2005, p.186) como un recurso metodológico de investigación científica, caracterizado por ser un “ejercicio sistemático de descripción, explicación y comprensión de un fenómeno social, que comporta una organización, un rol, un conglomerado o grupo de personas”; asimismo, para Yin (1994, p.13) es “una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de éstos”.

Aplicado a un municipio específico, el estudio de caso permite analizar el entramado de relaciones sociales y organizaciones que confluyen en torno a un fenómeno; en referencia al municipio de Cáceres, un territorio priorizado en la RRI del Acuerdo Final, permite establecer una aproximación empírica y analítica al despliegue de diversos esquemas de planificación implementados entre los años 2017 –con el diseño de los PMTR– y 2020 –con la elaboración del primer plan de desarrollo aprobado bajo la vigencia del Plan de Acción del PDET–. Teniendo en cuenta lo anterior y con la finalidad de recolectar información que diera cuenta del diseño del PMTR y su integración cualitativa y cuantitativa al plan de desarrollo, se elaboraron cinco entrevistas (**ver tabla 1**).

**Tabla 1**

*Actores sociales entrevistados*

Nombre	Rol	Alcance
1. Benito Santero	Líder indígena	Desplazado
2. Horacio Rendón	Delegado Grupo Motor-concejal	Urbano-rural
3. Sebastián Mazo	Concejal <sup>11</sup>	Urbano

<sup>11</sup> El concejal Sebastián Mazo fue presidente del Concejo Municipal para la vigencia 2020-2021, por lo que fue el principal orientador de la discusión del Plan de Desarrollo Municipal en el Cáceres.

4. José Flórez	Líder afro-delegado Grupo Motor	Rural
5. Cecilia Mora.	Gobernadora indígena	Resguardo Omagá

Las entrevistas se orientaron a indagar sobre las percepciones de los líderes y lideresas sociales en torno al proceso de paz y específicamente sobre la implementación de la RRI. Siendo la conformación del Grupo Motor y el diseño del PMTR y el PATR los factores preeminentes en todas las entrevistas. Debido a las complejas condiciones de seguridad que persisten en Cáceres – como resultado de la reconfiguración de dinámicas asociadas al conflicto armado– algunas de las entrevistas se realizaron en la ciudad de Medellín, por Google Meets o por vía llamada. A cada entrevistado se le socializó y compartió el respectivo consentimiento informado sobre el tratamiento de la información única y exclusivamente para efectos de la investigación. Las preguntas que se formularon fueron:

- ¿Para usted que significó la llegada del proceso de paz a su territorio?
- ¿Cómo fue la pedagogía que hizo el gobierno sobre la Reforma Rural?
- ¿En quién recayó la responsabilidad de esa pedagogía, ¿en el gobierno local - alcaldía- o el Gobierno Nacional?
- ¿De qué forma valora la metodología que se implementó para el diseño del PDET en su vereda?
- ¿Cuál fue su rol en el diseño del PDET?, ¿En qué consistió su función como delegado/a de grupo motor?
- ¿Cuál fue el criterio que se empleó para la selección de las iniciativas del PDET?

En 2020 se diseñaron los Planes de Desarrollo del municipio, ¿Acaso, se tuvieron en cuenta las iniciativas formuladas en el PDET?

- ¿Cómo ha sido el papel de la alcaldía en la ejecución de los PDET?
- ¿Cuáles era sus expectativas con el PDET?, ¿Se han cumplido?, ¿Cuáles considera que han sido las mayores dificultades?

Además de los actores políticos, representados en los concejales Sebastián Mazo Moná y Horacio Rendón –quien también es un destacado líder social y promotor del Programa de

Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito–, se intentó entrevistar a las principales autoridades administrativas del municipio –el alcalde o el secretario de Gobierno–; sin embargo, tres entrevistas presenciales fueron pospuestas debido a contingencias asociadas con Hidroituango, simulacros de evacuación; y finalmente, por problemas de orden público.

Teniendo como marco de referencia los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad entre los diferentes niveles de gobierno –nacional, departamental y municipal–, en el marco de la investigación, se organizó el debate de control político<sup>12</sup> a la implementación del Acuerdo de Paz en Antioquia. El debate se celebró en la Asamblea Departamental el día 19 de julio de 2022 y contó con la presencia de las secretarías de Agricultura; Asuntos Institucionales, Paz y No Violencia; así como con delegados de Grupos Motor –del Bajo Cauca, Nordeste y Urabá–, académicos; voceros del partido Comunes y ONGs que vienen haciéndole seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz.

Adicionalmente, se utilizaron como fuente primaria los documentos del PMTR de Cáceres y el PATR del PDET Bajo Cauca, Norte y Nordeste; la Hoja de Ruta Única; el Plan Especial de Intervención Integral del Bajo Cauca; los informes de la Procuraduría Delegada para el Seguimiento a la Implementación del Acuerdo de Paz; la Contraloría Delegada para el Posconflicto; la Agencia de Renovación del Territorio; el programa de gobierno del candidato Juan Carlos Blanco, el plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*; así como los balances de seguimiento del Instituto Kroc; la Secretaría Técnica de Verificación del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos y el Centro de Investigación y Educación Popular; la Plataforma Multipartidista de Seguimiento al Acuerdo de Paz; e informes del Centro de Pensamiento y Diálogo Político.

Como un instrumento para agrupar y organizar ese volumen de información, se elaboró una matriz en Excel que permitió organizar secuencialmente los informes de seguimiento y monitoreo publicados entre 2017 y 2022<sup>13</sup>, precisando: organización, cantidad de informes, fechas de publicación, regularidad, o si atendían a un enfoque – étnico, territorial o de género– (**Ver tabla 2**).

---

12 El debate fue organizado por el autor de la investigación y citado por el diputado Andrés Mesa

13 La matriz fue resultado de la pasantía de investigación en el marco del proyecto Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las Farc-ep en Colombia (2016-2020) y se encuentra, con corte a noviembre de 2022, disponible en Excel como Anexo A

**Tabla 2***Matriz: organizaciones encargadas del monitoreo a la implementación del Acuerdo Final*

<b>Organización</b>	<b>No. informes</b>	<b>Regulares</b>	<b>E. Género</b>	<b>E. Étnico</b>	<b>E. Territorial</b>
Kroc	12 informes	Si	3	2	0
Cerac – Cinep	18 informes	Si	5	1	0
Cepdipo	18 informes	si	1	1	2
Procuraduría	12 informes	Si	0	0	5
Contraloría	7 informes	Si	1	0	0
Defensoría	3 informes	No	0	1	1
Multipartidista	10 informes	Concluido	0	0	2
OIDH -AC	1 informe	No	0	0	0
ONIC	2 informes	Si	0	2	0
CENPAZ	1 informes	SI	1	1	0
Comisión Étnica para la Paz y la Defensa de los Derechos Territoriales	2 informe	No	0	1	0
Akubadaura	1 informe	No	0	1	0
FNC – VC	3 informes	SI	0	0	0
IE-Mujeres	3 informes	Si	3	0	0
Sisma – Mujer	1 informe	No	1	0	0
Veeduría – PDET	1 informe		0	0	1
G-PAZ	3 informes	Si	3	0	0
Somos Defensores	1 informe	No	0	0	1
IEANPE	1 informe	Sí	0	1	0
INDEPAZ	2 informes	No	0	0	0
FIP	8 informe	¿?	0	0	6
CESED	3 informes	No	0	1	2



DDHH – Elementa	1 informe	No	0	0	1
PARES	1 informe	No	0	0	1
Observatorio de Tierras	3 informes	No	0	0	2
M. Ver. ONU	25 informes	Si	1	0	0
MAPP – OEA	10 informes	Si	1	0	0
UNO-DC	9 informes	Si	0	0	9
OEI	1 informes	No	0	0	0

Finalmente, en la elaboración del estado de la cuestión se consultaron los repositorios institucionales de las siguientes universidades: Universidad Nacional; Universidad de Antioquia; Universidad del Rosario; Universidad Externado; Universidad de los Andes; Universidad Eafit; Universidad del Magdalena; Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá); Universidad del Valle; Universidad ICESI; Universidad Distrital Francisco José de Caldas; Universidad Nacional Abierta y a Distancia; Universidad del Valle; Fundación Universidad de América; Universidad Militar Nueva Granada; Universidad de Girona; asimismo, se consultó Google Académico y se accedió a las bases de datos Redalyc, Scielo y Scopus. El rastreo se orientó a identificar los trabajos académicos de nivel posgrado. Se identificaron 41 referencias que mayoritariamente se concentran en la categoría de trabajos de posgrados, con una abundante cantidad de estudios de caso desagregados en: 16 tesis de maestría, 4 monografías de especialización y 1 trabajo doctoral<sup>14</sup> (véase **tabla 3**). A los trabajos de posgrado se le agregaron 15 artículos académicos –con dos artículos publicados originalmente en inglés– y 4 capítulos de libros.

<sup>14</sup> El único estudio doctoral identificado fue Construcción de la paz territorial y la paz ambiental en un contexto de cambio climático en Colombia. Casos de estudio Antioquia y Guaviare (Franco, 2021).

**Tabla 3***Rastreo bibliográfico sobre el PDET, 2017-2022*

1) Artículos académicos	15
2) Trabajos de posgrado	22
3) Libros y capítulos de libros	4

Sorprende que, a cinco años de concluida su estructuración del PDET, todavía no se cuente con un libro académico<sup>15</sup> íntegramente dedicado al estudio del diseño, planeación o implementación del PDET; por lo general, en los cinco libros identificados, los PDET se asumen como un subcapítulo de la RRI.

La información se presentará en una lógica secuencial que inicia con un acercamiento a las principales experiencias de planeación con enfoque territorial que se han ejecutado en el país desde mediados del siglo XX y concluye con el análisis del proceso participativo de integración de las iniciativas del PMTR en el plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023*. Identificando trayectorias históricas, metodologías comunitarias de participación, estrategias de fortalecimiento institucional y discontinuidades asociadas al cambio de gobierno en 2018 y la priorización de un enfoque técnico sobre el participativo en la fase de implementación de los PDET.

---

15 En la elaboración del estado de la cuestión se excluyeron los libros de informes de seguimiento, balance y monitoreo elaborados por el Instituto Kroc, la Agencia de Renovación del Territorio, la Secretaría Técnica de Verificación del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos y el Centro de Investigación y Educación Popular, la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Acuerdo de Paz, la Contraloría Delegada para el Posconflicto y el Centro de Pensamiento y Diálogo Político

### **3 La planeación del desarrollo en Colombia con enfoque territorial**

Aunque la noción de paz territorial se instaló recientemente en Colombia, en la discusión sobre la implementación de políticas públicas en etapas de transición o posconflicto, no es la primera vez que se diseñan políticas públicas excepcionales en poblaciones afectadas por conflictos armados (Alvis, 2015). Desde la segunda mitad del siglo XX se han impulsado políticas enfocadas a la promoción de la construcción y la reconstrucción estatal en lugares de abandono histórico. En esta trayectoria se agrupan dos perspectivas de incidencia: Por un lado, las políticas dirigidas por el Estado central como resultado de acuerdos políticos o medidas contrainsurgentes, en este nivel se ubican, en orden cronológico, la Comisión Nacional de Rehabilitación, el Plan Nacional de Rehabilitación y el Plan Consolidación Integral de la Macarena. Por otro lado, estrategias impulsadas por la sociedad civil y especialmente orientadas a promover el desarrollo comunitario, siendo uno de los ejemplos más notables el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio. A continuación, se presentan los rasgos más distintivos de estas experiencias.

#### **3.1 La Comisión Nacional de Rehabilitación, 1958-1960**

En el primer gobierno del período del Frente Nacional (1958-1974), el liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962), artífice de los Pactos de Benidorm y Sitges con el dirigente conservador Laureano Gómez, emprendió una ambiciosa agenda de rehabilitación que inicialmente priorizó los territorios más golpeados por las dinámicas asociadas a La Violencia bipartidista (Espinosa, 2022). Como medida para comprender los desequilibrios y afectaciones en las regiones afectadas por La Violencia, el presidente avanzó en dos frentes: por un lado, creó la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional y, por el otro, expidió el Decreto ordinario 1718 de 1958, que instaló la Comisión Nacional de Rehabilitación (CNR) con el objeto de avanzar en “la preparación y ejecución del plan de rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia” (Decreto ordinario 1718 de 1958, artículo primero). La CNR estuvo integrada por los siguientes ministros: el de Gobierno, con Guillermo Amaya Ramírez, quien la presidiría; el de Justicia, Germán Zea; el de Guerra, brigadier general Alfonso Saiz Montoya; el de Salud Pública, Alejandro Jiménez Arango; el de Educación, Reynaldo Muñoz Zambrano; y el de Obras Públicas, Virgilio Barco Vargas; además del ministro de

Agricultura, José Gómez Pinzón, quien, en calidad de consejero Presidencial, fue nombrado como coordinador. Esta integración multisectorial buscó coordinar la actividad oficial, tanto, en la esfera nacional como en las departamentales y municipales; evitando la creación de organismos administrativos especiales que podrían duplicar y entorpecer las acciones de rehabilitación (Decreto ordinario 1718 de 1958).

De esta forma, la CNR funcionó como un “Consejo de ministros para asuntos de violencia” (Sánchez, 1988:22) o como un gabinete ministerial que puso el acento en la construcción de escuelas y vías de penetración, atención a desplazados, distribución de baldíos, colonización, entrega de préstamos en dinero o especie, concesión de amnistías, entre otros. Los criterios de priorización territorial establecidos en la CNR fueron resultado de las labores adelantadas por la Comisión Nacional Investigadora de las Causas Presentes de la Violencia en el Territorio Nacional o también conocida como *La Investigadora*. Esta Comisión fue creada mediante el Decreto 0942 de 1958 e inicialmente estuvo integrada por: Absalón Fernández de Soto, exministro de Gobierno y Representante a la Cámara por el Valle del Cauca; Otto Morales Benítez, senador de la República por el departamento de Caldas y en ese momento secretario general de la dirección liberal nacional; Hernando Carrizosa Pardo, ex gobernador de Cundinamarca y senador por el mismo departamento; Eliseo Arango, exministro de Relaciones Exteriores y ex diplomático; Brigadier general Ernesto Caicedo López, jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas; Hernando Mora Angueira, general en retiro, ex jefe del Estado Mayor y ex director general de la Marina; y el sacerdote Jorge Rojas Vanegas, cura párroco de Sylvania, Cundinamarca. (Espinosa, 2022)

Aunque la composición de *La Investigadora* cambió en los meses posteriores a su constitución, su mandato se enmarcó en “facilitar la pacificación y la rehabilitación de las zonas afectadas por la violencia” (Jaramillo-Marín, 2011:44), y para ello, pudo tener acceso a todas las dependencias oficiales y enterarse de todos los informes oficiales, de carácter público, reservado o secreto, así como de los sumarios y demás expedientes. Su mandato gozó de un amplio respaldo en las regiones de Caldas, Cauca, Huila, Tolima, Valle del Cauca, Cararé y Sumapaz, incentivando al Gobierno nacional a concentrar la política de rehabilitación de la CNR algunas de estas regiones.

Aunque la CNR solo se extendió entre 1958 y 1960, se convirtió, en un convulso periodo de transición política, en el “primer esfuerzo comprensivo realizado por un gobierno colombiano para acercarse a su conflicto y atender de alguna manera las necesidades de quienes consideró

damnificados, principalmente las regiones que habían sido devastadas por La Violencia” (Luna, 2022:149).

A nivel territorial,

La Comisión tenía la tarea de elaborar conjuntamente planes de rehabilitación para los territorios priorizados, apoyándose en las Comisiones seccionales de rehabilitación que debían integrarse atendiendo a los criterios (por aquel entonces constitucionales) de paridad burocrática y alternancia administrativa. Tales planes debían contar con el visto bueno de las gobernaciones respectivas y se definían en atención a las necesidades que se habían evaluado como vitales en atención a los escasos recursos económicos (Secretaría General, 1959, f. 95.). En el marco de tal ejercicio se aprobaban diversas obras: desde la creación de escuelas o la reconstrucción de puentes hasta la entrega de recursos a instituciones privadas -y por lo general religiosas- para la atención de emergencia a exiliados o desplazados por la violencia (Secretaría General, 1959, f. 95). (Luna, 2022, p.167)

Según la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (2022), en la rápida extinción de la CNR influyeron dos factores: la falta de recursos y el restringido respaldo político por parte de sectores de la clase política tradicional –a los que se agregó la izquierda marginada por el pacto frentenacionalista–. Estos dos factores confluyeron para que la rehabilitación, comprendida en sentido amplio como la construcción y la reconstrucción estatal en lugares de abandono histórico, no cumpliera; mayoritariamente, con las expectativas en los territorios más golpeados por La Violencia.

### **3.2 El Plan Nacional de Rehabilitación, 1982-1994**

Para principios de la década de 1980 la violencia asociada al conflicto armado se venía recrudeciendo a lo largo del país y las guerrillas –tanto de primera como de segunda generación– se expandían rápidamente en sus áreas de influencia (Villamizar, 2020). De ahí que la búsqueda de la paz se haya convertido en un objetivo central durante el gobierno del conservador Belisario Betancur Cuartas (1982-1986).

En ese sentido, a finales de 1982 el gobierno impulsó el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) como parte de la política de rehabilitación económica y social para los guerrilleros amnistiados (Mercado, 1993); sin embargo, el gobierno del liberal Virgilio Barco (1986-1990) potenció sus alcances como una estrategia de desarrollo social y regional para reconciliación (ver imagen 1.) Así, la noción de rehabilitación entendida como la construcción y la reconstrucción estatal en lugares de abandono histórico volvió a cobrar prevalencia, pues entre los principales objetivos del PNR se encontraban: 1) Establecer la presencia estatal en zonas marginadas; 2) Generar espacios de interlocución entre la comunidad y el Estado; y 3) Articular las regiones priorizadas al proceso social y político del país. (Conpes 2523, 1991).

### Figura 1

*El PNR en el gobierno de Virgilio Barco*



Nota: Fuente: LaSillaVacía

Según Blanquer y Fajardo (1991), el gobierno Barco elaboró una caracterización económica de estas regiones, las cuales presentarían la siguiente tipificación:

- Regiones con una función básica de producción: productores de petróleo, banano y metales preciosos.
- Regiones con una función de distribución: municipios distribuidos alrededor de los principales ejes de comunicación.
- Regiones con una función de apertura de la frontera económica.

Una caracterización posterior incluyó:

- Regiones de colonización espontánea.
- Regiones de enclave.
- Regiones de agricultura deprimida.
- Regiones de comunidades indígenas.

A diferencia de la Comisión Nacional de Rehabilitación –en la cual vale la pena recordar participó el mismísimo Virgilio Barco en calidad de ministro de Obras Públicas–, el PNR gozó de mayor sostenibilidad en el tiempo y fue adoptado por tres gobiernos.

Además, impulsó la creación de la Consejería para la Normalización y la Rehabilitación, así como la constitución de los Consejos de Rehabilitación como instancias encargadas de orientar los Planes Regionales de la Rehabilitación (PRR) como esquemas de organización de las propuestas identificadas por las comunidades; en los cuales se plasmaban los objetivos de las inversiones, la participación de las entidades ejecutoras y de las comunidades para la realización de los proyectos (Blanquer & Fajardo, 1991).

En palabras de Montenegro (1990:122),

El PNR planteó estrategias con el fin de mejorar y ampliar la presencia de las agencias del Estado en sus regiones, así como para desarrollar nuevas formas de relación entre el Estado y la comunidad con el fin de acercarse al ciudadano común, no solo para prestarle servicios sino también para permitir su intervención en las decisiones que lo afectan. (1990, p.122),

Configurando un modelo de incidencia en el cual las Juntas de Acción Comunal –creadas durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo–, las asociaciones comunitarias, los cabildos indígenas, las fundaciones privadas y los gremios, resultaron claves para determinar las inversiones realizadas en áreas como infraestructura, servicios públicos, educación, salud, apoyo a la producción y comercialización agropecuaria. La sostenibilidad y expansión del PNR a finales de la década de 1980, en medio de las negociaciones y procesos de paz adelantados con diferentes

organizaciones guerrilleras<sup>16</sup>, permitió que para 1991 se atendieran 304 municipios con una cobertura de 5.485.000 habitantes e inversiones superiores a los 22.000 millones (Conpes 2523, 1991; El Tiempo, 1993). Aunque el PNR permitió la emergencia de nuevos liderazgos alejados de las prácticas clientelistas de los partidos tradicionales (Montenegro, 1990) e implementó mecanismos de participación y concertación entre las acciones del gobierno y las comunidades regionales (Gómez, 2016), al final de la administración del liberal César Gaviria –en el cual se aprobó una Carta Magna que constitucionalizó importantes mecanismos de participación ciudadana– el programa perdió alcance territorial y eventualmente se convirtió en la Red de Solidaridad, luego Acción Social.

Una característica en común entre la Comisión Nacional de Rehabilitación y el Plan Nacional de Rehabilitación se encuentra en la elaboración de sus criterios de priorización. En efecto, ambas políticas públicas, elaboradas e implementadas desde el Gobierno Central, priorizaron regiones con profundas afectaciones derivadas de La Violencia bipartidista y el conflicto armado, territorializando las inversiones e intervenciones; no obstante, sus líneas de continuidad como políticas multisectoriales son difusas y sus diferencias operativas en cuanto a la participación de las comunidades son aún más grandes.

### **3.3 El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio y el Plan Consolidación Integral de la Macarena**

Otros dos antecedentes importantes de experiencias de planeación con enfoque territorial – con orígenes y trayectorias diferenciadas– se encuentran en el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM) y en el Plan Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). El primero es un programa de la sociedad civil que inició el 16 de octubre de 1995, con el objetivo de promover la democracia local en una de las regiones más afectadas por el conflicto armado (Véase **Figura 2**). En sus orígenes, el PDPMM pretendía diagnosticar las causas de la violencia en la región y plantear soluciones para la paz y el desarrollo (Barreto, 2015). Partiendo del principio de que la construcción de la paz pasa por generar nuevas condiciones de vida en el campo, la inclusión de los campesinos y el desarrollo socioeconómico de las comunidades (Saavedra & Ojeda, 2006).

---

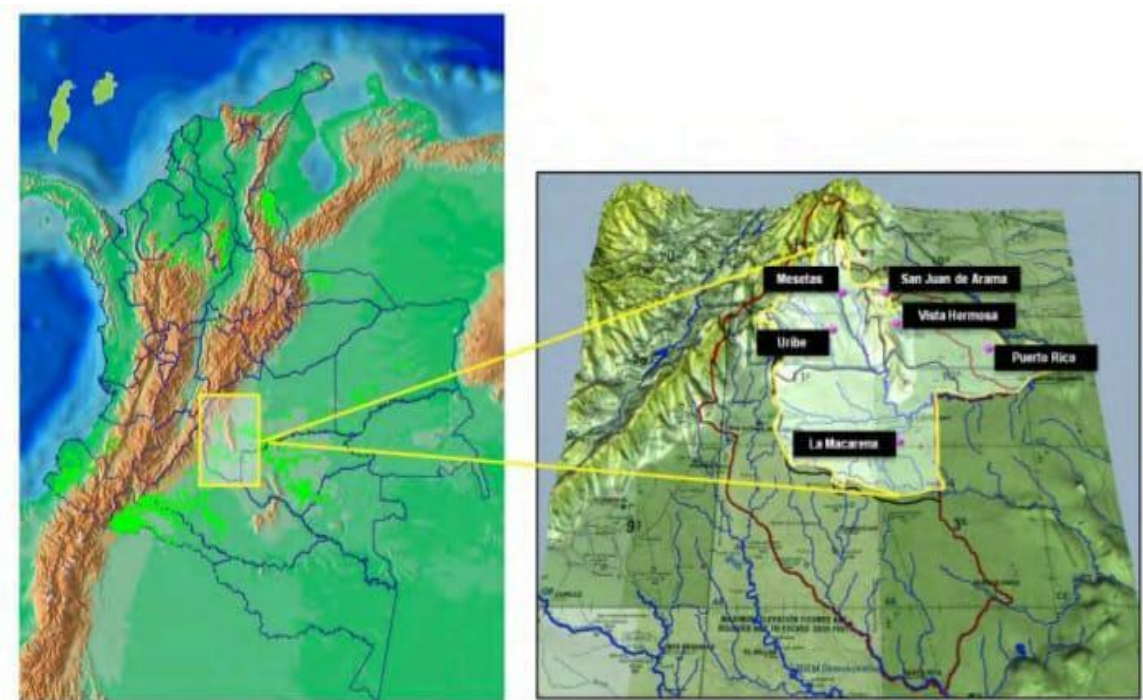
16 Entre 1989 y 1991 se adelantaron procesos de paz con: el Movimiento 19 de abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT); el Movimiento Armado Quintín Lame; el Ejército Popular de Liberación (EPL).



**Figura 2***Cobertura territorial del PDPMM, Centro-Norte de Colombia*

Nota: Fuente: Observatorio de Paz Integral

El segundo formó parte de una agresiva estrategia contrainsurgente implementada durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe (2002-2010) en la región de la Macarena (Véase **Figura 3.**) con el propósito de avanzar en una “acción integral en los temas de seguridad territorial, protección ciudadana y desarrollo económico y social con el propósito de establecer, las condiciones de seguridad, imperio de la ley y provisión de los bienes públicos y servicios sociales, que hagan posible el desarrollo de la región” (Ministerio de Defensa Nacional, 2008, p.15).

**Figura 3***Cobertura territorial del PCIM*

*Nota:* Fuente: Presidencia de la República

A pesar de que el PCIM articuló la estrategia de militarización y erradicación forzada de cultivos de uso ilícito con esfuerzos en infraestructura, pavimentación de calles, vías, mejoras de colegios, realización de programas para niños y niñas, servicios de electrificación y la conformación de bancos de maquinaria para los campesinos (Vida Nueva Digital, 2012). Su principal intervención fue claramente contrainsurgente, ya que se limitó a “acelerar la transición política y la transición económica hacia la consolidación consistente en ganar para el Estado de Derecho el aprecio y lealtad de la población a través de acciones de construcción de confianza entre la comunidad y el Estado” (Presidencia República de Colombia, 2008:8). Estas políticas y estrategias dan cuenta de la multiplicidad de enfoques diseñados en el país para el abordaje de políticas públicas excepcionales en poblaciones históricamente afectadas por conflictos armados (Alvis, 2015). Pero su implementación puede alcanzar una dimensión híbrida, es decir, no solo limitada a configurarse como un conjunto de intervenciones planificadas técnicamente desde el Estado central, sino co-construidas colaborativamente con las organizaciones sociales o

comunidades receptoras –el ejemplo más notable sigue siendo el del Plan Nacional de Rehabilitación–. En ese contexto, la participación, como fuente de legitimidad y confianza en la institucionalidad, se convierte en un eje transversal de las intervenciones.

#### 4 La dimensión territorial en la reforma rural integral

El primer punto del Acuerdo Final relativo a la Reforma Rural Integral (RRI) aborda las desigualdades rurales como uno de los aspectos centrales en la persistencia del conflicto armado; de ahí que su negociación haya sido crucial en la Mesa de Conversaciones de La Habana. Además, porque apelaba a los incentivos identitarios y planteamientos estratégicos de la guerrilla de las FARC-EP (García, 2022), una insurgencia de origen marxista-leninista y con un fuerte arraigo en sectores rurales empobrecidos. Una insurgencia caracterizada desde su fundación en 1964 por su naturaleza agrarista y por promover un programa radical (Villamizar, 2020). Inclusive, su llegada a la Mesa de Conversaciones estuvo antecedida por la socialización del documento titulado *Las cien propuestas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial de las FARC-EP*.

En este documento la guerrilla presentó sus propuestas para avanzar hacia una reforma rural y agraria integral, socio-ambiental, democrática y participativa. En su punto seis plantea:

Se impulsarán programas de desarrollo con enfoque territorial que garanticen el buen vivir de la población. Tales programas se fundamentan en un ordenamiento territorial que posibilite la estabilidad y la sostenibilidad de la sociedad rural y, en especial, que proteja en primera instancia el derecho a la tierra y el territorio de la población, y genere las condiciones para el disfrute de los derechos económicos, políticos, sociales, ambientales y culturales. Tal ordenamiento debe atender el principio de justicia social territorial, por lo cual presume el reconocimiento y el respeto del territorio y de las territorialidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, la dotación con infraestructura física y social para garantizar condiciones dignas de vida y de trabajo, así como la protección y el apoyo a la ruralidad urbana. (FARC-EP, 2013)

Aunque este documento no fue aceptado como base de la negociación por parte del Gobierno, que cambio planteó un documento más ajustado a las directrices del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014<sup>17</sup> y a la misionalidad programática del Ministerio de Agricultura<sup>18</sup>; el “puente de oro” (Reyes, 2017; García, 2022) entre las partes convergió en la necesidad de concertar

---

17 Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”

18 García destaca el paso de Juan Camilo Restrepo en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como un factor clave para ambientar los puntos del gobierno en la Mesa de Conversaciones

una reforma con enfoque territorial parcialmente distributiva –la posición inicial de la guerrilla era impulsar una reforma radicalmente redistributiva– que atendiera las causas estructurales de la conflictividad social derivada de la tenencia, uso y vocación de la propiedad rural a partir de tres frentes de acción: 1) el acceso y uso de la tierra; 2) Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; y 3) Los Planes Nacionales para la Reforma Rural.

Así se lograría:

impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p.10)

Desde un enfoque territorial que:

Supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad. (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p.6)

La RRI fue acordada tras diez ciclos de negociaciones desde finales de octubre de 2012 a finales de mayo de 2013, convirtiéndose en el primer acuerdo sustantivo logrado con las FARC-EP. Para cumplir con sus objetivos centrales, la reforma dispuso la creación de una serie de medidas orientadas a impulsar el desarrollo del país, lograr la integración de las regiones, garantizar la seguridad alimentaria, lograr el reconocimiento e inclusión del campesinado, poner fin a la concentración en la propiedad de la tierra y el retraso rural (Torres, Pérez, Villamarín & Rincón-Pérez, 2018).

Entre sus disposiciones, caracterizadas por su excepcionalidad, especificidad e integralidad (García, 2022), se encuentran (véase imagen 2 y tabla 4): la creación de un Fondo Nacional de

Tierras –que dispondrá de tres millones de hectáreas para entregar entre campesinos sin tierra o con tierra insuficiente–; la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural; medidas para el acceso a la tierra – subsidios, crédito especial de compra, beneficiarios, derechos de uso–; la elaboración de un sistema catastral multipropósito; el impulso en la creación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC); la aprobación de una Jurisdicción Agraria y Rural; la instalación de un sistema multisectorial para garantizar de manera progresiva el derecho a la alimentación, y el diseño e implementación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el mecanismo para la ejecución de los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral en las zonas más afectadas por la pobreza, el conflicto armado, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito y otras economías ilegales.

**Figura 3**

*Disposiciones de la RRI.*



Nota: Fuente: Forjando Paz - <http://ciudad-paz.blogspot.com/2016/09/punto-1-acuerdo-final-reforma-rural.html>

**Tabla 4***Disposiciones de la RRI*

Tema	Medidas a implementar
1. Acceso a la tierra y utilización de tierras improductivas.	4 Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
2. Formalización de la propiedad.	5 Otras medidas para el acceso a tierras (subsídios, crédito especial de compra, derechos de uso dl suelo).
3. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva.	6 Titulación de medianas y pequeñas propiedades.
4. Mecanismos para resolver la propiedad de la tierra y el empleo de disputas.	7 Jurisdicción Agraria y Rural.
5. Sistema de catastro multipropósito.	8 Creación del catastro multipropósito.
6. Cierre de frontera agropecuaria, uso del suelo, planeación territorial y protección medioambiental.	9 Impulso a la constitución de Zonas de Reserva Campesina.
7. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.	10 Diseño e implementación participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.
8. Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral.	11 Plan Nacional de Electrificación Rural. 12 Plan Nacional de Vías para la Integración Regional. 13 Plan Nacional de Conectividad Rural. 14 Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria.

	<p>15 Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.</p> <p>16 Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.</p> <p>17 Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.</p> <p>18 Plan Nacional de Salud Rural.</p> <p>19 Plan Nacional de fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural.</p> <p>20 Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales.</p> <p>21 Plan para Apoyar y Consolidar la Generación de Ingresos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria.</p> <p>22 Plan nacional de Asistencia Integral, Técnica, Tecnológica y de Impulso a la Investigación.</p> <p>23 Plan de Zonificación Ambiental.</p> <p>24 Plan Especial de Educación Rural.</p> <p>25 Plan Nacional del Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación</p> <p>26 Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.</p>
--	--

Fuente: Elaboración propia con información tomada del Acuerdo Final

De esta forma, la RRI traza los lineamientos para avanzar en una transformación del campo; comprendiendo lo que Absalón Machado (2009, p.98), considera como el “acceso a todos los activos productivos como a la formación de capital social, la definición de una nueva institucionalidad para el sector, y la consideración del territorio como unidad de planeación y de



aplicación de estrategias”. En la misma línea argumental, Reyes (2017) concluye que: “la tierra es el tema central del posacuerdo y del desarrollo de Colombia. El acuerdo agrario fue el puente de oro que permitió a la guerrilla campesina de las FARC hacer el tránsito a la legalidad.”

#### **4.1 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son los principales instrumentos de priorización y planificación creados en la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final (García, 2020; FIP, 2020). Para Prieto se:

Entienden como un instrumento de planeación estratégica territorial que busca, bajo un enfoque participativo y territorial, transformar estructuralmente el campo y el ámbito rural, a través de la definición de un portafolio de proyectos para la formulación de los planes de acción, bajo los componentes de desarrollo social, desarrollo productivo, ordenamiento social de la propiedad y desarrollo institucional local. (2017, p.37)

Según el Acuerdo Final (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, pp. 21-22), sus objetivos centrales se enmarcan en

lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

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.

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.

El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de [los pueblos, comunidades y grupos étnicos], 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.

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.

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.

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.

Para García (2022, p.241), los PDET representan “un nuevo tipo de intervención estatal diseñada para abordar las necesidades de las regiones asoladas por el conflicto. Este es el eje que mejor refleja la orientación integral del Acuerdo y que materializó la noción de *paz territorial*.” Para este autor, que además fungió como asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) durante el proceso de negociación en La Habana, la variable de priorización territorial se inspiró en la orientación de anteriores intervenciones de desarrollo a escala regional tales como el PNR y el PCIM.

Desde la perspectiva del Centro de Pensamiento y Diálogo Político del partido Comunes:

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. (Cepdipo, 2020, p.145)

Para su expedición normativa, el Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Territorial (RIMISP), asumió el contrato 274 del Fondo PAZ y en junio de 2016 presentó a la opinión pública especializada la primera propuesta de articulación de los PDET en el Documento de trabajo *Los lineamientos institucionales, de gestión y operativos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*<sup>19</sup>, haciendo énfasis en la provisión de herramientas técnicas, jurídicas y presupuestales para su creación.

En ese extenso Documento de Trabajo, RIMISP esbozó las etapas preliminares de planeación de los PDET –a escala veredal, municipal y subregional– y propuso como criterios de priorización para la selección de los municipios: 1) Niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas; 2) Grado de afectación derivado del conflicto, 3) Debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión y 4) Presencia de cultivos de uso ilícito (Penagos, Barrera, Umaña & Bustamante, 2016).

El Gobierno nacional, conservando algunos de los elementos esbozados en el Documento de Trabajo y con previa socialización en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final<sup>20</sup> (CSIVI), expidió el Decreto Ley 893 del 20 de mayo de 2017<sup>21</sup> *Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como “*

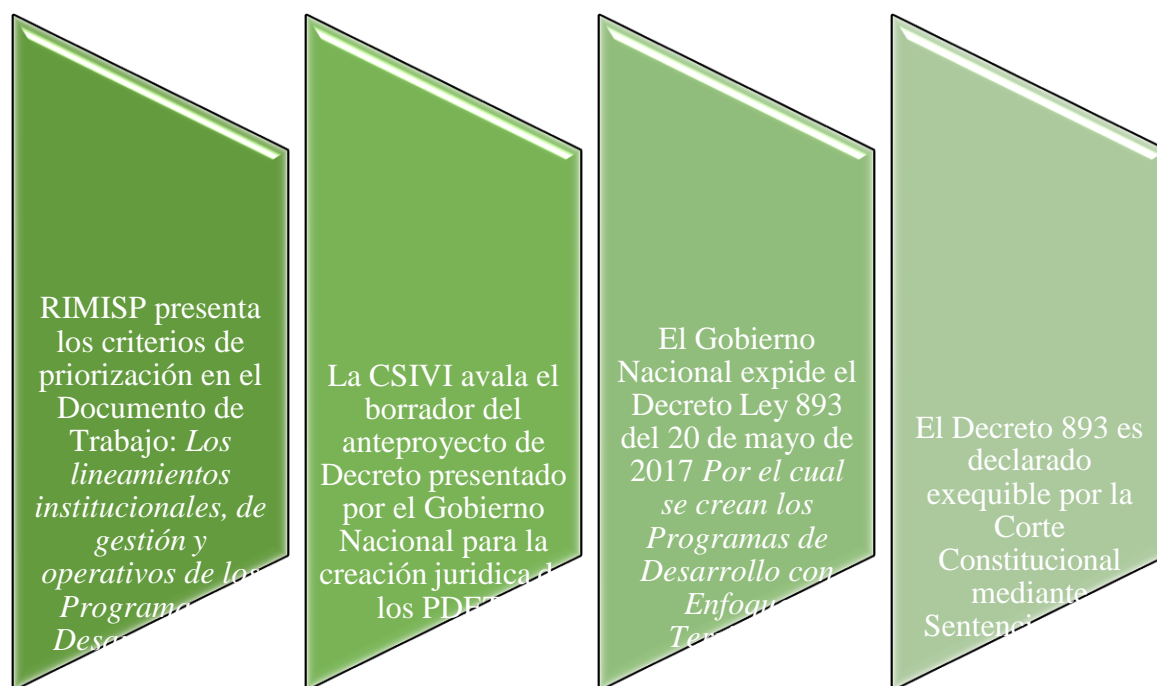
Un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

---

19 Este Documento de Trabajo tuvo como propósito presentar los lineamientos institucionales, de gestión y operativos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), haciendo énfasis en la provisión de herramientas técnicas, jurídicas y presupuestales que permitieran cumplir los principios de la Reforma Rural Integral, asegurando que los PDET contribuyan a: La transformación estructural del campo colombiano, El bienestar y buen vivir de la población rural, Universalización de la política agraria, focalizando en la población y territorio más vulnerables y necesitados, Integralidad de las intervenciones, Restablecimiento de derechos de las víctimas, Participación en la formulación, ejecución y seguimiento de los planes, programas y proyectos, Beneficio, impacto y medición, Desarrollo sostenible, Presencia del Estado, Democratización del acceso y uso de la tierra. (RIMISP, 2016)

<sup>20</sup>La CSIVI es una comisión creada por el Decreto 1995 de 2016 como instancia conjunta entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en proceso de reincorporación a la vida legal, encargada del seguimiento, impulso y verificación conjunta de la implementación del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, y de la resolución de las diferencias que puedan surgir entre las partes firmantes del mencionado Acuerdo.

<sup>21</sup> Este decreto fue declarado exequible mediante Sentencia C-730 de 2017 de la Corte Constitucional.

**Figura 4***Proceso de expedición normativa de los PDET*

Asimismo, el Decreto Ley 893 estableció su cobertura geográfica en 170 municipios<sup>22</sup> agrupados en dieciséis subregiones.

**Tabla 5***Subregiones; departamentos y municipios PDET*

<b>Subregión PDET</b>	<b>Departamentos y Municipios</b>
1. Alto Patía y Norte del Cauca	<b>Cauca:</b> Argelia, Balboa, Buenos Aires, Cajibío, Caldono, Caloto, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Miranda, Morales, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez, Toribio. <b>Nariño:</b> Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa. <b>Valle del Cauca:</b> Florida y Pradera.
2. Arauca	Araucuita, Fotul, Saravena, Tame

<sup>22</sup> El documento de Trabajo de RIMISP sugería priorizar 187 municipios

3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	Amalfí, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia y Zaragoza.
4. Catatumbo	<b>Norte de Santander:</b> Convención, El Carmen, El Tarra, Hacarí, San Calixto, Sardinata, Teorama, Tibú.
5. Chocó	Acandí, Bojayá, Carmen del Darién, Condoto, El Litoral de San Juan, Istmina, Medio Atrato, Medio San Juan, Novita, Riosucio, Sipi, Ungía. <b>Antioquia:</b> Murindó y Vigía del Fuerte.
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	<b>Caquetá:</b> Florencia, Albania, Belén de los Andaquíes, Cartagena del Chairá, Curillo, El Doncello, El Paujil, La Montañita, Milán, Morelia, Puerto Rico, San José del Fragua, San Vicente del Caguán, Solano, Solita, Valparaíso. <b>Huila:</b> Algeciras.
7. Macarena – Guaviare	Meta: Mapiripán, Mesetas, La Macarena, Uribe, Puerto Concordia, Puerto Lleras, Puerto Rico, Vistahermosa. <b>Guaviare:</b> San José del Guaviare, Calamar, El Retorno, Miraflores.
8. Montes de María	<b>Bolívar:</b> Córdoba, El Carmen de Bolívar, El Guamo, María La Baja, San Jacinto, San Juan Nepomuceno, Zambrano. <b>Sucre:</b> Coloso, Chalán, Los Palmitos, Morroa, Ovejas, Palmitos, San Onofre, Tolú Viejo.
9. Pacífico Medio	<b>Cauca:</b> Guapi, López de Micay, Timbiquí. <b>Valle del Cauca:</b> Buenaventura.
10. Pacífico y Frontera Nariñense	Barbacoas, El Charco, La Tola, Mangui, Mosquera, Olaya Herrera, Francisco Pizarro, Ricaurte, Roberto Payán, Santa Bárbara, San Andrés de Tumaco.
11. Putumayo	Mocoa, Orito, Puerto Asis, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, Puerto Leguizamo, San Miguel, Valle del Guamez, Villagarzón.
12. Sierra Nevada – Perijá	<b>César:</b> Valledupar, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Pueblo Bello, La Paz, San Diego, Manaure. <b>La Guajira:</b> Dibulla, Fonseca, San Juan del César. <b>Magdalena:</b> Santa Marta, Aracataca, Ciénaga, Fundación.

13. Sur de Bolívar	Arenal, Cantagallo, Morales, San Pablo, Santa Rosa del Sur, Simití. <b>Antioquia:</b> Yondó.
14. Sur de Tolima	Ataco, Chaparral, Planadas, Rioblanco
15. Sur de Córdoba	Montelíbano, Puerto Libertador, San José de Uré, Tierralta, Valencia.
16. Urabá Antioqueño	Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá y Turbó.

Nota: Fuente: Decreto Ley 893 del 20 de mayo de 2017

**Figura 5**  
*Colombia: Subregiones PDET*



Nota: Fuente: FIP, 2018, p.12.

## 4.2 Etapas y resultados en la planeación participativa de los PDET, 2017-2019

Tras la expedición del Decreto Ley 893, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) asumió la responsabilidad de coordinar las instancias y la metodología para el diseño del PDET en los 170 municipios priorizados y en seis sujetos de concertación<sup>23</sup>. La selección de la ART, una agencia estatal creada por el Decreto 2366 de 2015 –tras la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural– como operador estratégico del PDET, obedeció tanto a su experiencia como a su trayectoria en zonas de conflicto, ya que entre sus funciones se encuentra:

coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integran de manera sostenible al desarrollo del país. (Decreto 2366, art. 3 de 2015)

A dos meses de su creación, el 23 de julio de 2017, el Gobierno nacional adelantó el lanzamiento de los PDET en el municipio de Morelia, Caquetá. El evento se enmarcó en un conversatorio entre el consejero Rafael Pardo, el comisionado para la paz Sergio Jaramillo y el presidente Juan Manuel Santos, quien afirmó:

Se escogieron 170 municipios que cubren 11.000 veredas y en el proceso van a participar más de 250.000 personas en 5.000 reuniones, y varias de ellas ya se han comenzado a realizar. Además, habrá alrededor de 250 resguardos indígenas y 300 consejos comunitarios que van a ser instancias de discusión sobre los proyectos a realizar”. (Radionacional, 2017)

Para Santos, los PDET se constituían en planes de desarrollo que “por primera vez se van a hacer de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo”. Bajo esa directriz, la ART diseñó una ruta de planeación participativa de abajo hacia arriba a implementar en diez meses –entre julio de 2017

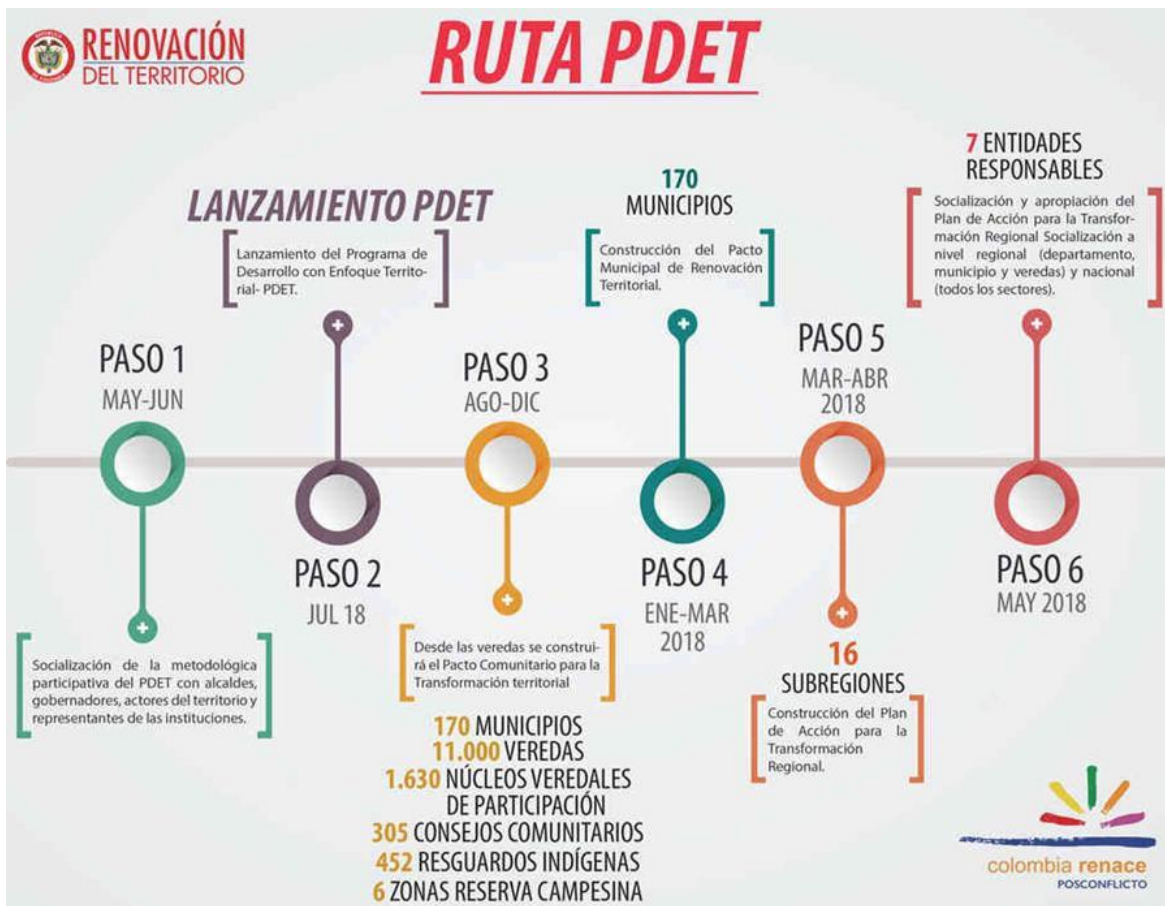
---

23 Los sujetos de concertación fueron: (i) Asociación de autoridades indígenas Yukpas Sekeimo, (ii) Cabildos Sierra Nevada de Santa Marta, (iii) Catalaura Barí, (iv) Concertación Morichal Viejo, (5) Mesa de Concertación Departamental del Caquetá, (6) Motilón Barí.

y mayo de 2018– y a lo largo de seis etapas; iniciando con el alistamiento –la etapa uno– y concluyendo con la socialización del Plan de Acción para la Transformación Regional –etapa seis–; así, se buscaba que los dieciséis PDET estuvieran aprobados con antelación a concluir el mandato de Juan Manuel Santos el 8 de agosto de 2018

**Figura 6**

*Ruta del PDET en las fases veredal, municipal y subregional*



*Nota:* Fuente: Agencia de Renovación del Territorio (2017)

La metodología de planeación participativa implementada en los PDET no fue construida conjuntamente con las comunidades y sus reglas procedimentales fueron institucionalizadas por la ART (Ojeda, 2021); fue una imposición institucional que en el corto plazo direccionó los espacios de discusión y deliberación. A pesar de ello, la metodología avanzó en la perspectiva planteada por Álvarez (2015), en relación a la territorialización de los acuerdos de paz en etapas transicionales,



considerando el desarrollo local desde el potencial de recursos del territorio y sus necesidades (Burbano & Vargas, 2021), y definiendo líneas de acción en el marco de un proceso de desarrollo participativo e integral (Silva & Sandoval, 2012), en el cual concurren núcleos veredales en pre-asambleas comunitarias, identificando “oportunidades”, “problemáticas” y “pre- iniciativas”, en torno a los siguientes pilares: 1) Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, 2) Infraestructura y Adecuación de Tierras, 3) Salud Rural, 4) Educación Rural y Primera Infancia Rural, 5) Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, 6) Reactivación Económica y Producción Agropecuaria, 7) Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y 8) Reconciliación, convivencia y construcción de paz.

Desde estas pre-asambleas los núcleos veredales identificaron una amplia variedad de pre-iniciativas por pilar y conformaron el Grupo Motor. A partir de ese momento el Grupo Motor – como los líderes territoriales en el Plan Nacional de Rehabilitación– se convirtieron en los principales dinamizadores sociales del PDET en sus diferentes etapas, ya que debían reunirse para discutir las pre-iniciativas propuestas en las pre-asambleas, concluyendo en la elaboración de una lista preliminar de iniciativas con prioridades de ejecución de corto, mediano o largo plazo. En la siguiente etapa, la ART promovió Asambleas Veredales, con la participación de los asistentes de las pre-asambleas, y en las cuales el Grupo Motor debía socializar y someter a consideración las iniciativas priorizadas, concluyendo con la aprobación de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR).

Tras la aprobación de los PCTR, se instalaron, en una cuarta etapa, las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (CMPP), instancias integradas por mínimo 25 personas; entre ellas: Gerencia PDET, un equipo territorial – tres personas aproximadamente–, el alcalde y cinco delegados de la Alcaldía, un delegado por Grupo Motor –nueve en promedio–, cinco delegados de organizaciones sociales, cinco delegados del sector privado local, cinco delegados del Concejo Municipal, y un delegado de la Personería. En las CMPP los PCTR se convirtieron en insumos para la estructuración de los Pactos Municipales por la Transformación Regional (PMTR).

Finalmente, en la quinta etapa, se conformaron las Comisiones Subregionales de Planeación Participativa (CSPP), integradas por la Gerencia PDET, más el equipo territorial –once personas aproximadamente–, un delegado de comunidades por municipio – diez en promedio–, alcaldes municipios PDET –diez en promedio–, gobernador y cinco delegados del equipo de la Gobernación, un delegado del Ministerio Público, cinco delegados de la Asamblea Departamental,

así como los representantes de la academia, de la Iglesia Católica, el sector privado, las organizaciones sociales, las autoridades étnicas, de los jóvenes, cinco delegados de organizaciones sociales regionales, cinco delegados del sector privado empresarial – elegidos entre los delegados a la CMPP–para diseñar y aprobar el Plan de Acción para la Transformación Subregional (PATR) (FIP, 2018).

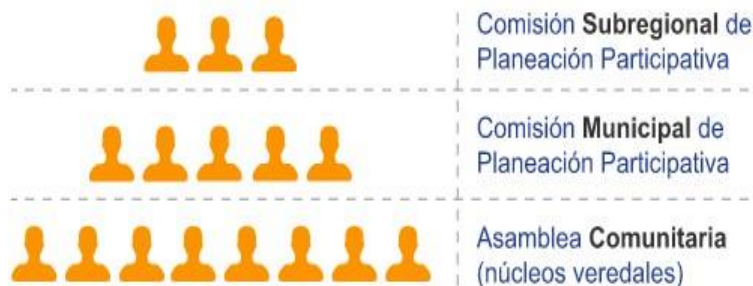
Así concluía una metodología participativa que según la Procuraduría (2019): Contribuyó a visibilizar la presencia de las entidades del Gobierno, a concientizar a las comunidades sobre la posibilidad de demandar la garantía de sus derechos y principalmente a dar voz a comunidades históricamente excluidas de la participación como efecto de la persistencia del conflicto en sus territorios.

### Figura 7

*Niveles del PDET en las fases veredal, municipal y subregional*

#### Niveles de construcción de los PDET

El PDET se construye desde los territorios con la participación de las comunidades, las autoridades locales; así como con representantes de academia, iglesia, sector privado, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, sector privado y organizaciones sociales, entre otros. Para llegar a los PDET se tiene en cuenta los siguientes niveles:



*Nota:* Fuente: Colombiacheck <https://colombiacheck.com/chequeos-especiales/discurso-duque-20-de-julio/formulamos-14-de-16-pdets/>

Aunque el proceso para la aprobación de los PATR del PDET se diseñó para ejecutarse en 27 semanas, al terminar el gobierno de Juan Manuel Santos –quien consideraba el proceso de planeación participativa del PDET como el “diálogo social más grande del mundo” (ART, 2018) – solo se habían concluido los PATR de Arauca y Sur de Bolívar. El proceso se encontró con múltiples dificultades, en “asuntos tan diversos como la convocatoria, el suministro de información, el alcance y la calidad de la participación, y la falta de claridad sobre la disponibilidad de recursos”

(Verdad Abierta, 2018); asimismo, también se cuestionó la metodología y capacidad de articulación entre la ART y otras entidades con presencia en los territorios.

Inclusive, la entonces procuradora delegada para la Paz y la Protección de los Derechos de las Víctimas, Helena Ambrosí, le dirigió una carta a la directora de la ART, Mariana Escobar, señalando las principales debilidades identificadas en la metodología seleccionada para construir los PDET. En la carta la procuradora le solicitaba mejorar el proceso de alistamiento de las comunidades y de los demás actores convocados a los espacios de participación (Verdad Abierta, 2018). Posición reafirmada en el Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz, en el cual se resaltó que

El proceso participativo no contó previamente con la oferta sectorial, las estimaciones de techos presupuestales o el acompañamiento técnico constante de los distintos sectores, ni de las autoridades ambientales, especialmente en las fases previas a las subregionales, para que evaluaran en el desarrollo de este proceso la viabilidad de las propuestas formuladas por la comunidad. (Procuraduría, 2019, p.50)

Le correspondió al Gobierno del Iván Duque Márquez (2018-2022), quien como senador por el partido Centro Democrático fue un férreo opositor al proceso de paz y un destacado promotor de la opción del No en el Plebiscito del 2 de octubre de 2016, concluir, entre agosto de 2018 y febrero de 2019, la estructuración de la totalidad de los PATR del PDET. En un proceso que finalizó con la selección de 32.808 iniciativas que resultaron del ámbito municipal y 1.178 del subregional, clasificadas de manera indicativa en Gestión y Proyecto<sup>24</sup> (**Ver tabla 6**).

**Tabla 6**

*Iniciativas priorizadas en los PMTR y PATR del PDET*

Subregión PDET	N.º Municipios	Fecha de suscripción	N.º iniciativas en los PATR subregionales	N.º iniciativas en los Pactos municipales	N.º iniciativas asociadas a proyectos de inversión
1. Alto Patía y Norte del Cauca	24	2018-12-11	84	4.466	326
3. Arauca	4	2018-08-03	73	2.283	182

24 Según la ART en respuesta remitida a la Procuraduría General de la Nación, una iniciativa PDET “puede cumplirse a través de más de un proyecto, por esta razón no hay un proyecto por iniciativa, en ese orden de ideas los proyectos contribuyen de manera parcial o total al cumplimiento de estas”.

4. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	13	2018-12-14	86	1.947	221
5. Catatumbo	8	2018-09-28	56	1.115	94
6. Chocó	14	2018-09-19	73	2.027	110
7. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	17	2019-01-31	100	3.322	274
8. Macarena – Guaviare	12	2019-01-25	84	1.896	275
9. Montes de María	15	2018-09-04	59	2.931	172
10. Pacífico Medio	4	2019-02-23	81	629	31
11. Pacífico y Frontera Nariñense	11	2018-12-16	102	1.534	78
12. Putumayo	9	2018-09-25	62	3.440	315
13. Sierra Nevada – Perijá	15	2018-12-21	84	2.135	163
14. Sur de Bolívar	7	2018-08-01	67	1.052	101
15. Sur de Tolima	4	2018-08-28	44	1.168	93
16. Sur de Córdoba	5	2018-08-31	68	1.222	126
17. Urabá Antioqueño	8	2018-09-14	56	1.641	81
Total	170		1.179	32.808	2.642

*Nota:* Fuente: Elaboración propia con información tomada del Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación

CINEP/PPP- CERAC y del Segundo Informe al Congreso de la Procuraduría sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz

**Tabla 7**

*Iniciativas aprobadas en los PMTR del PDET por pilares*

<b>Subregión / Pilares</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>Total</b>
1. Alto Patía y Norte del Cauca	390	427	435	1.034	335	1.033	254	558	4.466
2. Arauca	214	335	220	451	165	466	109	323	2.283
3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	228	324	233	406	178	233	107	238	1.947
4. Catatumbo	110	117	121	234	121	202	69	141	1.115
5. Chocó	153	364	232	309	148	411	84	326	2.027
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	292	438	392	750	292	576	153	429	3.322
7. Macarena – Guaviare	236	189	196	397	152	382	99	245	1.896
8. Montes de María	307	230	376	556	260	630	199	373	2.931
9. Pacífico Medio	48	69	84	148	41	110	36	93	629
10. Pacífico y Frontera Nariñense	110	165	150	390	105	241	94	279	1.534
11. Putumayo	371	314	356	793	273	622	151	560	3.440
12. Sierra Nevada – Perijá	303	309	183	533	153	295	130	229	1.135
13. Sur de Bolívar	106	128	82	269	83	203	51	130	1.052

14. Sur de Tolima	124	155	153	188	107	170	51	220	1.168
15. Sur de Córdoba	143	130	136	278	112	150	73	200	1.222
16. Urabá antioqueño	174	178	187	329	155	333	88	197	1.641
<b>Total</b>	<b>3.309</b>	<b>3.872</b>	<b>3.536</b>	<b>7.065</b>	<b>2.680</b>	<b>6.057</b>	<b>1.748</b>	<b>4.541</b>	<b>32.808</b>

*Nota:* Fuente: Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC

**Tabla 8**

*Iniciativas aprobadas en los PATR del PDET por pilares*

<b>Subregión / Pilares</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>Total</b>
1. Alto Patía y Norte del Cauca	9	15	11	10	6	11	9	13	84
2. Arauca	11	11	9	3	3	19	4	13	73
3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	10	17	11	12	3	12	9	12	86
4. Catatumbo	8	8	5	6	2	12	6	9	56
5. Chocó	10	13	11	5	2	14	6	12	73
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	13	19	11	11	3	20	10	13	100
7. Macarena – Guaviare	14	16	8	9	2	19	9	7	84
8. Montes de María	8	9	9	4	3	13	5	8	59
9. Pacífico Medio	10	9	9	12	4	16	8	13	81
10. Pacífico y Frontera Nariñense	11	17	11	12	2	22	8	18	101
11. Putumayo	9	9	9	10	2	11	4	8	62
12. Sierra Nevada – Perijá	13	8	9	12	4	13	10	15	84
13. Sur de Bolívar	8	16	7	9	5	12	1	9	67
14. Sur de Tolima	9	7	5	5	1	6	1	10	44
15. Sur de Córdoba	18	9	6	11	1	9	4	10	68

16. Urabá antioqueño	9	8	8	3	3	12	6	7	56
<b>Total</b>	170	191	139	134	46	221	100	177	1.178

*Nota:* Fuente: Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC

Aunque el cierre en la estructuración de los dieciséis PATR suscitó gran expectativa y confianza entre las comunidades priorizadas, su horizonte de implementación a largo plazo generó cierta incertidumbre, especialmente porque las 32.808 iniciativas seleccionadas carecían de elementos trascendentales para un documento de planeación sólido; entre ellos: cronogramas, metas, responsables, actores involucrados y recursos<sup>25</sup>. Lo que implicaba un eventual abordaje de un componente de diseño que debería ser guiado por expertos en planeación e involucrar necesariamente a las autoridades locales y a los sectores gubernamentales responsables de la ejecución (Procuraduría, 2019; 2021).

De ahí que el Gobierno Duque haya decidido, unilateralmente y sin concertar con los delegados de la extinta guerrilla en la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo de Paz, condicionar la implementación de los PATR del PDET a la expedición de la Hoja de Ruta Única; un instrumento técnico creado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 con la finalidad de articular los esquemas de planeación derivados del Acuerdo Final; entre ellos, los PATR, los Planes Nacionales Sectoriales, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo, y los Planes Integrales de Reparación Colectiva.

<sup>25</sup> El Documento Conpes 3932 que regula el Plan marco de Implementación -PMI- del Acuerdo de Paz, calculó el costo de los PDET en 79.58 billones

## 5 El PDET en Cáceres y el plan de desarrollo local

El municipio de Cáceres, considerado como uno de los asentamientos poblacionales más antiguos de Antioquia, fue fundado en 1576 por el conquistador español Gaspar de Rodas. Su historia social y política se encuentra estructuralmente ligada a los territorios de Caucaasia, Nechí, Tarazá y parte de Valdivia, siendo uno de los principales epicentros de la subregión del Bajo Cauca. Se erigió como municipio en 1909. Está ubicada a 100 m.s.n.m. y su temperatura oscila entre los 28 y 36° centígrados. Con una extensión de 1.996 Km<sup>2</sup> limita al norte con el Departamento de Córdoba y el Municipio de Caucaasia, por el este con Caucaasia y Zaragoza, por el sur con Anorí y Tarazá y por el oeste con Tarazá y el Departamento de Córdoba (**véase figura 8.**)

### Figura 8

*Municipio de Cáceres, Antioquia, Colombia*



*Nota:* Fuente: Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios



En términos administrativos es un municipio de sexta categoría conforme lo determina la Ley 617 de 2000 –lo que evidencia una débil capacidad administrativa–, se integra por 63 veredas, 3 corregimientos y 3 resguardos indígenas. Cuenta con una densidad poblacional de 14,5 habitantes por km<sup>2</sup> y una población estimada en 28.996 habitantes. La mayor concentración demográfica se registra en la ruralidad, ya que el 80,11% de la población se encuentra ubicada en la zona rural y solo el 19,89% reside en la cabecera urbana.

Para 2018, según estimaciones del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el municipio cuenta con un índice de necesidades básicas insatisfechas del 61,2% en la cabecera municipal y 68% en la zona rural, lo que refleja “carencias críticas a nivel poblacional y de pobreza, denotando necesidades básicas de sus habitantes como vivienda, servicios sanitarios, educación básica e ingreso mínimo” (Plan de Desarrollo, Cáceres Somos Todos, 2020-2023). Adicionalmente, su situación de orden público es inestable porque registra la presencia del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Caparros y el Clan del Golfo, actores armados ilegales que han generado intensas disputas por el control territorial, social y económico. Según el Consejo Noruego para los Refugiados –NRC por sus siglas en inglés–:

En Cáceres se presentan dinámicas de disputas entre diferentes grupos armados. Su propósito de ejercer control sobre los territorios, la población y las economías ilegales –minería de oro, cultivos declarados de uso ilícito y tráfico de estupefacientes– genera fuertes afectaciones a la población civil. En esta zona se vive permanentemente la llegada de nuevos grupos armados, reacomodación de poderes sobre diferentes zonas, y disputas que generan fronteras invisibles cambiantes y altos riesgos de homicidios a población. (NRC, 2021)

De ahí que Cáceres cumpliera *in stricto sensu* con los criterios para ser priorizado en el PDET Bajo Cauca, Norte y Nordeste Antioqueño (**véase tabla 9**)

**Tabla 9***Criterios de priorización del PDET aplicados a Cáceres*

1). Niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas.	61,2% de NBI en cabecera municipal 68% de NBI en zona rural.
2). Grado de afectación derivado del conflicto.	Desde 1985: 34.458 personas han sido víctimas del conflicto armado.
3). Debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión.	54.9 en el Índice Sintético de Desempeño Institucional Municipal -desempeño bajo-.
4) Presencia de cultivos de uso ilícito.	Para 2016 registraba 1.131 hectáreas de cultivos de coca.

*Nota:* Fuente: elaboración propia con información tomada del DANE, UARIV, ISDIM, y Procuraduría

### 5.1 Diseño del PMTR

En la elaboración del PMTR se constituyeron ocho núcleos veredales. A partir de estos núcleos veredales los líderes sociales, indígenas, mujeres, campesinos y afrodescendientes tuvieron un papel destacado en la identificación de oportunidades, problemáticas y pre-iniciativas alrededor de los ocho pilares, así lo recuerda el líder de víctimas e indígena Senú, Benito Santero:

Al principio cuando nosotros arrancamos, creo que arrancamos bien, porque el primer anuncio se hizo a la alcaldía, después se hizo con todos los representantes legales de acciones comunales, de cabildos indígenas, de los resguardos, consejos comunitarios y asociaciones, ahí estuvimos todos, y fue una cantidad grandísima de líderes, creo que habíamos 80 casi 90 líderes que fue los que comenzamos con el PDET, primero que todo para hacer una socialización, hacer un diagnóstico y a través de ese diagnóstico, comenzamos a trabajar en los ocho pilares (Comunicación personal No. 1).

La participación de los líderes correspondió, en gran medida, a las expectativas generadas con la firma del Acuerdo Final. Y en la línea de Álvarez (2016), en la comprensión de que “en un escenario de postconflicto el desarrollo local surge como una opción complementaria a las políticas de paz a escala nacional, para recuperar el territorio y a sus pobladores mediante la planificación del territorio”. Esta ventana de oportunidad activó una serie de redes organizativas pre-existentes –tal como lo señala el líder Benito Santero–, permitiendo vislumbrar un proceso de desarrollo integral que conjugó como expresión de gobernanza territorial, las identidades o dimensión cultural y la dimensión económica, en una proyección por la democratización de las localidades, el desarrollo sustentable y equitativo repensando las potencialidades del territorio y la sociedad local. (Carvajal, 2009).

Esta etapa fue muy apreciada por lo líderes que venían ejerciendo liderazgos o visibilizando espacios de pedagogía sobre los alcances de la RRI. Así lo expresa el delegado de la población afrodescendiente, José Flórez:

La metodología del diseño de los PDET fue buena porque fue llamada por los líderes de las veredas que conocen su territorio, saben cómo es e informaron que necesitaban y que era lo que le faltaba a su territorio, para mí eso fue una implementación muy buena con los líderes de las veredas, de las comunidades, porque cada quien informaba lo que necesitaba su territorio (Comunicación personal No.2).

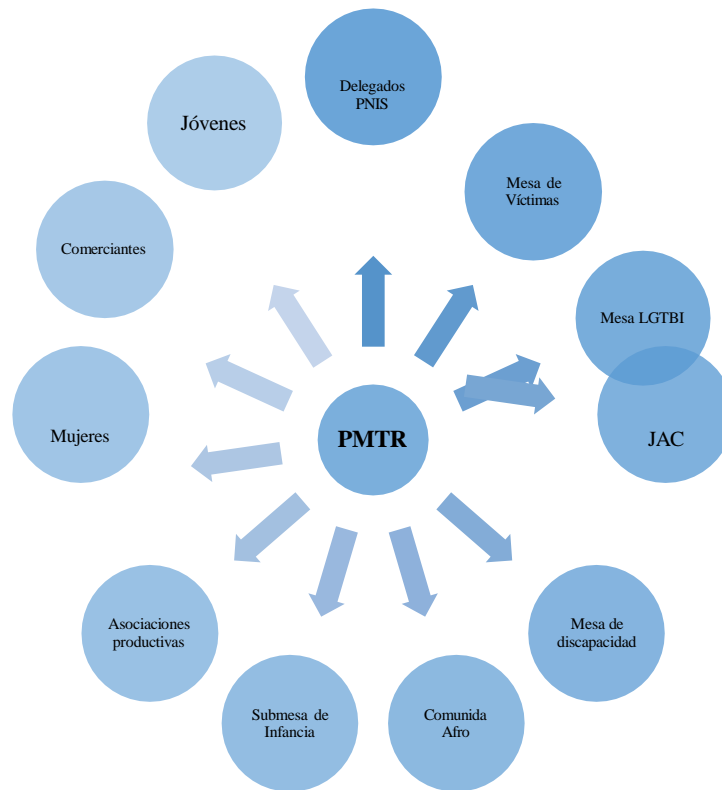
Para Horacio Rendón, un líder social del corregimiento El Tigre y delegado del Grupo Motor:

Esa implementación, y esa metodología, recayó nuevamente en los líderes, porque el mismo acuerdo lo exigía así, de que era la participación directa de la población para la aprobación del programa de los PDET, y entonces se requería de empezar a escoger los líderes territoriales que iban a ser parte de esas mesas temáticas de trabajo. Se empezó con un monto supremamente alto de la participación de las veredas, pero se fue reduciendo a través de las asambleas y las etapas del PDET, hasta que a la final quedó el grupo motor, ese grupo motor ha sido fundamental y en gran parte de los territorios funciona (Comunicación personal No.3).

En la construcción el PMTR de Cáceres participaron 109 actores y se organizaron 16 diálogos preparatorios con delegados del PNIS; comunidades afrodescendientes; submesa de infancia y adolescencia; asociaciones productivas de base; ruta pacífica de las mujeres; comerciantes, empresas de servicios públicos; jóvenes; profesores; mesa de discapacidad; JAC urbanas y comunidad LGTBI; personero; Agencia Nacional de Tierras; Mesa de víctimas y Red

Unidos, estos diálogos preparatorios se encuentran estrechamente vinculado a la planificación intersubjetiva del desarrollo, entendiendo la planificación como una práctica/proceso de organización de las múltiples relaciones que caracterizan las interacciones entre actores e intereses presentes en un territorio (Farinós, 2008)

**Figura 9** Sectores sociales que participaron en los diálogos preparatorios del PMTR



En total, los ocho núcleos veredales priorizaron 173 iniciativas (véase tabla 10). Tabla 10. Número de iniciativas priorizados en el PMTR de Cáceres, Antioquia

**Tabla 10**  
Número de iniciativas priorizados en el PMTR de Cáceres, Antioquia

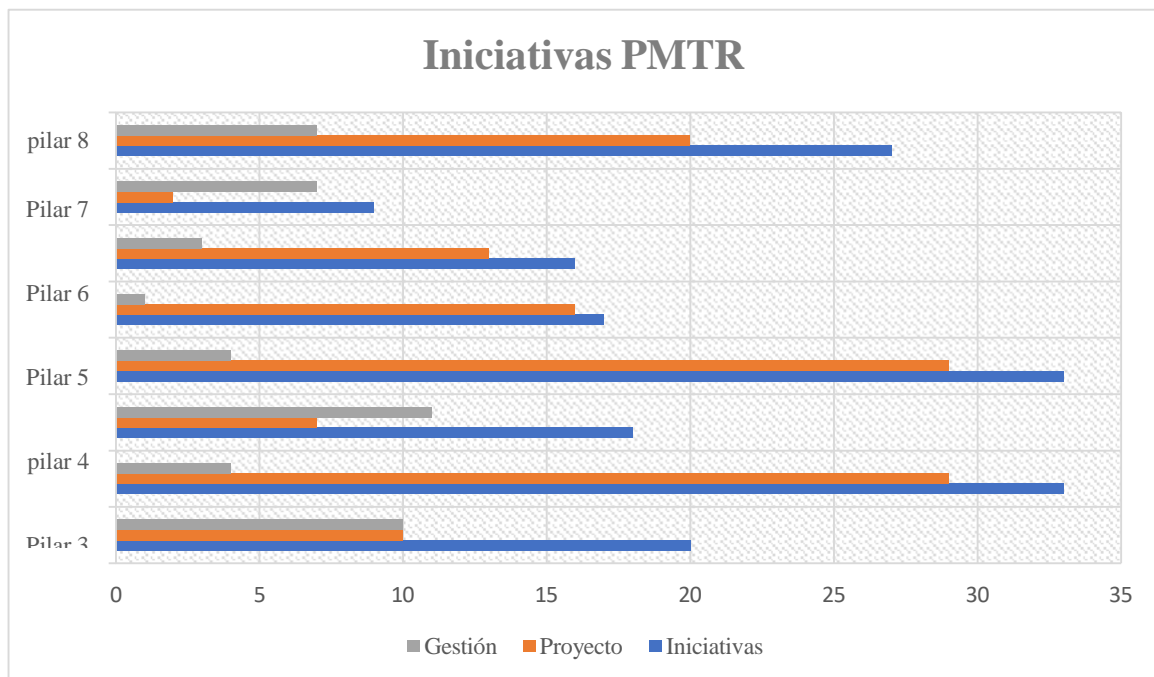
Pilar	Iniciativas	Proyecto	Gestión
1- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.	20	10	10

2- Infraestructura y adecuación de tierras.	33	28	5
3- Salud Rural.	18	7	11
4- Educación rural y primera infancia rural.	33	29	4
5- Vivienda rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural.	17	16	1
6- Reactivación económica y Producción Agropecuaria.	16	13	3
7- Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación.	9	2	7
8-Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.	27	20	7
<b>Total</b>	173	125	48

Como se puede observar, en el diseño del PMTR tuvieron mayor preeminencia las iniciativas asociadas a proyecto, mientras que las iniciativas relacionadas a gestión se concentraron mayoritariamente en el pilar siete (véase gráfica 4). También resulta relevante que entre las iniciativas priorizadas se planteen medidas tendientes a promover la territorialización de las demás disposiciones de la RRI –en relación con el Fondo Nacional de Tierras y el programa de formalización masiva de la pequeña propiedad rural– y que además se propongan criterios de la estabilización para programa de sustitución de cultivos de uso ilícito.

En ese orden de ideas, cobra sentido el planteamiento de García (2022:247) según el cual los PDET:

Se concibieron como una intervención del Estado bastante ambiciosa que no solo favorece el suministro de los servicios públicos y los proyectos para generar ingresos rurales, sino también la implementación de otros puntos principales del Acuerdo, como la sustitución de cultivos de coca, los consejos participativos de planeación local, los procesos promovidos de conciencia y reconciliación y la reincorporación socioeconómica de los excombatientes en las comunidades rurales.

**Figura 10***Iniciativas priorizadas en el PMTR y su relación con Proyecto /Gestión*

*Nota:* Fuente: Elaboración propia con información tomada del PMTR Cáceres

## 5.2 Los planes de desarrollo en lo local

El origen de los planes de desarrollo en Colombia se remonta a 1945, con la reforma constitucional que estipuló como función del Congreso actividades relacionadas con la planeación (Mejía, Reina, Oviedo, & Rivera, 2020); a lo que se agregó el informe de la Misión Currie en 1951<sup>26</sup>, la instalación del Comité de Desarrollo Económico, la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, y la posterior inauguración del Consejo Nacional de Política Económica y Social; sin embargo, solo fue con el proceso de descentralización administrativa –iniciado con la elección popular de alcaldes en el año 1987– y la expedición de la Constitución Política de 1991 –que introdujo la elección popular de gobernadores– que los planes

<sup>26</sup> Según Sandilands la misión del Banco Mundial de 1949, encabezada por Lauchlin Currie, recomendó un ataque integral a los círculos viciosos entrelazados del subdesarrollo mediante una ampliación del mercado local e internacional y la reforma de la formulación de la política macroeconómica. En 1950 el gobierno colombiano invitó a Currie para que volviera como asesor de una nueva junta de planeación nacional. En 1952 Albert Hirschman también fue contratado como asesor de esa junta.

de desarrollo se adaptaron a nuevas condiciones políticas para convertirse en los principales instrumentos de la planeación del desarrollo a nivel departamental y municipal.

Tras la expedición de la Constitución Política, el Congreso de la República aprobó la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. El principal propósito de esta ley se enmarca en fijar los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo. Esta Ley es central en la historia de la planeación posconstitucional porque determinó que en el país se gobernaría mediante planes de desarrollo con el propósito de que la planeación fuera continua, eficiente y coherente con las necesidades territoriales (Zapata, 2020).

Fue con la expedición de la Ley 152 y la introducción en los esquemas de planeación de los principios de concurrencia<sup>27</sup>, subsidiariedad<sup>28</sup> y complementariedad<sup>29</sup>, que los planes de desarrollo se elevaron a instrumentos de gobierno de carácter técnico, político, democrático y de gestión de políticas públicas. Zapata (2015) define cada una de estas dimensiones de la siguiente forma:

- Técnico, porque sigue lineamientos y metodologías en el proceso de recolección y análisis de datos e información, insumos necesarios para la programación de objetivos y presupuestos según su pertinencia social y su factibilidad; también tiene en cuenta los resultados de planes anteriores para el establecimiento de las nuevas metas y objetivos que quedan enunciados en el documento técnico o bases del plan.
- Político, porque en él se refleja la propuesta que desde el poder se tiene para el país, así como de las coaliciones, alianzas y opositores que se organizan o no en torno suyo.
- Democrático, porque representa la línea de relacionamiento entre el Estado y la sociedad mediante la participación activa de todos los sectores y las autoridades de planeación en su construcción, las cuales, a su vez, integran múltiples grupos de interés desde lo local y lo regional, a través de instancias como los consejos territoriales de planeación, los consejos de política social, entre otros.

---

<sup>27</sup> Cuando dos o más autoridades de planeación deban desarrollar actividades en conjunto hacia un propósito común, teniendo facultades de distintos niveles su actuación deberá ser oportuna y procurando la mayor eficiencia y respetándose mutuamente los fueros de competencia de cada una de ellas.

<sup>28</sup> Las autoridades de planeación del nivel más amplio deberán apoyar transitoriamente a aquellas que carezcan de capacidad técnica para la preparación oportuna del plan de desarrollo.

<sup>29</sup> En el ejercicio de las competencias en materia de planeación las autoridades actuarán colaborando con las otras autoridades, dentro de su órbita funcional con el fin de que el desarrollo de aquéllas tenga plena eficacia

- De gestión de políticas públicas, porque presenta las orientaciones para el cumplimiento de estas en lo subnacional, en tanto identifica las problemáticas y temas estratégicos que se esperan desarrollar en el período de gobierno. No sobra decir que los planes reflejan la postura ética del gobernante, su conocimiento del territorio, su concepción de desarrollo y bienestar de la sociedad.

En términos político-electorales el primer factor condicionante en el diseño de un plan de desarrollo municipal se encuentra en el programa de gobierno. En efecto, con la introducción del voto programático por parte de la Ley 131 de 1994, cada candidato a un cargo uninominal tiene la responsabilidad legal de radicar ante la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) un programa de gobierno; es decir, un documento con relevancia política y técnica en el cual plantea un diagnóstico territorial y un conjunto de propuestas, aprovechando las potencialidades para el desarrollo del municipio, distrito, o departamento (DNP, 2011). El programa de gobierno es el documento base para diseñar el plan de desarrollo municipal.

Sin embargo, la transición de un programa de gobierno a un plan de desarrollo no siempre resulta siendo literal o uniforme; en mayor medida, porque en la aprobación de un plan de desarrollo concurren otros actores tales como el Consejo Territorial de Planeación (CTP)<sup>30</sup>, el Concejo Municipal, las comunidades organizadas y actores que no necesariamente convergieron en la contienda electoral (**véase figura 11.**). También resulta complejo que los planes de desarrollo municipales se articulen *stricto sensu* al plan de desarrollo departamental, ya que, según los cronogramas de discusión fijados por la Ley 152 DE 1994, ambos documentos se aprueban en simultánea.

---

<sup>30</sup> Según la guía para la gestión pública territorial: “La Constitución Política de Colombia en el artículo 340 y especialmente las Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997 otorgan un papel protagónico a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), como representantes de la sociedad civil en la planeación del desarrollo integral de las entidades territoriales. De ahí que el marco normativo vigente establece responsabilidades a los CTP tanto en el proceso de elaboración de los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales, como en las etapas de seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad contempladas en los Planes de Desarrollo”



**Figura 11**

*Actores que convergen en la aprobación del Plan Municipal de Desarrollo*

**5.3 Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023**

En el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo *Cáceres Somos todos, 2020 -2023* confluyeron tres niveles de planeación; en el primero, el alcalde Juan Carlos Blanco y funcionarios de la secretaria de Planeación, implementaron un proceso de socialización comunitaria de los proyectos del programa de gobierno, en este proceso se elaboró un diagnóstico participativo con presencia de delegados del Grupo Motor; en el segundo, se presentó un documento preliminar al Consejo Territorial de Planeación y a la Corporación Autónoma Regional (CORANTIOQUIA); y en el tercero, el Concejo Municipal lo aprobó mediante Acuerdo No. 005 de 2020

**5.3.1 Primer antecedente: Programa de gobierno Cáceres Somos Todos, 2020-2023**

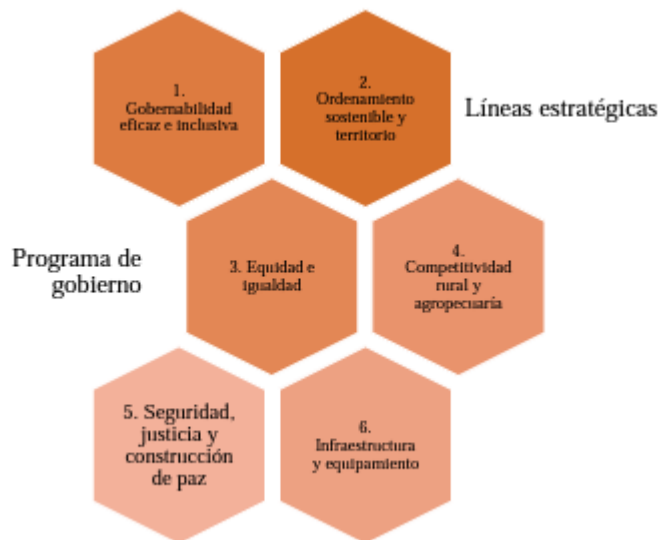
En las elecciones subnacionales del 27 de octubre de 2019 el candidato Juan Carlos Blanco, avalado por el Partido Liberal, ganó la contienda por la alcaldía de Cáceres con 3.847 votos, equivalente al 32.23% de la votación total. Su victoria estuvo precedida por una intensa arremetida

de los actores armados -lo que le impidió presentar su programa de gobierno en parte de la zona rural- y una fuerte confrontación pública con la candidata Damiana Monterrosa, avalada por el Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia - AICO- y quien ocupó la segunda posición con 3.835 votos.

El programa de gobierno de Juan Carlos Blanco se tituló *Cáceres Somos Todos, 2020- 2023* y se estructuró a partir de un componente diagnóstico y un componente estratégico. El componente estratégico incluyó seis ejes estratégicos articulados al Plan de Acción del PDET, el Plan Nacional de desarrollo 2018-2022 y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (véase figura 12)

### Figura 12

*Ejes estratégicos del programa de gobierno Cáceres Somos Todos, 2020-2023*



*Nota:* Fuente: Elaboración propia con información tomada del programa de gobierno.

Asimismo, se caracterizó por ser altamente operativo en su planteamiento estratégico, ya que a cada línea estratégica se le asignó una serie de programas, proyectos e indicadores

**Tabla 11***Número de programas y proyectos asociados a las líneas estratégicas*

<i>Líneas estratégicas</i>	<i>Programas</i>	<i>Proyectos</i>
1. Gobernabilidad eficaz e inclusiva	2	9
2. Ordenamiento sostenible y territorio	6	28
3. Equidad e igualdad	11	64
4. Competitividad rural y agropecuaria	1	18
5. Seguridad, justicia y construcción de paz	2	10
6. Infraestructura y equipamiento	1	10
Total	23	139

Con 23 programas y 139 proyectos priorizados, el entonces candidato Juan Carlos Blanco elaboró su programa de gobierno como un instrumento técnico, con metas e indicadores específicos, relacionados con los diagnósticos y proyectos-gestión previamente identificados por las comunidades rurales en el diseño del PMTR. Es notable que utilizó la infraestructura social previamente instalada en la fase de diseño del PDET y así buscó articular niveles de planeación bajo la expectativa electoral de armonizar el PDET a un eventual plan de desarrollo.

### **5.3.2 Ciclo en la elaboración del Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023**

Con la finalidad de dotar el plan de desarrollo de una amplia dimensión participativa, el equipo de gobierno instaló en la cabecera municipal y en la zona rural un total de ocho Mesas de Diagnósticos Participativos (MSP), estas mesas cumplieron dos funciones; por un lado, promovieron espacios de interlocución y diagnóstico para reconocer las principales problemáticas de las veredas y los corregimiento; y por el otro, aportaron insumos para orientar la gestión pública y la convivencia territorial alrededor de las seis líneas estratégicas establecidas en el programa de gobierno.

El plan de desarrollo se tituló *Cáceres Somos Todos, 2020-2023* y se diseñó en seis pasos:

Paso uno. *Presentación y capacitación*. Se realizaron capacitaciones sobre la metodología del kit de planeación territorial a los facilitadores de cada una de las secretarías, así como a los

secretarios de despacho, participando en total 26 funcionarios de la Administración Municipal. Esta metodología se compone de cuatro unidades: 1) Líneas estratégica, 2) Diagnóstico, 3) Plan estratégico y 4) Plan plurianual de inversiones.

Paso dos. *Diagnóstico participativo*. A raíz de las restricciones asociadas a la pandemia del COVID-19 este paso se vio limitado; no obstante, entre el 3 y el 27 de febrero, se diseñaron ocho jornadas de mesas de participación en los corregimientos y la cabecera municipal a las cuales concurrieron 554 personas (véase **Tabla 12**) que identificaron problemas, oportunidades y alternativas de solución alrededor de las seis líneas estratégicas.

**Tabla 12**

*Cáceres: Mesas de participación para el diseño del plan de desarrollo*

<i>Evento</i>	<i>Lugar</i>	<i>No. Participantes</i>
Diagnóstico participativo	Corregimiento Puerto Bélgica	85
Diagnóstico participativo	Corregimiento El Jardín	96
Encuentro Grupo Motor	Auditorio Casa de Justicia	24
Diagnóstico participativo	Corregimiento Guarumo	100
Diagnóstico participativo	Corregimiento Piamonte	90
Diagnóstico participativo	Cabecera Municipal	70
Diagnóstico participativo	Zona veredal (Bejuquillo)	65
¿Cómo sueñas los niños a Cáceres?	Cabecera Municipal	24

*Nota:* Fuente: Elaboración propia con información tomada del Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-202

Paso tres. *Componente estratégico*. Para este apartado se identificaron los objetivos, indicadores y metas que se esperan alcanzar en el periodo 2020-2023. Entre los principales objetivos se encuentra:

fortalecer la administración territorial, para mejorar los pilares de la democracia, a través de la gobernanza y la gobernabilidad, trabajando a partir de la movilización social y la participación ciudadana fortalecida, generando confianza en la sociedad, y así poder acercar el Estado y la sociedad en torno a una visión de desarrollo (Plan de Desarrollo *Cáceres Somos Todos*:15).

Paso cuatro. *Componente financiero*. Se estableció la asignación presupuestaria para llevar a cabo los programas priorizados en el componente estratégico y desde las mesas de participación. Teniendo en cuenta el presupuesto municipal aprobado para vigencia 2020, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Estatuto Orgánico Presupuestal del Municipio.

Paso cinco. Presentación consultiva. El 28 de febrero la secretaria de Planeación Municipal presentó el documento preliminar del plan de desarrollo ante el Consejo Territorial de Planeación y la Corporación Autónoma Regional-CORANTIOQUIA- para sus respectivos conceptos.

Paso seis. Aprobación. El 17 de marzo el Concejo Municipal inició la discusión del anteproyecto del plan de desarrollo. Dado que el alcalde logró configurar mayorías en comisiones y plenaria, el plan de desarrollo, el componente estratégico y el plan de inversiones, fue aprobado sin mayor dilación el 5 de junio mediante Acuerdo Municipal 005.

### Figura 13

*Ciclo de elaboración del Plan de Desarrollo, Cáceres Somos Todos, 2020-2023*



El concejal por el partido Liberal Sebastián Mazo Moná participó intensamente en la elaboración del Diagnóstico Participativo. Sobre esta experiencia afirma:

El Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos fue realizado en consulta con las comunidades. Para ello se hicieron talleres, encuentros en corregimientos y veredas, y se les solicitó a las personas, a los líderes sociales y presidentes de las juntas de acción que plasmaran lo que necesitaran, necesidades que fueron incluidas en el Plan de Desarrollo (Comunicación personal No.4)

#### 5.4 Ciclo de incidencia de los PDET en los planes de desarrollo

Entre enero y junio de 2020, se discutieron y aprobaron los primeros planes de desarrollo departamentales y municipales bajo la vigencia de los Planes de Acción del

PDET<sup>31</sup>. De esta forma, los nuevos mandatarios de 15 departamentos y 170 municipios tuvieron la oportunidad de integrar en los respectivos diagnósticos, programas y proyectos de sus planes de desarrollo las iniciativas previamente priorizadas por las comunidades en los ocho pilares del PDET.

Como una medida para armonizar los instrumentos de planeación y potenciar la *Estrategia Nación-Territorio: Articulación interinstitucional para la implementación de los PDET*<sup>32</sup>, la ART y la Alta Consejería para la Estabilización y la Normalización (ACEN), promovieron la elevación, por parte de los Concejos Municipales (vía acuerdos) y las Asambleas Departamentales (vía ordenanzas), de los PMTR y los PATR a políticas públicas territoriales. De este modo, los gobiernos locales asumieron la responsabilidad institucional de coadyuvar en la implementación de las iniciativas priorizadas por las comunidades en un horizonte de planificación de mediano y largo plazo. Según la ART (2020):

---

<sup>31</sup> La Procuraduría General de la Nación expidió la Directiva No. 7 del 11 de marzo de 2020 en la cual instó a los mandatarios electos a “revisar las competencias que tienen los territorios en la implementación del Acuerdo; incluirlas en los PDT y promover su implementación”, asimismo, para aquellos elegidos en departamentos y municipios PDET, sugirió avanzar en la concertación de los “PDT con las iniciativas del PDET y en la elaboración de un kit de planeación”

<sup>32</sup> La estrategia *Nación -Territorio*, fue diseñada por la ART con “el objetivo de impulsar el cumplimiento de las diferentes iniciativas PDET en los 170 municipios; en dicho esfuerzo de dar cumplimiento a la implementación de los PDET, están comprometidas todas las entidades del gobierno nacional, regional, los gobiernos locales y la cooperación internacional.”

Los nuevos alcaldes y gobernadores que iniciaron su mandato en enero de 2020 recibieron 170 Acuerdos Municipales y 16 Ordenanzas Departamentales, que incorporan los PDET como política pública territorial, mediante estos actos administrativos expedidos por los concejos. En este sentido, las alcaldías adquirieron compromisos sustantivos para la priorización de los PDET en instrumentos de planeación como los Planes de Ordenamiento Territorial y los Presupuestos anuales; la articulación y coordinación con los planes de desarrollo; la integración de los consejos territoriales de planeación e instancias de control para hacer seguimiento a los PDET; la implementación de instancias de gerencia de proyectos; las rendiciones de cuentas y el fortalecimiento institucional, entre otros

Previamente, el Gobierno nacional había focalizado los 170 municipios PDET en el Pacto por la Construcción de Paz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. De esta forma, el Gobierno Nacional asumió el PDET como una espacialidad para contrastar sus indicadores de gestión en temas tan diversos como la cobertura en educación, la oferta de servicios públicos o la implementación diferencial del catastro multipropósito. Este proceso continuó entre enero y junio de 2020 con la integración de las iniciativas de los PCTR y los PATR en los programas, proyectos e indicadores de los planes de desarrollo, en el marco de la estrategia *Gobiernos Locales*<sup>33</sup>, orientada por la ART y el PNUD, desde esta estrategia se buscó fortalecer las capacidades de gestión y ejecución de las administraciones públicas locales de los territorios PDET; decir, la perspectiva de incidencia e integración de los PDET en los planes de desarrollo -en el caso de los municipios- fue el resultado de una acción coordinada de gobernanza territorial que involucró al Gobierno nacional, el Grupo Motor, la cooperación internacional y, en última instancia, el Concejo Municipal. Según la ART (2020), “Más de 11 mil iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET- fueron incluidas en los planes de desarrollo municipales y departamentales de las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza.”<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Según el PNUD, “La estrategia de gobiernos locales asistió técnicamente a los municipios PDET para que fortalecieran su proceso de cierre de gobierno e incorporen el PDET para apoyar su continuidad. Consistió en la asesoría para adoptar las metodologías y formatos tanto para el cierre exitoso de gobiernos como para transferir el Kit de Planeación Territorial KPT como herramienta metodológica para la construcción de los planes de los nuevos mandatarios locales”. Y se basó en dos componentes: 1-Capacidades de gestión y ejecución de las administraciones públicas locales de los territorios PDET fortalecidas, y 2- Capacidades de gestión y ejecución de redes de actores locales con enfoque étnico, jóvenes y mujer rural fortalecidas

<sup>34</sup>[https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los\\_alcaldes\\_y\\_gobernadores\\_incluyeron\\_el\\_35\\_de\\_las\\_iniciativas\\_pdet\\_en\\_sus\\_planes\\_de\\_desarrollo\\_territoriales](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_alcaldes_y_gobernadores_incluyeron_el_35_de_las_iniciativas_pdet_en_sus_planes_de_desarrollo_territoriales)

**Tabla 13***iniciativas PDET priorizadas en los planes de desarrollo por subregión y por pilar*

<b>Subregión / Pilares</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>8</b>	<b>Total</b>
1. Alto Patía y Norte del Cauca	77	105	80	215	110	152	58	89	886
2. Arauca	22	59	42	132	42	125	19	64	505
3. Bajo Cauca y Nordeste antioqueño	113	156	73	178	250	163	88	240	1.261
4. Catatumbo	24	51	21	91	54	79	10	32	362
5. Chocó	24	135	113	134	75	142	38	48	717
6. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	52	84	95	209	84	160	30	94	808
7. Macarena – Guaviare	73	79	54	124	70	126	38	95	659
8. Montes de María	46	39	43	179	63	168	31	39	608
9. Pacífico Medio	22	23	22	39	21	32	15	26	200
10. Pacífico y Frontera Nariñense	46	99	70	183	67	111	43	96	715
11. Putumayo	130	213	127	580	197	432	118	265	2.062
12. Sierra Nevada – Perijá	43	72	74	204	56	93	51	74	667
13. Sur de Bolívar	35	66	42	110	51	81	24	56	465
14. Sur de Tolima	41	86	40	75	34	85	13	64	438
15. Sur de Córdoba	37	108	88	174	72	85	34	69	667
16. Urabá antioqueño	57	67	46	106	68	87	30	61	519
<b>Total</b>	850	1.439	1.030	2.733	1.314	2.121	640	1.412	11.539

Como se desprende de la tabla anterior, los pilares más priorizados en los indicadores de los planes de desarrollo departamentales y municipales fueron; Educación rural y primera infancia rural (2.733 iniciativas); Reactivación económica y producción agropecuaria (2.121 iniciativas), - un tema que cobró especial relevancia como resultado de las afectaciones sociales derivadas de la

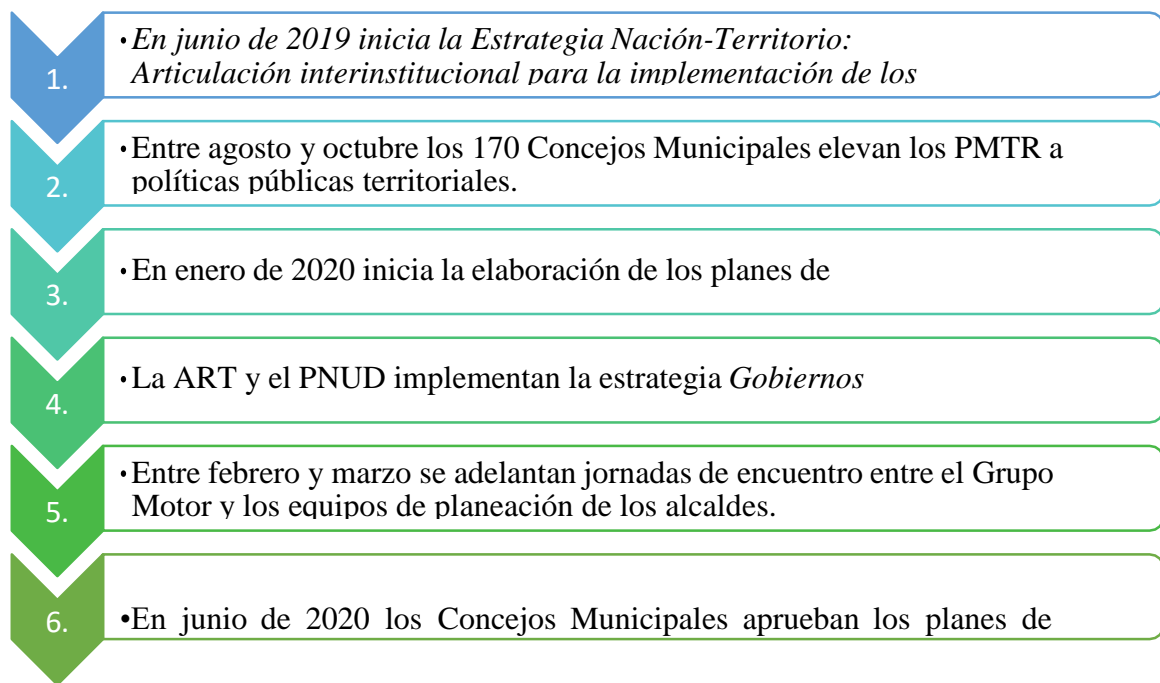


pandemia del COVID-19-; y, en tercera posición, el pilar uno relativo a Infraestructura y adecuación de tierras (1.439 iniciativas).

Las subregiones con la mayor cantidad de iniciativas priorizadas fueron; Putumayo con 2.062 iniciativas –el 18% del total entre los dieciséis PDET–, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño con 1.261 iniciativas –mayoritariamente concentradas entre Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico y Reconciliación, convivencia y construcción de paz– y Alto Patía y Norte del Cauca con 886 iniciativas

### Figura 14

*Ciclo de incidencia de los PDET en los Planes de Desarrollo municipales*



### 5.5 Despliegue territorial: caso Cáceres

El Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET; es un proceso de construcción y participación a 10 años, que refleja la visión colectiva de los actores del territorio. Es por esto que la participación activa de las comunidades es fundamental, ya que el PDET busca reivindicar su valor protagónico en la promoción de su propio desarrollo. El municipio de

Cáceres fue participe de este proceso en el 2018, donde 8 núcleos veredales lograron plasmar 175 iniciativas. (Plan de Desarrollo, *Cáceres Somos Todos*:17).

Como se observó en aportados precedentes, el Plan de Acción del PDET, con el conjunto de iniciativas priorizadas por las comunidades en el PMTR, fue transversal en el diseño del programa de gobierno del candidato ganador en las elecciones locales del 27 de octubre de 2019. Esa articulación preliminar configuró una importante ventana de oportunidad que facilitó la integración del PDET en los diagnósticos, programas y proyectos del eventual plan de desarrollo. Para ello, el equipo de planeación designado por la Administración Municipal elaboró un diagnóstico participativo con delegados de todas las veredas y corregimientos; seguidamente, propició un encuentro con el Grupo Motor en la cabecera municipal en el cual participaron 24 delegados; y finalmente, el plan de desarrollo asumió el doble compromiso de “apoyar la implementación de los PDET y atender la demanda de las comunidades rurales través de la priorización de iniciativas PDET en su plan estratégico de manera trasversal.”

En el marco de la estrategia de fortalecimiento administrativo *Gobiernos Locales*, la ART realizó el acompañamiento a los encuentros del alcalde, los secretarios de despacho y los coordinadores de programas con integrantes del Grupo Motor. Estos encuentros permitieron identificar un 56,3%<sup>35</sup> de equivalencia entre los programas presentados en el anteproyecto del plan de desarrollo y las iniciativas priorizadas en el PMTR. Desde la gobernanza territorial, este es un claro ejemplo de una estrategia orientada a la creación de prácticas intersubjetivas que permiten resolver el dilema de la acción colectiva que subyace al imperativo de la colaboración (Navarro, 2010).

En total, en los programas del Plan de Desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020 – 2023* se integraron 75 iniciativas PDET (véase **Tabla 14**).

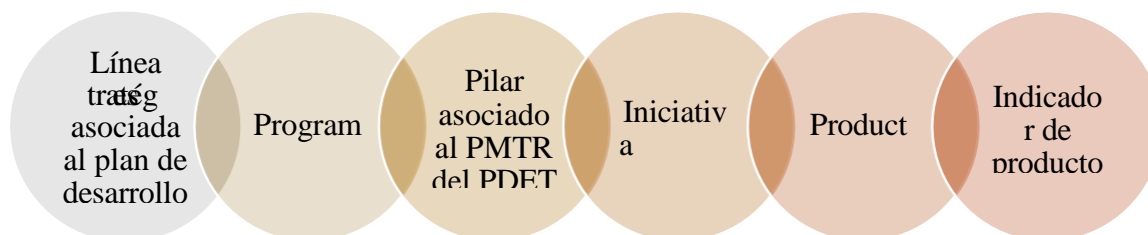
---

<sup>35</sup> Este porcentaje se determinó al correlacionar el contenido de las iniciativas tanto de proyecto como de gestión del PMTR con los programas contenidos en el anteproyecto del plan de desarrollo.

**Tabla 14***Iniciativas PDET incluidas en el Plan de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023*

<b>Pilar – PMTR</b>	<b>Iniciativas</b>
1- Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	6
2- Infraestructura y adecuación de tierras	8
3- Salud Rural	6
4- Educación rural y primera infancia rural	21
5- Vivienda rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	14
6- Reactivación económica y Producción Agropecuaria	7
7- Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	4
8-Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz.	9
<b>Total</b>	<b>75</b>

Para especificar la integración de las iniciativas del PMTR al plan de desarrollo se elaboró una matriz que identificó seis variables secuenciales: 1) Línea estratégica asociada al plan de desarrollo, 2) Programa, 3) Pilar asociado al PMTR del PDET, 4) Iniciativa priorizada – especificando si obedece a proyecto o gestión–, 5) Producto y 6) Indicador de producto. Esta matriz posibilitó, en términos de gestión y planeación del territorio, la determinación de los objetivos estratégicos y la creación de las condiciones generales para la formulación de estrategias locales de desarrollo (Silva & Sandoval, 2012).

**Figura 15***Secuencia en la matriz de integración de las iniciativas del PMTR al plan de desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023*

El líder Horacio Rendón participó de cerca en la elaboración de la matriz de integración y así lo recuerda:

El grupo motor le presente al plan de desarrollo del gobierno municipal ciento y pico de iniciativas de las cuales este alcalde acogió como 75 iniciativas, que a mí me parece que fue una gran hazaña lograr de que ese plan de desarrollo tuviera tanta propuesta e iniciativa desde la población campesina. En esa parte yo creo que hicimos algo muy especial y entonces nosotros nos sentimos más bien contentos con la participación que tuvo el grupo motor en la creación del plan de desarrollo municipal (Comunicación personal, entrevista 3).

Posición que revalida el líder afro José Flórez que afirma con cierta perspectiva crítica:

En el plan de desarrollo municipal si tuvieron en cuenta las iniciáticas de los PDET, inclusive el alcalde tomó las iniciativas que nosotros hicimos y las llevó al plan de desarrollo, para su programa de gobierno, ahí pienso que se hizo una gran gestión con el alcalde y el alcalde tuvo ese gran gesto para tener esas iniciativas pendientes, pero ya de pronto, algunos compañeros lo sentimos molesto porque no nos dan ese informe, cual iniciativa va a priorizar, sino cuando ya vemos esa iniciativa es PDET (Comunicación personal, entrevista 2).

En este sentido se puede decir que, en el ciclo de incidencia del PDET y en el diseño del plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos, 2020-2023* cumplió, desde la perspectiva planteada por Milanés (2015), con las tres dimensiones procedimentales de la gobernanza en la construcción de una «visión territorial compartida», a saber: 1- Coordinación y cooperación, 2- Participación/Incidencia y 3- Transformación. La primera se evidencia en la articulación de espacios de encuentro entre el Grupo Motor y la administración municipal en el marco de la estrategia *Gobiernos Locales*; en la segunda, la participación incidente del Grupo Motor se reflejó en su articulación con la matriz de integración y en la priorización de 75 iniciativas del PMTR; y en la tercera, las iniciativas integradas se transformaron en productos e indicadores de productos ajustados a esquemas de medición y con rutas de implementación en el plan de desarrollo.

El concejal Sebastián Mazo Moná coordinó la discusión del anteproyecto del plan de desarrollo en el Concejo Municipal. Sobre su integración con los PDET concluye:

El plan de desarrollo está compuesto por los planes de desarrollo con enfoque territorial, es decir, que dentro del plan de desarrollo está contemplado el PDET y muestra de eso es que ha realizado ya la construcción de escuelas con apoyos tripartitos: administración, ART y comunidad. El plan de desarrollo está pensado y diseñado con los PDET, necesitamos, para que se cumpla la reforma rural es que el Gobierno nacional organice y dirija su mirada a este territorio porque ya lo escrito, escrito está (Comunicación personal, entrevista 4)

## 6 Discusiones y conclusiones

La implementación del Acuerdo Final, especialmente en lo relativo a las disposiciones de la Reforma Rural Integral, implica la permanente concurrencia y coordinación entre el gobierno Nacional y los gobiernos territoriales. Desde esa perspectiva, los planes de desarrollo se convierten en un instrumento clave para armonizar los esquemas de planificación entre los diferentes niveles de gobierno en la fase de posconflicto. De ahí la importancia de analizar el proceso político de integración de las iniciativas priorizadas por las comunidades en los PMTR y los Planes de Acción del PDET con los diagnósticos, indicadores y metas consignados en los respectivos planes de desarrollo territoriales.

En el presente trabajo indagativo se seleccionó el municipio de Cáceres integrado al PDET Norte, Nordeste y Bajo Cauca debido a su importancia en la implementación de la Reforma Rural Integral; además, porque tiene la particularidad de formar parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -programa directamente asociado al PDET- y también es considerado como Zona más Afectada por el Conflicto Armado y Zona Futuro. Entre enero y junio de 2020 se discutió y aprobó su primer plan de desarrollo municipal bajo la vigencia de los PDET.

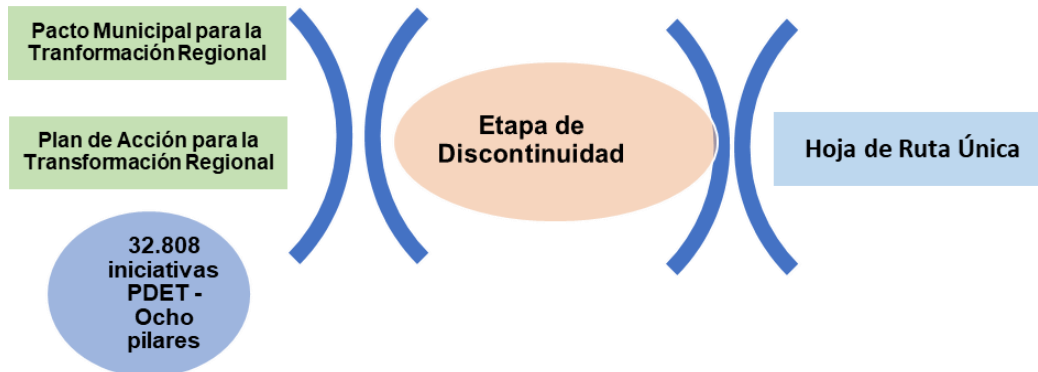
Un primer aspecto crítico al momento de estudiar la integración de las iniciativas del PMTR y el Plan de Acción del PDET en los planes de desarrollo municipales se encuentra en la irrupción de una etapa de discontinuidad como resultado de la imposición de la Hoja de Ruta Única (HRU) como instrumento articulador entre los diversos planes nacionales y territoriales asociados a la implementación del Acuerdo Final. La HRU emergió como una imposición unilateral del gobierno de Iván Duque en el marco de la política de *Paz con legalidad* con el objetivo de “ordenar la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en un horizonte de 15 años” (ART, 2022). En ese sentido, se priorizó un enfoque basado en lo técnico y esto implicó que el modelo participativo que caracterizó la conformación de los Grupos Motor y los Consejos Municipales y Subregionales de Planeación Participativa durante el diseño multiescalar del PDET fuera perdiendo progresivamente su impacto al convertirse solamente en validadores territoriales en el diseño de la HRU.

En esta etapa de discontinuidad se rompió con la participación concurrente de las organizaciones sociales y los Grupo Motor en la implementación de las iniciativas priorizadas en el PMTR y el PATR; asimismo, se descargó en los gobiernos territoriales la responsabilidad de

transversalizar los planes de desarrollo con los componentes contemplados en la HRU. De esta forma, el gobierno Duque deformó el espíritu participativo que orientó el diseño de los PDET y estableció nuevos criterios de priorización en iniciativas detonantes, dinamizadoras y locales.

### Figura 16

*Discontinuidad en la implementación de los PDET*



Sin embargo, la imposición de la HRU en los planes de desarrollo propició un desfase en términos de planificación del territorio. En efecto, para junio de 2020, cuando ya se habían discutido y aprobado la totalidad de los planes de desarrollo en los municipios PDET, la Agencia de Renovación del Territorio no había publicado los dieciseis HRU. Esto conllevó a que las iniciativas detonantes, dinamizadoras y locales asociados al PDET no fueran incluidas en los planes de desarrollo. A pesar de este evidente desfase entre la aprobación de los planes de desarrollo y la publicación de las HRU, el plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos* si la contempló como una herramienta a posteriori de la siguiente forma:

Una vez implementada y validada la metodología en la Hoja de Ruta Única en el Municipio de Cáceres los proyectos identificados serán priorizados en los programas o subprogramas que apunten al PDET. Los recursos adicionales necesarios para la implementación de los proyectos de inversión de la Hoja de Ruta podrán obtenerse de las fuentes de financiación focalizadas al PDET, siempre y cuando se incorporen en los instrumentos de planeación territorial y se realice la debida gestión por parte del municipio (Plan de Desarrollo *Cáceres Somos Todos*:27)

Otro aspecto de suma importancia al momento de analizar la integración política de las iniciativas del PMTR y el Plan de Acción del PDET con los planes de desarrollo se relaciona con la voluntad de los mandatarios electos. En un primer momento, esta voluntad se ve expresada en diseño y socialización de los programas de gobierno. A partir de estos programas los candidatos en la contienda electoral asumen un compromiso programático con las comunidades que buscan representar. En 2019 se celebraron las primeras elecciones subnacionales bajo la vigencia del Acuerdo Final, esta circunstancia abrió una ventana de oportunidad que permitió que la discusión pública en torno a la implementación de las disposiciones de la Reforma Rural Integral alcanzara una dimensión territorial.

En el caso de los PDET, los candidatos a las alcaldías de los 170 municipios seleccionados no desestimaron las potencialidades de los diagnósticos, iniciativas y redes organizativas constituidas por las comunidades durante el diseño de los PMTR. Los PDET se convirtieron en tema central de la campaña electoral y muchos candidatos los incluyeron en sus respectivos programas de gobierno. De ahí que los programas de gobierno se conviertan en un primer antecedente de análisis en el ciclo de integración de las iniciativas del PMTR en los planes de desarrollo.

También resulta abordar los alcances y continuidades de la metodología participativa empleada en el diseño de los PDET. En efecto, el diseño multiescalar que inicia desde lo veredal y concluye en lo regional trazó una importante ruta de planificación del desarrollo; sin embargo, el rol de las organizaciones durante la fase de implementación se ha visto seriamente cuestionando y reducido a servir como garantes o validadores de las intervenciones. Resulta pertinente precisar si el PDET se erige solo como una metodología de planificación -susceptible de ser empleada en otras experiencias de diseño participativo como los recientes Diálogos Regionales Vinculantes- o si también incluye dinámicas integradoras de implementación.

El primer punto del Acuerdo Final relativo a la Reforma Rural Integral aborda las desigualdades rurales como uno de los aspectos centrales en la persistencia del conflicto armado. De ahí que su negociación haya sido crucial en la Mesa de Conversaciones de La Habana; además, porque apelaba a los incentivos identitarios y planteamientos estratégicos de la guerrilla de las FARC-EP. Desde esa perspectiva, los PDET se erigieron como instrumentos claves en el abordaje de la planificación del desarrollo, la gobernanza territorial y el enfoque de paz territorial porque sus criterios de priorización se basaron en



- Niveles de pobreza en particular pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas;
- Grado de afectación derivado del conflicto,
- Debilidad institucional, administrativa y de la capacidad de gestión y 4) Presencia de cultivos de uso ilícito.

A pesar de la importancia de la participación ciudadana en su diseño, la metodología de planeación participativa implementada en los PDET no fue construida conjuntamente con las comunidades y sus reglas procedimentales fueron institucionalizadas por la ART; es decir, fue una imposición institucional que en el corto plazo direccionó los espacios de discusión y deliberación. A pesar de ello, la metodología avanzó considerando el desarrollo local desde el potencial de recursos del territorio y sus necesidades, y definiendo líneas de acción en el marco de un proceso participativo e integral alrededor de los PATR.

Aunque el cierre en la estructuración de los dieciséis PATR suscitó gran expectativa y confianza entre las comunidades priorizadas, su horizonte de implementación a largo plazo generó cierta incertidumbre, especialmente porque las 32.808 iniciativas seleccionadas carecían de elementos trascendentales para un documento de planeación sólido; entre ellos: cronogramas, metas, responsables, actores involucrados y recursos. Lo que implicaba un eventual abordaje de un componente de diseño que debería ser guiado por expertos en planeación e involucrar necesariamente a las autoridades locales y a los sectores gubernamentales responsables de la ejecución (Procuraduría, 2019; 2021).

Al ser un instrumento de planificación del territorio en escenarios de posconflicto, los PDET se convirtieron en elementos centrales en la discusión pública en las elecciones subnacionales de 2019. A la conclusión de su fase de diseño le siguió la integración en los planes de desarrollo municipales y departamentales. Esta integración se dio a partir de dos momentos; el primero, como resultado del compromiso político asumido por los candidatos en sus respectivos programas de gobierno; el segundo, en la elaboración de diagnósticos participativos y en la participación de los Grupos Motor en la priorización de las iniciativas del PMTR en los programas y proyectos del plan de desarrollo. En el caso del municipio de Cáceres, el ciclo de integración se enmarcó en la estrategia de fortalecimiento administrativo *Gobiernos Locales* en el cual confluyeron la ART, los secretarios de despacho y los coordinadores de programas con integrantes del Grupo Motor. Este proceso –muy bien valorado por actores sociales y líderes políticos– se acompañó de la elaboración de una serie de diagnósticos participativos que permitieron identificar un 56,3% de equivalencia

entre los programas presentados en el anteproyecto del plan de desarrollo y las iniciativas priorizadas en el PMTR.

Con la integración de las iniciativas del PMTR al plan de desarrollo *Cáceres Somos Todos*, el gobierno del alcalde Juan Carlos Blanco asumió un compromiso político de avanzar con la implementación PDET; no obstante, en el plan de desarrollo no se determinó explícitamente el grado de corresponsabilidad con las entidades del Gobierno nacional o se estableció una estrategia de complementariedad con las iniciativas dinamizadoras y locales consignadas en la HRU. De esta forma, se genera un desfase y no se asume desde el plan plurianual de inversiones un cronograma, fuentes de inversión y actores responsables por cada iniciativa integrada; circunstancia que dificulta las labores de monitoreo y veeduría por parte del Grupo Motor o las comunidades receptoras.

En presente trabajo indagativo se enfocó en el municipio de Cáceres debido a su importancia en la implementación de la Reforma Rural Integral, permitiendo apreciar el proceso de integración de las iniciativas del PMTR al plan de desarrollo, un proceso inédito y que implicó la co-creación con el Grupo Motor de una matriz de integración; debido a ese énfasis, no se abordaron elementos de importancia que eventualmente podrán ser retomados en futuras investigaciones. Entre los principales resaltó: un estudio comparado que determine el conjunto de estrategias o mecanismos de integración empleados en diferentes subregiones PDET; una exploración histórica sobre las líneas de continuidad y ruptura entre las políticas de intervención en zonas de conflicto armado que se han implementado en el país desde mediados del siglo XX; una indagación analítica sobre la armonización entre los planes de desarrollo departamentales y los planes de desarrollo municipales a partir de la HRU; y finalmente, la incidencia social de los Grupo Motor en los Planes Integrales Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) del PNIS.

En perspectiva, todo parece indicar que, en el marco de la ejecución de la Ley 2272 de 2022 también conocida como la Ley de la Paz Total, los PDET tendrán un papel protagónico. En su sexto artículo, la citada ley establece que:

En los Planes de Desarrollo de las entidades territoriales ubicadas en zonas PDET se priorizará lo dispuesto en el Plan Marco de Implementación (PMI) y, en concordancia con ello, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Acción para la Transformación Rural (PATR), los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo

Alternativo (PISDA), los Planes Nacionales Sectoriales (PNS), los Planes Integrales de Reparación Colectiva y los Planes de Retorno y Reubicación.

El mayor reto se encuentra en recuperar la confianza afectada por las imposiciones unilaterales del gobierno de Iván Duque y reactivar los espacios de integración social que caracterizaron la metodología participativa en el diseño de los PDET. En una estrategia que podría consolidar las “Regiones de paz” y promover auténticos escenarios de desarrollo y posconflicto. Además, el presente trabajo puede servir como modelo o referente de análisis para el abordaje de los ciclos de integración entre los PMTR y los planes de desarrollo que serán discutidos durante el primer trimestre del año 2024

## Referencias

- Álvarez, K. (2016). Desarrollo local como herramienta de postconflicto en Colombia. Trabajo Final de Máster en Desarrollo Local e Innovación Territorial. *Revista Digital GeoGraphos*, 7 (82), 1-35.
- Alvis, J. (2017). Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: el caso de El Carmen de Bolívar - Colombia. Tesis de doctorado. Universidad de Nuevo León.
- Agencia de Renovación del Territorio -ART-. (2018). 1 de agosto. “Los PDET son el diálogo social más grande del mundo” presidente Santos. [https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los\\_pdet\\_son\\_el\\_dilogo\\_social\\_ms\\_grande\\_del\\_mundo\\_presidente\\_santos](https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_son_el_dilogo_social_ms_grande_del_mundo_presidente_santos)
- Blanco, J. (2019). Programa de gobierno Cáceres Somos Todos, 2020-2023. <https://wapp.registraduria.gov.co/electoral/Elecciones-2019/infocandidatos2019.php>
- Barreto, M. (2015). El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio – ¿Un modelo de construcción de paz para el post conflicto en Colombia? *Papel Político*, 20(2), 461-479.
- Blanco, T. (2022). El Programa Nacional de Pacificación y Rehabilitación en el marco del primer Gobierno del Frente Nacional en Colombia (1958-1960): ¿Una apuesta de transición hacia la paz? *Rev. hist. derecho [online]*, 63, 147-177. ISSN 1853-1784.
- Blanquer; j, & Fajardo; D. (1991). *La descentralización en Colombia: Estudios y propuestas*. Lima; Perú: Institut français d'études andines, Universidad nacional de Colombia Canto, R. (2012). *Gobernanza y democracia. De vuelta al río turbio de la política*. *Gestión y Política Pública*, XXI(2), 333-374.
- Carvajal, B. (2011). *Desarrollo local: manual básico para agentes de desarrollo local y otros actores*. Compañía Española de Reprografías y Servicios, Málaga.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político -Cepdipo-. (2022). La implementación territorial del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. <https://cepdipo-co.org/publicacion?p=99/la-implementacion-territorial-del-acuerdo>
- Chilito, A. (2018). Participación comunitaria, gobernanza y gobernabilidad. Experiencias de construcción de paz en el departamento del Cauca, Colombia, y su aporte al posconflicto. El caso del corregimiento de Lerma. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 53, pp. 51-72. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a03>
- Cinep-Cerac. (2020). Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>
- Collazos, W. (2009). El estudio de caso como recurso metodológico apropiado a la investigación en ciencias sociales. *Revista Educación Y Desarrollo Social*, 3(2), 180-195. <https://doi.org/10.18359/reds.887>
- Colombia. Documento oficial. Conpes 2523 de 1991: El Plan Nacional de Rehabilitación 1991-1994: orientación, cobertura y financiación.

- Colombia. Documento oficial. Conpes 2523 de 1991: El Plan Nacional de Rehabilitación 1991-1994: orientación, cobertura y financiación.
- Comisión de la Verdad. (2022). La Comisión Especial de Rehabilitación. <https://www.comisiondelaverdad.co/la-comision-especial-de-rehabilitacion>
- Consejo Noruego para los Refugiados. (2021). Contexto humanitario de Cáceres, Antioquia. [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2111\\_sitrep\\_caceres\\_antioquia\\_vf.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2111_sitrep_caceres_antioquia_vf.pdf)
- Espinosa, F. (2022). Pacificación y rehabilitación: balance de la Comisión Nacional Investigadora de las Causas y Situaciones Presentes de la Violencia como experiencia incipiente de justicia transicional (1958-1959). FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 22, 166-191. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n22.96289>
- Farinós, J. (2008). Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda. Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles, 46, 11-32.
- García-Giraldo, J. P., (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 50(133), 454-481. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- FARC-EP. (2013). Las cien propuestas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial de las FARC-EP <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2013/03/Las-cien-100-propuestas-de-desarrollo-agrario-integral-con-enfoque-territorial-de-las.pdf>
- Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí” [https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/sirirPDET\\_Final.pdf](https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf)
- Fundación Ideas para la Paz -FIP-. (2022). El dilema de los PDET: ¿Cómo construir sobre lo construido o seguir en lo mismo? Recuperado en <https://ideaspaz.org/publicaciones/investigaciones-analisis/2022-06/el-dilema-de-los-pdet-como-construir-sobre-lo-construido-sin-seguir-en-lo-mismo>
- Fithri, P., Games, D., Lina, E. C., & Hidayat, R. (2020). Factors influencing SME innovation in local government: The case of SMEs in Nagari. International Journal of Management, 11(4), 221- 231
- García, A. (2022). El acuerdo por cumplir: Paz y desarrollo rural en Colombia. Editorial Crítica, Bogotá
- Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdo final.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdo final.pdf)
- Gómez, N. (2016). El Desaparecido Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y el esperado posconflicto <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-silla-llena/el-desaparecido-plan-nacional-de-rehabilitacion-pnr-y-el%20A0esperado-posconflicto/>

- Instituto Kroc. (2022). Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación <https://curate.nd.edu/show/z029p270x6d>
- Jaramillo, S. (2016). La paz Territorial <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>
- Jaramillo-Marín, J. (2011). Expertos y comisiones de estudio sobre la violencia en Colombia. *Estudios Políticos*, 39, 231-258. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudios-politicos/article/view/11762>
- Launay, C. (2005). La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia. *Controversia*, 185, 92-105
- Lederach, J. (2010). *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*. Washington: United States Institute of Peace Press Books
- Machado, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mercado, B. (1993). El Tiempo. En qué anda el PNR. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-243600>
- Ministerio de la Defensa Nacional. (2008). *Plan de Consolidación Integral de La Macarena, 2008* <https://multimedia.ideaspaz.org/media/website/macarenaweb.pdf>
- Montenegro, N. (1990). El Plan Nacional de Rehabilitación: un modelo institucional para la democracia participativa, la descentralización y la lucha contra la pobreza. *Coyuntura social*, 264, 121-143
- Navarro Yáñez, C. J. (2010). “El imperativo de la gobernanza territorial: lógicas en la producción de la acción conjunta”, en F. Castillo Blanco (ed.): *Gobierno y democracia local: la experiencia andaluza y andina*. Granada: Red UIM, 315-328.
- Penagos, Ángela; Barrera, Camila; Umaña, Milena; Bustamante, Juan. (2016). *Lineamientos operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Rimisp, documento de trabajo N.º 207. [https://www.rimisp.org/wp-content/files\\_mf/1486404510207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf](https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1486404510207LineamientosOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2019). *Primer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz* [https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/primer\\_informe\\_al\\_congreso\\_avance\\_acuerdo\\_2016\\_2019.pdf](https://apps.procuraduria.gov.co/gp/gp/anexos/primer_informe_al_congreso_avance_acuerdo_2016_2019.pdf)
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Segundo Informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Segundo%20Inf%20al%20Congreso%20sobre%20el%20estado%20del%20avance%20de%20la%20implementaci%C3%B3n%20Acuerdo%20de%20Paz.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2021). *Tercer Informe al Congreso sobre el estado de avance de la Implementación del Acuerdo de Paz*.

- <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/docs/Procuraduri%CC%81a%20Conclusiones%20y%20recomendaciones%20Tercer%20Informe%20Paz%202021.pdf>
- Presidencia República de Colombia. (2008). Plan de Consolidación Integral de La Macarena <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/0808pcim.pdf>
- Prieto, A. (2018). Ordenamiento Territorial en la Amazonía: Caso de los PDET. *Revista Semillas*, (71-72), 36-39.
- Programa de Desarrollo Cáceres Somos Todos, 2020-2023. (2020). <http://www.caceres-antioquia.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-caceres-somos-todos-20202023>
- Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, (61), 72-96 <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Reyes, A. (2017). La política de tierras del posacuerdo de paz <https://alejandreyesposada.wordpress.com/2017/12/13/las-politicas-de-tierras-del-posacuerdo-de-paz/>
- Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera. *Revista de Estudios Territoriales*, 14(2), 113-135.
- Rosales; M, & Urriola; R. (2012). Hacia un modelo de desarrollo económico local y cohesión social <https://dds.cepal.org/redesoc/publicacion?id=2358>
- Saavedra, M., & Ojeda, L. (2006). Trabajo en Red: Imaginarios conceptuales de paz, desarrollo y región en los programas de la Red Prodepaz. Documentos Ocasionales, (74). Bogotá: CINEP.
- Sánchez, G. (1988). Rehabilitación y violencia bajo el Frente Nacional. Análisis Político No. 4. Mayo – Agosto.
- Uribe, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 167-189.
- Valencia Agudelo, G. D., & Chaverra Colorado, F. A. (2022). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros cinco años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos*, (64), 10–25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>
- Vida Nueva Digital. (2012). Plan de Consolidación Integral de la Macarena. <https://www.vidanuevadigital.com/2012/02/22/plan-de-consolidacion-integral-de-la-macarena-pcim/>
- Villamizar, D. (2020). Las guerrillas en Colombia: Una historia desde los orígenes hasta los confines. Debate. Bogotá.
- Yin, R. (1994): Case Study Research. Design and Methods, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Second Edition, Sage Publications, London.
- Zapata, O. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 30 (3), 233-246.