

Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*

Participatory Democracy and Development Planning in Development Programs with a Territorial Approach

*Germán Darío Valencia-Agudelo***

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
<http://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

*Daniel Restrepo-Cano****

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia
<https://orcid.org/0000-0002-3424-9133>

Artículo de investigación

Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2019

Fecha de aceptación: 25 de octubre de 2019

* Resultados de la investigación “Balance sobre los avances, dificultades y retos en la construcción de paz territorial en Antioquia” (código 2017-16979), financiado por el Comité de Apoyo a la Investigación (CODI), de la Universidad de Antioquia, y desarrollado por la línea “Conflicto armado, paz negociada y posconflicto” del grupo de investigación Hegemonía, Guerras y Conflicto, del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

** Doctor en Estudios Políticos. Miembro del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co

*** Joven investigador y estudiante de pregrado en Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: daniel.restrepo20@udea.edu.co

Para citar este artículo

Valencia-Agudelo, G. D. y Restrepo-Cano, D. (2020). Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Campos en Ciencias Sociales*, 8(1), 115-142. DOI: <https://doi.org/10.15332/25006681/5260>

RESUMEN

La promesa de la paz territorial yace en estado incipiente en el posconflicto colombiano. De este, solo se destacan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el esfuerzo más palpable de aquella cuasiincumplida promesa. El artículo muestra cómo con estos programas —fruto de la implementación del Acuerdo Final con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (Farc-EP)— el Estado ha logrado llegar a las regiones más afectadas por el conflicto armado y crear espacios de participación para priorizar proyectos de inversión social, económica y productiva en los territorios rurales, que los convierte en instrumentos de gestión comunitaria y planeación participativa. Asimismo, expone la dificultad actual para la ejecución de dichos proyectos, debido a una serie de problemas de tipo financiero y presupuestal en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo.

Palabras clave: democratización, desarrollo participativo, paz, participación comunitaria.

ABSTRACT

The promise of territorial peace lies in an incipient state in the Colombian post-conflict, in which only the Development Programs with Territorial Approach – PDET – can be highlighted as the most palpable effort of that quasi-breached promise. This article shows how with these programs – the product of the implementation of the Final Agreement with the Farc-EP– the State has managed to reach the regions most affected by the armed conflict, creating spaces

for participation to prioritize social, economic, and production investment projects in rural territories, turning them into instruments of community management and participatory planning. But the article also exposes the current difficulties to implement these projects due to a series of financial and budgetary problems in the new National Development Plan.

Keywords: democratization, participatory development, peace, community participation.

INTRODUCCIÓN

Desde que comenzó el proceso de negociación de la paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP) en octubre de 2012, y después de la firma del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (en adelante Acuerdo Final) en noviembre de 2016, se insistió en que el posconflicto colombiano debería tener un enfoque territorial (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016, p. 6).

Según Sergio Jaramillo (2018, p. 164) —quien logró posicionar el término en la literatura reciente en Colombia—, con el enfoque territorial se buscaría desarrollar las instituciones del Estado en las regiones más afectadas por el conflicto armado, articular entre ellas los esfuerzos y movilizar a la población en esos territorios alrededor de la paz. Esta fue una propuesta basada en cuatro acciones (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p. 520): 1) realizar un “despliegue de la institucionalidad en los territorios más afectados por el conflicto”; 2) garantizar “el goce de los derechos constitucionales para la ciudadanía colombiana, principalmente de las víctimas”; 3) implementar el Acuerdo Final “desde el territorio, reconociendo sus particularidades y con amplia participación y movilización de las autoridades locales y de las comunidades” y 4) generar “espacios de diálogo entre los distintos sectores de la sociedad colombiana para definir conjuntamente visiones compartidas sobre la paz y el desarrollo de los territorios”.

A pesar de la claridad de esta idea y de la insistencia con que se ha presentado, a más de tres años de la firma del Acuerdo Final, este enfoque territorial es poco visible y accesible en Colombia (Valencia, Valencia y Banguero, 2019). Las promesas de realizar una Reforma Rural Integral (RRI), de ampliar los espacios de participación en los territorios más afectados por el conflicto a través de las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz en la Cámara de Representantes y de construir una política integral de solución al problema de las drogas ilícitas, en particular con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), yacen en un estado incipiente. En este desolador panorama, solo se pueden destacar los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como el esfuerzo más palpable de aquella promesa cuasiincumplida.

Los PDET se convirtieron para el Gobierno colombiano en uno de los pocos instrumentos que ha posibilitado llegar con las instituciones a las regiones más afectadas por el conflicto armado. Han sido instrumentos de gestión y planeación participativa del desarrollo, con el que se ha buscado efectuar los programas señalados en el Acuerdo Final. Con ellos se ha buscado articular los diversos proyectos de inversión social con la paz, de modo que se consiga, en el mediano y largo plazo, cerrar la brecha de desigualdad existente entre el campo y la ciudad.

El presente artículo tiene como objetivo analizar los procesos democratizadores de participación y la planeación del desarrollo que se dieron entorno a la implementación de los PDET en Colombia. Se describe, en la primera parte, la filosofía, los objetivos y el procedimiento adoptado en el país en torno a los PDET. Se pone en la mira, en la segunda parte, el componente de la *democracia participativa*, que muestra la manera concertada como se han construido estos planes con las comunidades de los 170 municipios más afectados por el conflicto en Colombia. En la tercera parte, se trabaja el componente de *planeación del desarrollo*, donde se explica cómo se identificaron y seleccionaron los proyectos de inversión en los territorios, de acuerdo con su contexto, las necesidades específicas y las particularidades económicas, productivas, sociales, culturales y ambientales. En la cuarta parte, se analiza los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y su relación con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Iván Duque. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Para la construcción de este artículo se utilizó información, en primer lugar, ofrecida por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que fue el órgano oficial encargado de acompañar la elaboración, seguimiento e implementación de los PDET. En segundo lugar, se analizaron los 16 PATR y diversos pactos municipales para la transformación regional (PMTR) y pactos municipales para la transformación regional (PCTR), que son los documentos que contienen la información detallada de las decisiones tomadas en los escenarios de participación. Además, se utilizó información suministrada, a través de entrevistas, de funcionarios públicos encargados de este componente y de personas de la comunidad que participaron en los ejercicios de planeación. En tercer y último lugar, se utilizaron variados informes publicados durante el tiempo de implementación de los PDET, por la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) y la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

LA APUESTA POR LOS PDET: LA IDEA Y SU MATERIALIZACIÓN

Aunque la idea de planear el desarrollo con un enfoque territorial no es nueva en Colombia —pueden identificarse rasgos dos décadas atrás, durante los gobiernos de Samper y Pastrana (1994-2002) (Forero, 2000; Velásquez y González, 2003)—, debe decirse que los PDET son fruto del punto uno del Acuerdo Final, y lograron implementarse, en gran parte, durante el último año del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2018) (Decreto 893 de 2017)¹. Estos programas fueron pensados desde el inicio de la Mesa de Conversaciones de La Habana como instrumentos de gestión comunitaria y planeación participativa del desarrollo, con los que se buscaría concretar los programas derivados de la RRI y como mecanismo esencial para afrontar el periodo de posconflicto y la construcción de paz en Colombia.

La propuesta inicial con los PDET era que estos se configuraran como el dispositivo para lograr una participación de “[...] la gente en las regiones alrededor de la construcción de la paz” (Jaramillo, 2018, p. 168), a través de “[...] procesos de

1 Luego de que entrara en vigencia el Decreto 893 de 2017, comenzó todo el proceso de implementación de los PDET (entendiendo por implementación los ejercicios de planeación participativa), proceso que finalizó seis meses después del inicio del gobierno de Iván Duque, es decir, en enero de 2019.

planeación participativa ‘de abajo hacia arriba’ en los territorios” (p. 168). Con ellos se lograría “[...] poner en marcha una campaña para que entre autoridades y comunidades se piense en las características y necesidades del territorio, en las respuestas a esas necesidades, y de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios” (p. 168). En definitiva, con los PDET se buscaría en la fase de la implementación del Acuerdo Final “[...] hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción” (p. 168).

De allí que quedara consignado en el punto 1.2 del Acuerdo Final que estos programas tendrían como objetivo:

[...] 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, haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto. (Gobierno de Colombia y Farc-EP, 2016, p. 21)

En definitiva, con los PDET en el Acuerdo Final se pretendía dinamizar el desarrollo social, económico y productivo de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno, generando condiciones para revertir las causas de este, como los problemas en la tenencia de la tierra, la falta de bienes y servicios públicos en algunos territorios y las dificultades en la participación política. Esta idea quedó resaltada, igualmente, en la norma de creación de los PDET, Decreto 893 de 2017. Allí se enfatiza que en

[...] los PDET subyace la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición. (Título 3.1, párr. 4)

En este decreto también se dice que los PDET son universales con aplicación territorial (en los territorios más afectados por el conflicto) y que su objetivo lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad (Título 3.1, párr. 4). En este sentido, a la norma presidencial de los PDET se le asigna un doble propósito: por un lado, generar espacios de participación de las comunidades para la toma de decisiones sobre sus territorios, y, por el otro, que el Estado colombiano llegue a esas zonas más afectadas por el conflicto con programas y proyectos dirigidos a la transformación social y al desarrollo del sector rural.

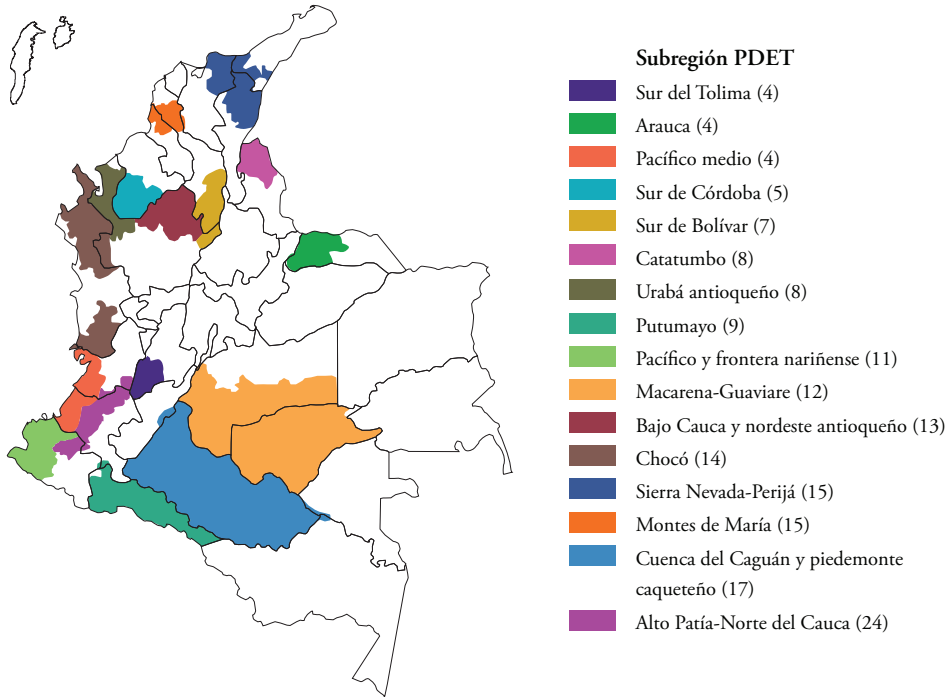
Asimismo, los municipios priorizados para ser los beneficiados con esta herramienta de participación ciudadana deberían ser escogidos por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con base en cuatro criterios establecidos en el Acuerdo Final:

1. Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
2. El grado de afectación derivado del conflicto armado.
3. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
4. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (Decreto 893 de 2017, Título 3.1, párr. 6)

Precisamente, la aplicación de estos cuatro criterios llevó a que se priorizaran 170 municipios (11 000 veredas en 19 departamentos), distribuidos en 16 subregiones (figura 5.1). En estos territorios debería trabajarse en dos dimensiones: la primera asociada a la democracia participativa, donde los variados actores que habitan los territorios participan en las tres escalas territoriales, de abajo hacia arriba, desde las veredas, los municipios y las regiones, y la segunda dimensión, asociada a la planeación del desarrollo, donde, fruto de esa deliberación territorial, la ciudadanía

prioriza las inversiones que el Estado debe realizar para promover la construcción de la paz en el país.

Figura 5.1. Colombia: subregiones de los PDET. El dato entre paréntesis corresponde al número de municipios priorizados por subregión.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2018).

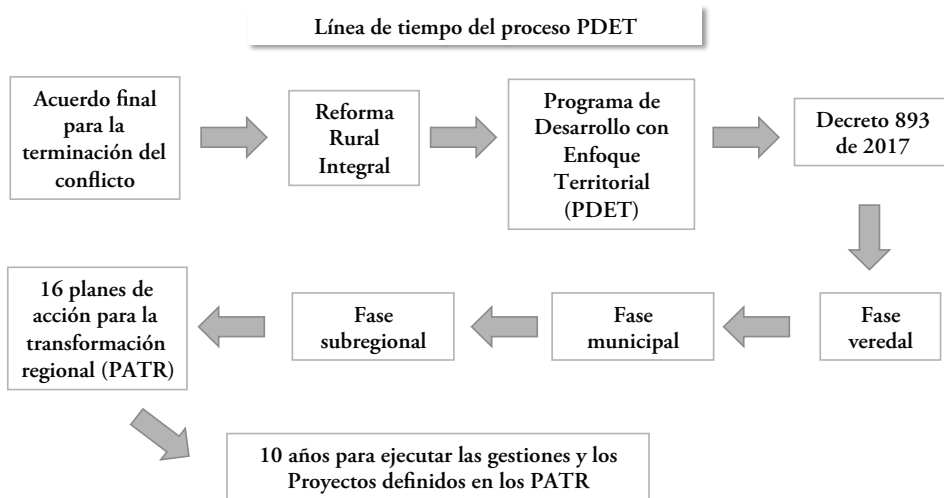
Finalmente, para la implementación de los PDET, el Gobierno nacional designó a la ART. Esta agencia, creada en el 2015 mediante el Decreto 2366 de 2015 y modificada por el Decreto 2096 de 2016, fue la encargada de organizar los diferentes espacios de participación, de convocar a la ciudadanía y de ayudar a redactar los proyectos que finalmente fueron priorizados (Natalia Jaramillo², comunicación personal, 2019). Además, la ART tuvo como objeto

2 Funcionaria de la ART encargada de Remedios y Segovia.

[...] 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 integren de manera sostenible al desarrollo del país. (Decreto 2366 de 2015, cap. 1, art. 3)

Para los PDET se establece una secuencia de implementación o línea de tiempo, que inicia con la concepción en el Acuerdo Final y termina con la ejecución de los proyectos definidos en los PATR, con un tiempo proyectado de 10 años (figura 5.2).

Figura 5.2. Línea de tiempo del proceso de los PDET.



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, tanto en el Acuerdo Final como en los decretos de creación y reglamentación se resaltó la idea de que los PDET serían un instrumento para contribuir a revertir las causas que dieron origen al conflicto. Con estos, se fomentaría el desarrollo de la economía campesina y familiar, se promovería la participación de las organizaciones

sociales y comunitarias, y mejoraría la calidad de vida de los pobladores rurales. Además, se identificaron dos componentes estructurantes de los PDET: los procesos democratizadores de participación y la concurrencia de diversos actores en la planeación del desarrollo. Uno y otro elemento se concatenan para dar paso a una nueva realidad en Colombia en el posconflicto.

EL COMPONENTE DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LOS PDET

Es claro que la idea de paz territorial del Acuerdo Final está fundamentada en la propuesta de la *democracia participativa*³. Allí se dijo que “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). Este es un tratado de paz en el que el Estado se comprometió a trabajar por la generación de espacios democráticos en el posconflicto, con el objetivo de lograr una amplia participación de las autoridades locales y las comunidades, entre ellas las asociaciones de víctimas, minorías étnicas y organizaciones de mujeres. Este sería un trabajo mancomunado entre instituciones del Estado central con instituciones locales y comunidades organizadas que permitiera construir conjuntamente visiones compartidas sobre la paz y el desarrollo de los territorios.

De allí que Sergio Jaramillo (2018), alto comisionado para la Paz durante el gobierno Santos (2010-2018), insistiera en que con programas como los PDET se permitiría dar concreción a una apuesta democratizadora⁴. Estos programas posibilitarían la inclusión e integración territorial a través de alianzas entre el Estado y las comunidades para construir conjuntamente institucionalidad en los territorios más afectados por el

3 Aunque la democracia participativa tiene una multiplicidad de nociones y sentidos, es común relacionarla con asuntos como la participación ciudadana, comunitaria y popular, y con democracia local y directa (Massal, 2010). Este tipo de democracia se fundamenta en la participación ciudadana para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que los afectan como sociedad, y se relaciona con los espacios para el encuentro y el debate alrededor de temas de la vida pública.

4 Portela, Mesa y Gil (2017, p. 45) aseguran: “Otra concepción de la democracia asume que la implicación ciudadana no se limita al momento electoral, sino que incluye toda una variedad de formas de participación, institucionales y no institucionales, instituidas e instituyentes, que robustecen la democracia y otorgan mayor legitimidad a las decisiones tomadas”.

conflicto. Esta institucionalidad se entiende “no solo como la presencia de entidades estatales, sino como el establecimiento conjunto de prácticas y normas que regulen la vida pública y produzcan bienestar” (p. 169).

La idea de fondo es que

[...] la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas facilita la gestión del conflicto social, reduce el peligro de desviaciones autoritarias y mejora la calidad de la gobernanza democrática, ya que las políticas definidas con la participación directa de los ciudadanos responderían mejor al interés público. (Díaz y Heras, 2016, p. 39)

Así, los procesos de planificación y las iniciativas para el desarrollo que surgieran en el marco de la implementación del programa PDET adquirirían tal legitimidad en las comunidades que estas logran apropiarse fuertemente de sus ideas. Esto es beneficioso, ya que los habitantes se apropian de esos proyectos, los defienden y se mueven en pro de sacarlos adelante pues fueron iniciativas establecidas por ellos mismos.

De allí que la característica especial de los PDET sea su construcción colectiva, ya que son las mismas comunidades las encargadas de planificar el desarrollo en su territorio y proponer los proyectos de acuerdo con su contexto. Es decir, aquí se aplica el enfoque territorial: se tienen en cuenta sus necesidades específicas y sus particularidades económicas, productivas, sociales, culturales y ambientales. De igual manera, concluye el ex alto comisionado para la Paz del gobierno Santos:

[...] un ejercicio de este tipo es también una forma de construir espacios de discusión en el nivel territorial —la llamada esfera pública— para deliberar alrededor de propósitos comunes y recuperar las reglas básicas de respeto y cooperación. Por esa misma razón esos espacios de deliberación son también espacios de reconciliación. (Jaramillo, 2018, p. 171)

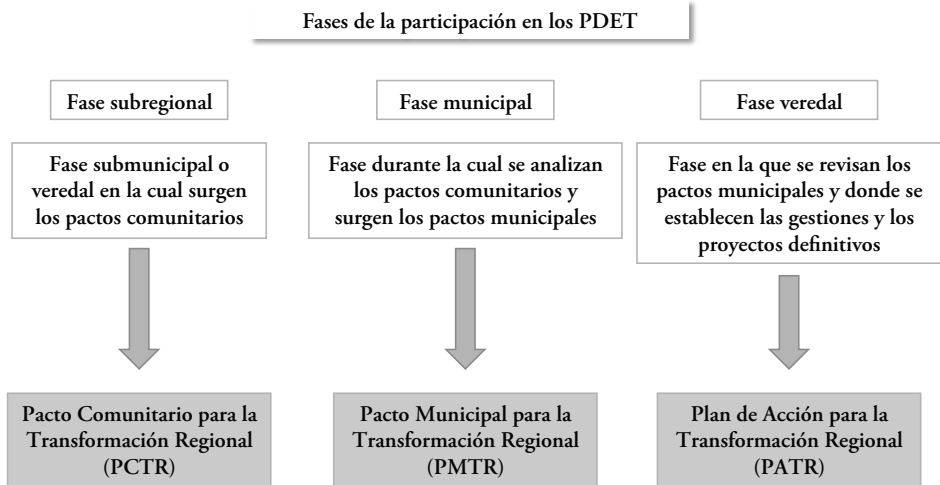
Precisamente, intentando dar cumplimiento a este propósito, en el Decreto 893 de 2017 se advierte la necesidad de que el Estado cumpla lo dispuesto en el Acuerdo Final en lo relacionado con el enfoque territorial, en particular con la participación ciudadana. Lo que implica

[...] disponer efectivamente de un instrumento para que los habitantes del campo, las comunidades, los grupos étnicos y todos los involucrados en el proceso de construcción de paz en las regiones, junto al Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades, de acuerdo al enfoque territorial acordado entre todos. (Título 4.2)

Para la construcción o implementación de los PDET, el Decreto estableció tres fases de planificación participativa: los niveles veredal, municipal y subregional, y la metodología para cada fase fue la siguiente: en la *fase veredal* se divide cada municipio en “núcleos veredales” o Unidades Básicas de Planeación (UBP), dentro de los cuales las comunidades deben realizar preasambleas comunitarias en las que elegirían los delegados que irían a la asamblea general en donde tuvo lugar el proceso de construcción y aprobación del PCTR.

Luego, en la *fase municipal*, que contaría con la participación del sector privado, la institucionalidad pública local y las organizaciones sociales, entre otros actores, se encargarían de tener como producto final el PMTR. Finalmente, en la *fase subregional*, se iniciaría con la elección de delegados de la municipal para participar en la fase. Aquí los delegados deberían concertar y aprobar, con delegados del resto de municipios de la subregión, los PATR, que son los documentos finales del proceso PDET y donde se encuentran plasmados los proyectos y gestiones definitivas que fueron priorizadas por las comunidades (figura 5.3).

Figura 5.3. Fases de planificación participativa los PDET.



Fuente: elaboración propia con base en el Decreto 893 de 2017.

En el programa PDET se observa una participación de diversos actores, con lo que se cumple la esencia de ser un proceso de planeación colectiva y no una imposición unilateral del Gobierno, ni una política de desarrollo generalizada para todas las regiones priorizadas. Los PDET fueron pensados como proyectos contruidos de forma participativa con las comunidades que serían beneficiadas directamente por el Acuerdo Final. Se destaca que en el centro de estos programas deberían estar los miles de ciudadanos que aún reivindican la posibilidad de tener satisfechas sus necesidades básicas más elementales.

Además, con el desarrollo de estos programas se defiende la idea de incorporar, tanto en su diseño como en su ejecución, todos los enfoques del Acuerdo Final: diferencial, étnico y de género. Con el enfoque territorial se busca tener en cuenta las particularidades de cada territorio, y sus diferentes características y complejidades (ambientales, sociales, culturales, productivas, económicas, orden público, conflicto armado y cultivos ilícitos, entre otras).

El balance que se puede hacer del componente participativo del proceso de implementación de los PDET es que este se cumplió. Una revisión detallada de los 16 PATR evidencia que la metodología adoptada fue efectiva (tabla 5.1). El proceso inició en todos los casos con una nucleación de las veredas; se aplicaron los criterios de selección y se diseñaron de forma participativa las estrategias, programas y proyectos que buscan fomentar el desarrollo rural, lo que permitió que surgiera la participación de los actores del mismo territorio.

Tabla 5.1. Colombia. Número de actores que participaron en los 16 PATR

Subregión del PATR	Núcleos veredales o UBP	PCTR	PMTR	Pactos étnicos	Actores del territorio que participaron	Administraciones municipales	Víctimas en la región según la Unidad de Víctimas	Habitantes de la región (proyección DANE 2018)
Alto Patía y norte del Cauca	240	24	24	3	32 248	24	185 855	788 456
Arauca	S. I.*	5	4	15	5 256	4	63 983	164 992
Bajo Cauca y nordeste antioqueño	106	13	13	0	11 128	13	134 666	484 730
Catatumbo	S. I.	10	8	4	8 136	8	S. I.	144 103
Chocó	S. I.	0	14	14	1275	14	S. I.	505 046
Cuenca del Caguán y piedemonte caqueteño	144	17	17	16	12 922	17	330 072	502 431
Macarena – Guaviare	74	12	12	10	9 604	12	224 623	272 157
Montes de María	S. I.	16	15	0	11 071	15	225 536	360 053

Subregión del PATR	Núcleos veredales o UBPs	PCTR	PMTR	Pactos étnicos	Actores del territorio que participaron	Administraciones municipales	Víctimas en la región según la Unidad de Víctimas	Habitantes de la región (proyección DANE 2018)
Pacífico medio	S. I.	3	4	2	3 770	4	259 659	482 715
Pacífico y frontera nariñense	104	11	11	2	9 800	11	239.134	452 879
Putumayo	94	9	9	15	9 081	9	167 137	316 368
Sierra Nevada – Perijá	99	15	15	12	12 161	15	485 603	1 465 665
Sur de Bolívar	54	7	7	0	6 637	7	136 513	S. I.
Sur de Córdoba	64	7	5	5	6 570	5	124 692	296 887
Sur de Tolima	45	4	4	4	6 083	4	S. I.	124 330
Urabá antioqueño	82	8	8	0	10 470	8	378 432	654 192
* Sin información								

Fuente: elaboración propia con base en la ART (2019).

En el primer ejercicio de nucleación veredal participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, las Juntas de Acción Comunal, los gobernadores indígenas, representantes legales de los procesos comunitarios y funcionarios de las administraciones municipales. Entre estos y otros actores, se logró surtir el primer procedimiento que consistía en describir y reconocer los territorios. Fue un proceso que, según Natalia Jaramillo, funcionaria de la ART en Antioquia (comunicación personal, 2019), tuvo dos momentos: primero, con los líderes seleccionados de las veredas agrupadas en los núcleos y, segundo, con grupos motor de alcance municipal (fase municipal).

Una imagen de la manera como se dio la participación de los diversos actores lo ofrece Wiston Gómez, coordinador de la ART para la regional Bajo Cauca y Nordeste antioqueño, quien describe cómo se implementó el PDET en la subregión del nordeste de Antioquia. Según el funcionario, la metodología participativa permitió recoger, bajo la figura de preasambleas, las principales necesidades y también las propuestas de las poblaciones:

Ustedes saben que nosotros trabajamos sobre ocho pilares. Por mes hacíamos reuniones. Cuando era, por ejemplo, los núcleos, que eran solo indígenas, ellos escogían los pilares; cuando era así en comunidad, cada uno escogía hacía qué pilar iba a trabajar, así como se construyeron los pactos comunitarios, y a su vez para ir ya a un espacio que nosotros llamábamos “grupo motor”, donde escogíamos de cada mesa un delegado. (Wiston Gómez, comunicación personal, 10 de abril del 2019)

La *fase veredal* culminó con el proceso de construcción y aprobación del PCTR. Luego, el segundo momento de esta fase consistió en elegir representantes para el “grupo motor” que tiene alcance municipal, pues participa en la Comisión Municipal de Planeación. La dinámica de este espacio municipal la describió Wiston Gómez así:

De cada núcleo veredal escogíamos unos delegados a grupo motor, los cuales los llevamos durante tres días al casco urbano, para que se encontraran los pactos comunitarios que salían de cada núcleo veredal. Fue así como ellos se fueron agrupando y ellos allá discutían durante tres días las oportunidades, las problemáticas y las iniciativas claves, entonces dentro de ese grupo motor era donde se construía el gran Pacto Comunitario para la Transformación Regional. (Wiston Gómez, comunicación personal, 10 de abril de 2019)

En definitiva, en Colombia fueron 16 subregiones priorizadas, que cobijan 19 departamentos, 170 municipios y 11 000 veredas, donde se logró reunir a los diferentes actores: campesinos, indígenas, afrodescendientes, empresarios, gremios, organizaciones sociales y comunitarias, exintegrantes de la guerrilla Farc-EP, y

autoridades gubernamentales del orden municipal, departamental y nacional⁵. Con todos ellos se realizó un trabajo participativo que tuvo el acompañamiento no solo del Gobierno través de la ART sino también de agencias internacionales, fundaciones y organizaciones sin ánimo de lucro, quienes contribuyeron a la implementación de los PDET y quienes también hicieron veeduría al proceso participativo.

El balance que hace la Fundación Paz y Reconciliación (Pares) (2019) de estos ejercicios de participación con el PDET es positivo:

Esto sirvió también para recuperar y reconstruir la confianza en las instituciones. Un hecho que ha sido posible gracias a la salida del escenario armado de la otrora guerrilla de las Farc-EP y que ha permitido la llegada de las entidades del Estado, más allá de la tradicional presencia de la Fuerza Pública. Asimismo, los PDET han representado la oportunidad de proveer de bienes y servicios públicos a los territorios tradicionalmente carentes de presencia del Estado. (p. 3)

En esta misma lógica, la FIP (2018) ha destacado los PDET como escenarios que contribuyen a la superación del conflicto armado. Para ellos, el desarrollo rural se articula con la participación ciudadana:

[...] el mecanismo más eficaz para lograrlo [el desarrollo rural] es la participación ciudadana, pues a través de ella es posible identificar las necesidades y deseos de la ciudadanía, priorizar acciones y generar confianza entre los actores participantes, tanto entre los distintos sectores ciudadanos, como entre estos sectores y la institucionalidad pública. (p. 8)

5 Una visión más amplia de actores que participaron en el proceso lo ofrece los 16 documentos PATR, donde se pueden encontrar un listado de actores como: mujeres, campesinos, autoridades municipales, organizaciones indígenas, empresarios y academia, entre otros. Incluso, en algunos PATR se enuncian nombres específicos de empresas, funcionarios, universidades y organizaciones que participaron, como, por ejemplo, ONU, USAID, PNUD, OEA, Universidad de Antioquia, SENA, EPM, Agencia de Desarrollo Rural, Mineros S.A, entre otros. Allí también se menciona el número total de actores que participaron y de administraciones municipales involucradas.

Sin embargo, a pesar de estos aspectos positivos, tanto la Pares como la FIP han presentado críticas a este componente. La primera destacó las quejas de las comunidades en cuanto a la metodología de las reuniones, pues los participantes se desgastaban, lo cual hizo necesarios ajustes metodológicos: “En ese sentido, la ART acotó y simplificó los encuentros mediante asambleas con mayor participación, así como acciones conjuntas con PNIS para no replicar espacios” (Fundación Paz y Reconciliación, 2019, p. 247).

Una crítica distinta realizó la FIP, que le hizo seguimiento a la implementación de los PDET en el país y presentó los resultados de este ejercicio en el texto *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Siriri”* (2018). Esta fundación advirtió de algunas fallas, entre ellas, la escasa presencia de organizaciones del Estado en los procesos de participación; también encontraron que en la mayoría de los encuentros hubo una baja presencia de las autoridades municipales y departamentales, a pesar de que son el nivel de Gobierno más cercano a los territorios y, por ende, deberían estar escuchando y participando activamente con los ciudadanos en la construcción de los pactos y la formulación de los proyectos⁶.

LA PLANEACIÓN DEL DESARROLLO EN LOS PDET

La idea de fondo en el Acuerdo Final era que en la fase del posconflicto el Gobierno dirigiera sus esfuerzos de manera prioritaria a aquellos territorios afectados por el conflicto y que desarrollara proyectos económicos y sociales estratégicos para los territorios locales. De esta manera avanzaría la presencia estatal con la que se construiría el desarrollo y menguaría los orígenes de la disputa territorial. En definitiva, en el Acuerdo Final se abocó por una mayor presencia de la institucionalidad estatal para garantizar los derechos constitucionales a los pobladores de las regiones, en especial a las víctimas del conflicto.

6 Una explicación adicional sobre las causas de la escasa participación en el marco de la autonomía territorial y el desarrollo de los entes territoriales en Colombia la ofrece Betancourt (2018).

Es necesario, dice el Acuerdo Final, tener en cuenta

[...] Las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, así como sus necesidades diferenciadas en razón de su pertenencia a grupos en condiciones de vulnerabilidad y la vocación de los suelos, para poder desplegar los recursos de inversión pública de manera suficiente y en armonía con los valores tangibles e intangibles de la nación. (p. 22)

De allí que la segunda apuesta con los PDET en Colombia se relacione con la *planeación del desarrollo*. Estos programas fueron pensados como una herramienta de construcción de paz territorial. En el Decreto 893 de 2017, se estableció que los PDET son:

El mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del Acuerdo, y que el Gobierno Nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales. (Título 3.1, párr. 9)

Por esto los PDET, además de buscar dinamizar la democracia participativa de los actores territoriales, debería también servir para planear el desarrollo. Las consultas a los actores en los diversos niveles de *participación permitirían* obtener propuestas derivadas de los ejercicios de planeación participativa. Este tipo de planeación “es un escenario para el encuentro de voces, argumentos, tensiones de poder, significados, sentidos, e identidades, lo cual hace de su naturaleza conflictiva un nicho para la creación y la construcción de alternativas colectivas para la solución de problemas comunes” (Portela, *et al.*, 2017, p. 42).

Nancy Rendón, una líder de la Junta de Acción Comunal (JAC) de la vereda San Mateo en el municipio de Remedios (Antioquia), ilustra cómo se dio este proceso en la mayoría de los espacios del país:

Nos convocaron a 64 personas, fueron ocho núcleos que teníamos que conformar, en cada núcleo se convocó a una asamblea en la que participamos entre 64 y 150 personas. Esa fue la primera fase. En cada preasamblea las comunidades expusieron sus necesidades en el marco de los ocho pilares, de esa forma las necesidades de todas las comunidades del municipio de Remedios quedaron recogidas en la preasamblea. En cada preasamblea expusimos las mayores necesidades de la vereda: infraestructura, vías terciarias, salud, economía [...] en esos ocho pilares nosotros llegamos y dijimos que lo de nosotros era la agricultura, es lo que más se ve allá [vereda San Mateo], eso es lo que más nos importa a nosotros que nos apoyen. (Nancy Rendón, comunicación personal, 30 de abril del 2019)

En este relato se evidencia, por un lado, el componente participativo del proceso y, por el otro, la priorización de proyectos que se dio en todos los escenarios de participación. Retrato que de manera más completa se encuentra en los 16 PATR, donde se muestra, de manera detallada, la serie de propuestas elaboradas por los actores del territorio en los diversos encuentros, teniendo en cuenta los ocho pilares. También se encuentra un diagnóstico socioeconómico de la subregión⁷ y la descripción de la manera como se priorizaron las iniciativas de inversión.

Y aquí una explicación necesaria: la Fundación Pares (2019) en una entrevista que hace a un funcionario de la ART explica que las propuestas de iniciativas deberían de ser de dos tipos: las de gestión, que son aquellas “que no requiere un esfuerzo administrativo, técnico y financiero de largo aliento”, y las de proyecto, que son aquellas “que requiere un proceso más complejo de estructuración, ejecución y evaluación” (Pares, 2019, p. 15). Ambas iniciativas, de gestiones y de proyectos, según la ART, deben corresponder a uno de los ocho pilares (temas) previamente definidos,

7 En los 16 PATR se presenta la información económica, social, cultural e histórica de cada región, la proyección del número de habitantes para el 2018, el número de víctimas que habitan la región y la vocación productiva. Igualmente se presentan balances generales sobre el estado de la infraestructura, la vivienda, la salud y la educación. El diagnóstico de la región se hace con datos estadísticos del DANE, con información sobre la pobreza multidimensional, las afectaciones del conflicto armado en la zona y los problemas más graves de la región. Todo este balance o diagnóstico, se hace previo a la lista de las iniciativas priorizadas por las comunidades.

sobre los cuales las comunidades deben proponer sus ideas para el desarrollo del territorio. Los ocho pilares son: 1) ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2) reactivación económica y producción agropecuaria; 3) educación rural y primera infancia rural; 4) vivienda, agua potable y saneamiento; 5) salud rural; 6) derecho a la alimentación; 7) reconciliación, convivencia y paz; y 8) infraestructura y adecuación de tierras (figura 5.4).

Figura 5.4. Pilares que sustentan los proyectos o gestiones derivados de los PDET.



Fuente: ART (2019).

Un análisis de los 16 PATR elaborados en Colombia muestra que las iniciativas de inversión pública que las comunidades más propusieron fueron obras de infraestructura —como la pavimentación de vías terciarias, la construcción de puentes y acueductos, el mejoramiento de sedes comunitarias, la construcción de escuelas, el mejoramiento de la infraestructura de los hospitales— y proyectos productivos agropecuarios. Estas priorizaciones han quedado en los PATR, que como se dijo, son el documento final que contiene las gestiones y proyectos definitivos que se ejecutarán en los territorios durante los próximos 10 años.

En cada uno de los PATR se presentan tablas por pilar donde se muestran las iniciativas priorizadas. Según cálculos de Pares (2019, p. 18),

[...] en los PATR el 29 % (341) de iniciativas resultaron ser de gestión y el 71 % (837) de proyecto. Esto reafirma la necesidad de proyectos de largo aliento,

de una estructuración especializada y de la articulación de las entidades de gobierno en sus diferentes niveles para abordar las soluciones en plazos de 5, 10 o 15 años, como lo estipulan los PDET.

Lo esperado con las propuestas e ideas que salen de las comunidades y que se establecen en los PCTR, PMTR y PATR es que aquellas sean aprovechadas por las administraciones municipales quienes deberían tener en cuenta esos proyectos para incluirlos en los Planes de Desarrollo Municipal. Además, los candidatos a las elecciones locales de 2019 deberían tener en cuenta esas iniciativas priorizadas porque allí está establecido concretamente lo que las comunidades quieren desarrollar en sus territorios y que consideran necesarias para el desarrollo local y para mejorar su calidad de vida. De ahí que, finalmente, una vez surtidos todos los trámites, el Decreto 893 del 28 de mayo de 2017 establece que los PDET deberán articularse con el PND, los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT) y los Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (EBOT).

LA ARTICULACIÓN DE LOS PDET CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2018-2022)

La finalización de la implementación de los PDET en enero de 2019 coincidió en Colombia con el diseño del nuevo Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (Ley 1955 de 2019). Este es una amplia propuesta, expuesta en un documento base de más de 1450 páginas, donde el gobierno de Iván Duque propone tres grandes pactos estructurales, trece pactos transversales y nueve pactos por la productividad y la equidad en las regiones (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Llama la atención en este plan la manera como se enfatiza en todo el texto en el concepto *pacto*, que se repite, incluso, dos veces en el título (Valencia, 2019). Y es que el Gobierno Duque ha querido presentar el plan como un gran pacto nacional, en donde se “incluyen los proyectos estratégicos identificados en múltiples espacios de diálogo y concertación con las regiones” (DNP, 2019, p. XL). estos proyectos

estratégicos, según el Gobierno, fueron construidos con material procedente de las 48 mesas departamentales y 8 talleres regionales, foros, y encuentros sectoriales y académicos a los que asistieron más de 10 000 personas que realizaron cerca de 1000 propuestas para incluir en el plan” (Presidencia de la República, 2019).

Sin embargo, aquí quiere dejarse planteada la hipótesis de que en la elaboración del nuevo PND se tuvo en cuenta los 16 PATR que se tenían al momento de su construcción. Una revisión completa del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 permite constatar que este reconoce los 170 municipios PDET como los lugares donde prioritariamente debe llegar el Estado con sus instituciones e inversión social —la palabra PDET se utiliza 118 veces en el documento—. Es decir, en el PND se admite que estas son regiones donde deben efectuarse acciones para disminuir las brechas de desigualdad entre el campo y la ciudad. También menciona el Plan que estos territorios tienen particularidades específicas y que el Estado debe llegar allí teniendo en cuenta esas características, lo cual da a entender que se está haciendo alusión a un enfoque territorial del desarrollo.

De allí que se pueda afirmar, con un buen grado de seguridad, que en el actual PND se reconocen los 16 PATR de las subregiones priorizadas. Estos documentos sirvieron como insumos importantes para la formulación del PND 2018-2022; llevando a pensar que la implementación de los PATR Continuará en el Gobierno de Iván Duque. A pesar de este importante hecho en el Plan, no es claro cómo se ejecutarán los proyectos derivados de los escenarios de participación PDET, tampoco se hace alusión en el presupuesto a cuáles recursos de forma específica se destinarán a las iniciativas definidas por las comunidades ni se hace énfasis en el cumplimiento de este punto acordado en La Habana.

Aunque es cierto que en los 16 PATR se presenta una tabla con los costos indicativos para cada subregión, que en el documento Conpes 3932 quedó garantizada la ejecución y sostenibilidad de los PDET por un periodo de 15 años con una asignación de 79,6 billones de pesos y que el Decreto 893 de 2017 habla de que tanto el Gobierno nacional como las entidades territoriales contarán con los recursos —del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones (SGP), del

Sistema General de Regalías (SGR) y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional con el “Fondo multidonante” (Renovación Territorio, 2017)—, lo cierto es que no hay claridad en los compromisos del Gobierno nacional en el PND con la financiación de las iniciativas (proyectos y gestiones) definidas en los PATR .

La explicación a este vacío presupuestal y financiero es variada. Una primera razón es de orden político: bien sabemos que las decisiones sobre presupuesto y gasto público la toman políticos, en el caso del PND es elaborado por un conjunto de personas que designa el Gobierno; las decisiones que se toman allí son una política de gobierno y no de Estado; por tanto “[...] no existe plena seguridad sobre la disponibilidad de estos recursos. Las razones, fundamentalmente, se deben al cambio de gobierno y las prioridades que se planteen en el Plan Nacional de Desarrollo” (Pares, 2018, p. 250).

El segundo problema está en la dificultad para concretar las inversiones. Una revisión a los 16 PATR permitió observar que muchos proyectos no son concretos. Hay algunos que no están bien definidos, ni en espacio, ni en tiempo, ni con actividades específicas. Por ejemplo, en muchos casos se menciona la necesidad de realizar proyectos productivos con los campesinos, pero no se especifica las veredas concretas, ni el tipo de proyecto, ni los posibles productos a sembrar, ni los beneficiarios. En definitiva, son propuestas muy abstractas y por tanto difíciles de valorar financieramente.

El tercer problema está en el nivel de responsabilidades de ejecución. Dado que el PND debe de construirse pensando en megaproyectos, se deja que los proyectos específicos de los PDET los puedan concretar los niveles subnacionales. El Gobierno nacional espera que las iniciativas que contienen los PATR deben articularse y armonizarse con los planes de desarrollo de las entidades territoriales e instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en concordancia con los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Igualmente, debe estar conforme lo establecido en las normas orgánicas de planeación.

Finalmente, un último problema identificado es el no reconocimiento de los PATR en el PND como programas por implementar. El gobierno Duque entiende en el PND “los 170 municipios PDET priorizados como el *círculo de intervención focalizada del Estado* [subrayado de los autores]” y aunque los nombra como “municipios PDET”, “subregiones PDET” o “espacios de intervención en zonas PDET”, no ve a los PATR como programa para implementar (Pares, 2018, p. 24).

CONCLUSIONES

El presente artículo mostró cómo la promesa realizada en La Habana, de que el posconflicto con las Farc-EP tendría un enfoque territorial, apenas comienza a concretarse en Colombia. En los primeros tres años de la implementación del Acuerdo Final, los PDET se vienen presentando como único avance importante en la construcción de la paz con un enfoque territorial. El Gobierno nacional, a través de la ART, ha intentado con estos programas, llegar a los municipios más afectadas por el conflicto armado, con lo que se busca impulsar la participación ciudadana y la planeación del desarrollo en los diversos espacios del sistema democrático, a través de proyectos de inversión social, económica y productiva en los territorios rurales.

Con la culminación de la elaboración de los PDET en enero de 2019, se ha realizado un ejercicio democrático que, de continuarlo, aportará a la construcción de paz en Colombia, dinamizará el desarrollo social, económico y productivo de los territorios rurales, de la economía campesina y familiar, y contribuirá a la solución de las causas que dieron origen al largo conflicto armado interno, para finalmente cerrar la brecha de desigualdades entre lo rural y los urbano en el país.

El balance que se hizo en el artículo sobre esta experiencia en torno a los PDET fue positiva. En el componente de la democracia participativa se observó una contribución de múltiples actores, donde participaron autoridades locales y regionales y muchas organizaciones de la sociedad civil, como, por ejemplo, asociaciones de víctimas del conflicto, de minorías étnicas y de mujeres. Y en el componente de la planeación del desarrollo, las consultas a los diversos actores permitieron obtener propuestas

a las problemáticas económicas y sociales, que servirán para gestionar proyectos y ejecutarlos en la próxima década. En definitiva, se debe decir que con los PDET en Colombia se privilegió la construcción y planificación colectiva.

Estos esfuerzos de planeación participativa han sido recogidos en los 16 PATR e involucrarlos en la elaboración del nuevo PND del gobierno Duque. Sin embargo, la falta de claridad en el componente presupuestal —en los montos de financiación para cada uno de los PATR elaborados en el país—, se convierte en una grave amenaza para la implementación del Acuerdo Final y la materialización de la paz territorial. Los problemas financieros, de no ser atendidos, podrían afectar los contenidos de los PATR consignados en los ocho pilares y hacer que los resultados de este importante esfuerzo de planeación participativa se conviertan en propuestas vanas y promesas incumplidas, que debilitaran y deslegitimarán aún más la confianza en el Estado en los territorios más afectados por el conflicto armado.

REFERENCIAS

- Agencia para la Renovación del Territorio. (2019). Listos los 16 Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Consultado en https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planes_de_accin_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial__pdet.
- Betancourt, G. (2018). Democracia participativa versus democracia territorial: participación, autonomía y desarrollo municipal. *Revista digital de Derecho Administrativo*, (20), 175-200. DOI: <https://doi.org/10.18601/21452946.n20.08>.
- Congreso de la República de Colombia. (2017, 28 de mayo.) Decreto 893 de 2017. Diario Oficial n.º 50 247. Consultado en <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>.
- Congreso de la República de Colombia. (2019, 25 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” [Ley 1955 del 2019]. Diario

Oficial n.º 50 964. Consultado en <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>.

Departamento Nacional de Planeación. (2018). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Consultado en <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2018-2022.aspx>.

Díaz, O. y Heras, L. (2016). Democracia participativa y participación política de la ciudadanía: Una revisión hacia el siglo XXI. En C. Wright y V. Cuevas (coords.), *Participación ciudadana y democracia en el estado de Nuevo León* (pp. 17-51). Consultado en https://www.researchgate.net/publication/309417977_Democracia_participativa_y_participacion_politica_de_la_ciudadania.

Forero, C. (2000). *El sistema nacional de planeación participativa de Colombia, 1994-2000*. ILPES-MEP, Seminario Funciones Básicas de la Planificación. Consultado en <https://bit.ly/2sF2Brv>.

Fundación Ideas para la Paz. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri"*. Bogotá: Ford Foundation.

Fundación Paz y Reconciliación. (2019). *Dos años de los PDET* [documento inédito]. Bogotá: Fundación Paz y Reconciliación.

Gobierno de Colombia y Farc-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Consultado en <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>.

Jaramillo, S. (2018). La paz territorial. En M. Villegas (ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro* (pp. 163-174). Bogotá: Editorial Planeta.

Massal, J. (2010). Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI. *Análisis Político*, 23(69), 79-91. Consultado en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45782/47309>.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015, 7 de diciembre). Decreto 2366 de 2015. Diario Oficial n.º 49 719. Consultado en <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019579>.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016, 22 de diciembre). Decreto 2096 de 2016. Diario Oficial n.º 50 095. Consultado en <http://suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30030224>.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Tomo VII. Los mecanismos e instancias de participación de la mesa de conversaciones y la construcción de paz desde los territorios*. Biblioteca del Proceso de Paz con las Farc-EP. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

Portela, J. C., Mesa, X. y Gil, I. (2017). Democracia participativa y deliberativa: claves para el análisis de la activación política y sociocultural en la metodología integradora. *Debates*, (76), 44-54.

Renovación Territorio (2017, 8 de febrero). Intervención de Mariana Escobar, Directora Agencia de Renovación del Territorio. Consultado en <https://www.youtube.com/watch?v=0qLSjJ1oMZk>.

Valencia, L., Valencia, G. y Banguero, H. (2019). *La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón*. Cali: Sello Editorial Unicatólica.

Valencia, G. (2019). La paz y la JEP en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022). *Revista Debates*, 81, 34-42.

Velásquez, C. y González, R. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

