Colección Maestría en ciencia Política



Construcción de una infraestructura de paz en Colombia:

los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

María Isabel Ortiz Fonnegra

María Isabel Ortiz Fonnegra.

Periodista y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Su recorrido profesional se ha centrado en el cubrimiento de temas de paz y derechos humanos, justicia transicional, sistema judicial, política criminal y política de drogas. Ha trabajado como corresponsal en Medellín, periodista digital, redactora judicial y reportera del equipo de Domingo del diario El Tiempo.

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
1803
Instituto de Estudios Políticos

Construcción de una infraestructura de paz en Colombia: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
1803
Instituto de Estudios Políticos

Construcción de una infraestructura de paz en Colombia: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

María Isabel Ortiz Fonnegra

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
1803
Instituto de Estudios Políticos

Construcción de una infraestructura de paz en Colombia: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Colección Maestría en Ciencia Política
© María Isabel Ortiz Fonnegra
© Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos
ISBN: 78-628-7850-00-2
ISBN-E: 978-628-7850-01-9
Primera edición: Rocco Gráficas
Ilustración de portada: Rocco Gráficas
Coordinación editorial:
Adrián Raúl Restrepo Parra

Corrección de texto: Diana Patricia Carmona Hernández
Diseño y diagramación: Rocco Gráficas
Impresión y terminación: Rocco Gráficas

Impreso y hecho en Colombia / Printed and made in Colombia
Este libro se imprimió con recursos de la Estrategia de Sostenibilidad 2020-2023 del Grupo de Investigación Hegemonía, guerras y conflictos del Instituto de Estudios Políticos, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia.

Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia
Calle 67 N.° 53-108, Bloque 14-207
Medellín, Colombia, Suramérica
Teléfono: (574) 219 56 90
Correo electrónico: estudiospoliticos@udea.edu.co

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



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional. Este libro es una publicación de acceso abierto. Este libro tiene licencia bajo los términos de Creative Commons Attribution 4.0 International License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), que permite el uso, intercambio, adaptación, distribución y reproducción en cualquier medio o formato, siempre que dé el crédito apropiado al autor o autores originales y la fuente, proporcione un enlace a la licencia Creative Commons e indique si se realizaron cambios.

Tabla de contenido

Introducción xiii
1. Construcción de una infraestructura de paz para la gobernanza 1
1.1 Construcción de paz 2
1.1.1 ¿Cuál paz? 2
1.1.2 Características y actores de la construcción de paz imperfecta 4
1.1.3 Indicadores de construcción de paz 5
1.2 Infraestructura de paz 7
1.3 Construcción de Estado en procesos de construcción de paz 12
1.4 Participación y gobernanza 16
2. Diseño de la infraestructura de paz 21
2.1 La negociación de paz 21
2.2 La arquitectura de los PDET 24
2.3 La 'estructura-proceso' en el diseño de los PDET 38
2.3.1 A. Base local y arraigo comunitario 38
2.3.2 B. Inclusión de diversos actores 39
2.3.3 C. Construcción de Estado desde el nivel local 41

3. Implementación de la infraestructura de paz 43
3.1 Base local y arraigo comunitario 44
3.2 Inclusión de diversos actores 45
4. Construcción de Estado y de gobernanza 65
4.1 Construcción de capacidades estatales por medio de los pilares PDET 67
4.1.1 Provisión de seguridad 70
4.1.2 Protección de los derechos de propiedad 80
4.1.3 Administración de justicia 82
4.1.4 Recaudo de impuestos 84
4.1.5 Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos 87
4.2 La gobernanza para la paz 95
5. Conclusiones 105
Referencias 119

Lista de tablas

Tabla 1. Subregiones PDET y municipios que las conforman 27
Tabla 2. Iniciativas totales e iniciativas con ruta de implementación activa 76
Tabla 3. Dinero invertido por pilar y por subregión 78
Tabla 4. Promedio de la MDM para las subregiones PDET 2021 94

Lista de figuras

Figura 1. Actores y enfoques de la construcción de paz 9
Figura 2. Ubicación de las subregiones PDET 26
Figura 3. Etapas de construcción de los PATR 35
Figura 4. Actores en la HRU y estrategia con cada uno 52
Figura 5. Fechas de validación de las HRU 53
Figura 6. Variación IICA en municipios PDET 2018-2019 103

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ART	Agencia de Renovación del Territorio
CGR	Contraloría General de la República
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FIP	Fundación Ideas para la Paz
FISCH	Foro Interétnico Solidaridad Chocó
GM	Grupo/s Motor/es
HRU	Hoja/s de Ruta Única
IEMP	Instituto de Estudios del Ministerio Público
IICA	Índice de Incidencia del Conflicto Armado
MACPI	Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos indígenas del Chocó
MDM	Medición de Desempeño Municipal
MEC	Mecanismo Especial de Consulta
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OIA	Organización Indígena de Antioquia
PARES	Fundación Paz y Reconciliación

PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PCTR	Plan Comunitario para la Transformación Regional
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGN	Procuraduría General de la Nación
PMTR	Plan Municipal para la Transformación Regional
RRI	Reforma Rural Integral
STCVI	Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)

Introducción

Consolidar la paz a través de propuestas como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es uno de los propósitos centrales del Acuerdo de Paz firmado en 2016 entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Estos programas se crearon bajo la premisa de que solo con un profundo cambio en las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de los territorios más afectados por la violencia se lograría "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" (Decreto 893 de 2017, págs. 2-3). Es decir, los PDET fueron pensados como herramientas clave para construir y sostener la paz en los territorios más afectados por la violencia, los más pobres, con presencia de economías ilegales y más débiles en cuanto a institucionalidad administrativa y capacidad de gestión (Decreto 893 de 2017).

Desde la teoría de las infraestructuras de paz, y a través de una metodología de análisis documental, este estudio abordó el supuesto político que acompaña el diseño e implementación de los PDET, según el cual al implementarse estos programas se

construye paz, el Estado consolida su presencia en los territorios y, de forma participativa, promueve la gobernanza en los municipios priorizados para su implementación. El periodo de estudio comprendió el momento desde que empezó el diseño de los PDET y su implementación, hasta el primer trimestre de 2023.

Para abordar los PDET como infraestructuras de paz, la investigación que da lugar a este libro partió por analizar si en el diseño de estos programas hay elementos de una infraestructura de este tipo; luego se revisó si había elementos de una infraestructura de paz en la implementación de los PDET y; finalmente, se indagó especialmente si estos programas estaban construyendo Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza.

Durante la búsqueda de información para responder a estos interrogantes se revisaron y analizaron 125 documentos, de los cuales 51 corresponden a textos académicos (tesis de pregrado, maestría y artículos de investigación); 14, a documentos de tipo normativo (sobre el Acuerdo de Paz y la creación de los PDET, por ejemplo); 34, a documentos de tipo institucional (como los Planes de Acción para la Transformación Regional, Hojas de Ruta Única, entre otros); y 26, a informes de seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz o de los PDET (producidos por entidades gubernamentales, estatales y por organizaciones no gubernamentales). De los 51 textos académicos, 31 presentaban investigaciones sobre construcción de paz en Colombia, sobre la creación y estado de los PDET, entre otros; solo tres documentos analizaban la situación de Colombia desde la teoría de las infraestructuras de paz, de estos, dos hacían mención de los PDET pero ninguno presentaba una lectura detallada de las 16 subregiones en las que se desarrollan dichos programas, como sí lo hizo el presente trabajo.

Entre los antecedentes revisados se destaca que aunque hay investigaciones sobre los PDET y algunas los abordaron desde la dimensión teórica de la construcción de paz, solo dos autores formularon un análisis del caso colombiano desde la teoría de infraestructura de paz: Pfeiffer (2014), quien en su estudio señala que

a partir de los años 80 se registraron en el país "múltiples espacios e instituciones que se podrían visualizar como elementos de una incipiente infraestructura de paz, aunque no hayan sido concebidos como tal y aunque en la práctica en gran parte (aún) no operen de manera coordinada" (pág. 7); y Paladini Adell (2013), quien sugiere pensar las infraestructuras de paz a nivel local y subnacional como programas estratégicos e iniciativas de desarrollo de capacidades que aporten a una comprensión local y contextualizada de la paz. Este último autor postula las infraestructuras de paz locales como la interrelación entre actores, procesos y resultados localizados, resaltando que la construcción de paz debe estar enraizada en infraestructuras que construyan legitimidad del Estado desde el nivel local, al tener en cuenta las agendas y deseos de los actores territorializados. En un estudio posterior, Paladini-Adell et al. (2022) incluyeron los PDET como parte de lo que llamaron "infraestructuras institucionales, normativas y constitucionales para la paz" (pág. 32) que se han desarrollado en el país en las últimas décadas; en esa lectura, los presentan como un esfuerzo de construcción de paz en los territorios y como modelos que permiten comprender la paz como algo que supera el fin del conflicto, "requiriendo la participación de los ciudadanos, de las víctimas y de las comunidades locales, así como una agenda de desarrollo socioeconómico, desarrollo humano e inclusión" (pág. 32).

De otra parte, como complemento a la metodología de análisis documental, el presente estudio usó dos variables proxy para aproximarse a capacidades estatales y construcción de paz. En el primer caso se usó como variable proxy la Medición de Desempeño Municipal (MDM), elaborada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para medir, comparar y ordenar a los municipios según su desempeño municipal, entendido como capacidad de gestión y resultados de desarrollo; esta medición les asigna a los municipios una calificación entre 0 y 100, en donde lo más cercano a 0 significa un peor desempeño municipal, y lo más cercano a 100, uno mejor. La segunda variable proxy fue el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA), que elabora el

DNP y clasifica los municipios según su afectación por el conflicto armado, a partir de ocho variables: acciones armadas, homicidio, secuestro, minas antipersonales, desplazamiento forzado, cultivos de coca, homicidio de líderes y defensores de derechos humanos y homicidios contra excombatientes. Este índice, que se expresa en cinco categorías cualitativas: "muy alto", "alto", "medio", "medio bajo" y "bajo", ha servido como insumo para diseñar e implementar políticas, programas y proyectos de carácter territorial enfocados en la construcción de paz.

En cuanto al referente teórico, este libro se basa en las teorías de construcción de paz, paz imperfecta, infraestructuras de paz, construcción de Estado y gobernanza para la paz. La idea que siguió este estudio es que la construcción de paz es un proceso dinámico que ocurre en múltiples ámbitos e involucra a diversos actores; además, que la misma requiere de una infraestructura que la apoye, tenga en cuenta las necesidades y expectativas de las comunidades y, al tiempo, fortalezca la estatalidad para la implementación de programas de paz, generando gobernanza para la paz, lo cual puede verse como una garantía a largo plazo de la paz que se construya.

Como investigación documental, este trabajo tuvo ventajas y limitaciones. Frente a las primeras, la estrategia investigativa permitió el análisis de las 16 subregiones PDET que incluyen 170 municipios; aunque se reconoce que hacer un estudio con fuentes humanas primarias hubiera sido ideal para conocer de primera mano las vivencias sobre la construcción de paz en los PDET, hacer un análisis de un objeto de estudio tan amplio y optar por una estrategia investigativa distinta a la documental, en los tiempos administrativos de una maestría, no hubiera sido posible para una sola investigadora. Entre las limitaciones, se tiene que el análisis y las conclusiones están restringidas al conjunto de textos disponibles sobre los PDET durante el tiempo de elaboración de la investigación; este material, en todo caso, está condicionado por el tiempo de implementación que llevaban estos programas y su protagonismo en los estudios sobre construcción de paz en el país.

En cuanto al desarrollo del presente libro, el lector encontrará cinco capítulos, así: el primero corresponde al referente teórico, particularmente lo relacionado con las teorías de construcción de paz, paz imperfecta, infraestructuras de paz, construcción de Estado y gobernanza para la paz; el segundo analiza si en el diseño de los PDET es posible encontrar los elementos de una infraestructura de paz, que en este estudio se analizan como: A. base local y arraigo comunitario, B. inclusión de diversos actores y, C. construcción de Estado desde el nivel local; el tercero indaga si es posible observar los elementos antes descritos de una infraestructura de paz en la implementación de los programas PDET; el cuarto capítulo hace énfasis particularmente en el componente C. de una infraestructura de paz en el marco de la implementación de los PDET, al considerarse central para la investigación una lectura detallada de dos elementos: la consolidación del Estado y la generación de gobernanza; el capítulo quinto presenta las conclusiones del estudio, entre las que se destaca que aunque los PDET no fueron explícitamente pensados como infraestructuras de paz, en su diseño e implementación pueden verse indicios de estas y, sin desconocer falencias identificadas en ambas etapas, están aportando a construir una paz imperfecta.

Por último, deseo dedicar este libro a mi mamá, quien me enseñó a leer y a nunca quedarme con una pregunta; a mi papá, quien me ha alentado a investigar; a mi hermano, quien me anima a soñar en grande; y a mis amigas, que me acompañaron a disfrutar de aprender cosas nuevas cada día. También quiero manifestar mis agradecimientos a mi Alma Mater, la Universidad de Antioquia, y a mi asesor, el profesor Adrián Restrepo.

1. Construcción de una infraestructura de paz para la gobernanza

Este libro parte por entender la paz como un proceso continuo que encuentra en una infraestructura, en la que hay actores diversos, un apoyo para la construcción de paz y de Estado. El referente teórico en que se basa presta especial atención a la noción de infraestructura de paz porque permite comprender cómo esta puede construirse, involucrando a distintos niveles sociales en un escenario de transición del conflicto armado. La generación de tal infraestructura implica avanzar en la consolidación de la paz —imperfecta— y del Estado, y en la generación de gobernanza como garantía de sostenibilidad. Para precisar el alcance teórico de las infraestructuras de paz, este capítulo expone la idea de paz imperfecta y cómo puede ser construida por actores en distintos niveles sociales, también, se trae a colación de qué manera las infraestructuras contribuyen a tal construcción y apoyan la consolidación de Estado.

1.1 Construcción de paz

En la actualidad, no existe un consenso sobre qué es construir paz, pero sí hay acuerdos en cuanto a la idea de que la misma conlleva la transformación de los conflictos y el desarrollo de un ambiente de sostenibilidad para evitar recaer en ellos. Esa idea está en el centro de una de las definiciones más cortas y más citadas de construcción de paz, que fue la que presentó el exsecretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, en su Agenda para la Paz de 1992, en la que la propuso como una "acción dirigida a identificar y apoyar estructuras que tiendan a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar una recaída en el conflicto" (1992, pág. 11).

Como lo recoge Rettberg (2013), desde ese pronunciamiento, la actividad de la construcción de paz se ha diversificado y en las discusiones actuales se considera que la misma abarca desde procesos de desmovilización, desarme y reintegración, hasta la justicia transicional y procesos de reparación. En ese sentido, para esa autora es posible afirmar de entrada dos premisas: la primera, la construcción de paz no se limita a las negociaciones, se extiende en el tiempo, comienza antes de la firma de acuerdos de paz y va mucho más allá de la suscripción de los mismos; la segunda es que no involucra exclusivamente a los actores enfrentados, sino que requiere de la participación de la sociedad civil, del sector privado, de actores internacionales, entre otros. En coherencia con esta descripción, la idea que propone este libro es que la construcción de paz es un proceso dinámico que ocurre en múltiples ámbitos e involucra a diversos actores, más allá de las partes directamente enfrentadas en un conflicto.

1.1.1 ¿Cuál paz?

Parte del motivo por el que hay múltiples definiciones de construcción de paz es que hay diversas maneras de comprenderla. Luego de la Segunda Guerra Mundial, la discusión se asentó entre dos posturas: un enfoque minimalista que consideraba la paz

como la ausencia de guerra, enmarcada en la violencia directa o personal, algo llamado por Galtung (1969) 'paz negativa'; y una paz maximalista o 'paz positiva', definida por el mismo autor como un profundo cambio social de superación de la violencia estructural, entendida como injusticia social detrás de la cual está la inequidad. Además, tras el fin de la Guerra Fría hizo carrera otro enfoque, que para algunos autores es un desarrollo de la paz negativa: las misiones internacionales de paz en Estados devastados por la guerra, las cuales se centraron en la idea de una 'paz liberal' levantada sobre pilares de democracia liberal, economía de libre mercado y leyes conformes a los derechos humanos, todo esto bajo el supuesto de los "efectos pacificadores de sociedades y mercados abiertos e integrados enmarcados por un Estado liberal e instituciones, leyes y normas internacionales" (Tadjbakhsh, 2011, pág. 1).

Se tiene, entonces, una paz negativa, entendida como ausencia de guerra y que puede incluir el desarrollo de una paz liberal, y una paz positiva, en la que se supera la violencia estructural. Este libro, empero, no se enfoca en ninguna de estas, por los motivos que siguen: por un lado, la paz negativa ha sido vista por diversos investigadores como mínima y excluyente de otras formas de violencia más allá de la directa —según criticó el propio Galtung (1969) —, así mismo, sobre su desarrollo en la paz liberal, Tadjbakhsh (2011) y otros autores han señalado que las instituciones liberales introducidas desde afuera no se han arraigado en las comunidades a donde fueron llevadas; por otro lado, la paz positiva ha sido cuestionada por ser utópica e inalcanzable al suponer la eliminación de algo tan amplio como la injusticia social, como traen a colación autores como Muñoz (2001). Así, pues, ninguna de estas visiones se toma aquí, aunque se reconoce que el debate de la investigación sobre paz se ha movido "en la dirección de reconocer que una paz estable y sostenible requiere de una reducción de los homicidios, pero apalancada por cambios sociales, económicos y políticos" (Rettberg, 2013, pág. 21).

Este libro, en cambio, se asienta en la propuesta de 'paz imperfecta' planteada por Muñoz (2001), quien parte por

entender la paz como un proceso inacabado —de allí el adjetivo imperfecta— que agrupa todas las experiencias y estancias en las que los conflictos se han regulado pacíficamente. Esta categoría analítica, expone el autor, rompe con las concepciones anteriores de que la paz es un estado terminado e infalible, ayuda a reconocer las prácticas pacíficas en donde ocurran, incluso en medio de conflictos, y las subraya como apoyos a una paz más amplia. Con todo esto, la paz imperfecta ayuda a planificar futuros que siempre serán conflictivos, pues acepta que el conflicto es normal, pero que hay formas pacíficas de regularlo.

1.1.2 Características y actores de la construcción de paz imperfecta

Desde la visión anterior, construir paz se entiende como un proceso, una vía intermedia entre lo maximalista y lo minimalista, "se trata de ir cambiando la realidad a partir del conocimiento de las limitaciones humanas y de los escenarios presentes, pero sin renunciar a planear el futuro ni a tener un objetivo: la paz imperfecta" (Muñoz, 2001, pág. 65). Ese futuro que refiere el autor es uno perdurable en el que los conflictos que hacen parte de la naturaleza humana sean regulados por vías pacíficas que permitan crear nuevos escenarios deseables, es decir, un futuro siempre en proceso de regulación pacífica.

Para acoplar aquí la categoría de paz imperfecta al objeto de estudio, se trae a colación lo dicho por Rettberg (2013) al señalar que, en los años posteriores a la Guerra Fría, la investigación de paz puso el lente en comprender los factores locales que pueden generar conflictos armados internos y, por tanto, la construcción de paz abarcó a grupos y procesos más allá de las partes enfrentadas.

Más recientemente, las investigaciones sobre construcción de paz enfatizaron la necesidad de que esta tenga pertenencia o arraigo local (*local ownership,* en inglés), siendo una de las condiciones más significativas que deben engendrar, en las sociedades transicionales, las políticas e instituciones involucradas en la construcción de una

paz estable (Rettberg, 2013). La pertenencia local tiene que ver con tener el apoyo de actores domésticos estratégicos que se apropien y lleven adelante la agenda de la construcción de paz, para lo cual hay que conocer bien las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas locales. Así mismo, se ha entendido la pertenencia local como que los actores domésticos tengan las riendas del diseño y ejecución de las medidas en la transición hacia la paz, pues, como señala Rodríguez Luna, "un proceso de paz que no sea aceptado por sus destinatarios se enfrenta a importantes riesgos" (2017, pág. 11).

Finalmente, en la ecuación de construcción de paz no se debe olvidar el apoyo internacional, importante para la facilitación, negociación y monitoreo de acuerdos de paz, y clave si opera como complemento "del compromiso local general con la paz", tal como sostienen Paladini-Adell et al. (2022, pág. 47). No obstante, en este libro, el foco no estuvo en el apoyo internacional, sino en el enfoque local de la construcción de paz.

1.1.3 Indicadores de construcción de paz

En las discusiones académicas sobre qué es paz y cómo se construye, también hay debate sobre los indicadores para su concreción. En el caso de la paz imperfecta, Muñoz (2001) no desarrolla detalladamente los indicadores, pero sí plantea como imprescindible, y como garantía de un futuro lo más pacífico posible, que haya mediaciones que operen como mecanismos de interlocución para acercar posiciones y tender puentes entre paz y violencia de modo que pueda haber una transformación pacífica de los conflictos. Además de la existencia de esas mediaciones, dicho autor propone un "empoderamiento pacifista", entendido como el reconocimiento de realidades, prácticas y acciones, y de sus capacidades para transformar el entorno, por ejemplo, promoviendo redes entre actores que tienen intereses en promocionar la paz.

Para desarrollar un poco más cuáles podrían ser indicadores de construcción de paz, en este libro se conectan los postulados de Muñoz (2001) con la exposición de Rettberg (2013), así como

con lo que otros estudios han encontrado sobre la necesidad de consolidar estructuras de apoyo a la construcción de paz.

Al respecto, Rettberg (2013) refiere que no hay un único indicador de una construcción de paz efectiva, pero sí un nivel de coincidencia acerca de la consecuente disminución visible y sostenida de los homicidios atribuibles al enfrentamiento armado y a un eventual cese de la violencia política asociada a este, si bien añade que dicha disminución es necesaria pero no suficiente. En ese sentido, otros estudios hacen hincapié en la necesidad de consolidar *estructuras* para evitar la recaída en el conflicto. Según Rettberg (2013), las estructuras llevan a hablar de umbrales para leer si hay un avance o un retroceso en la construcción de paz; esos umbrales dependen de cada contexto, sin desmedro de unos índices generales para medir los avances o retrocesos, como son: forma y alcance de la desmovilización de combatientes, reconstrucción de economías, verdad sobre hechos de la guerra y reparación de víctimas.

Así, pues, construir paz implica varias actividades, dirigidas a las fuentes y consecuencias de los conflictos, que se desarrollan en el marco de estructuras de apoyo a la construcción de paz y en las cuales es necesario tener en cuenta a las comunidades receptoras con el propósito de que la implementación de la paz se haga en torno a sus necesidades y expectativas:

> As argued by Ljungkvist and Jarstad (2021), local ownership—defined as an engagement with local communities as a way of embedding peacebuilding locally; tailoring it to local needs and cultural expectations; producing an opportunity for emancipation through attentiveness to local particularism and support of local agency—has emerged as a key prescription for obtaining legitimate and authentic peacebuilding.[1] (Rettberg y Dupont Bernal, 2022, pág. 24).

1 "Como argumentan Ljungkvist y Jarstad (2021), la apropiación local —definida como un compromiso con las comunidades locales como una forma de integrar la construcción de paz a nivel local, adaptándola a las necesidades y expectativas culturales locales y generando una oportunidad para la emancipación a través de la atención al particularismo local y el apoyo de la agencia local— ha surgido como una receta clave para obtener una construcción de paz legítima y auténtica" (traducción propia).

Los estudios sobre construcción de paz también han encontrado que una de las causas generalmente aceptadas de los conflictos armados es la "debilidad, fragilidad o incapacidad estatal" (Rettberg, 2013, pág. 29) que, al mismo tiempo, es una de las causas de los fracasos de la construcción de paz, porque sin un mínimo de estatalidad es difícil implementar programas y lograr una apropiación local de la paz. En esa misma línea, Paladini-Adell et al. (2022) exponen que la paz es un proceso desde lo local a través del cual "se construye, se consolida y se relegitima constantemente el contrato social centrado en la relación entre los ciudadanos y la autoridad política y, con ello, se promueve un Estado legítimo, democrático y eficaz a los ojos de sus ciudadanos" (pág. 10).

En resumen, estos autores mencionan algunos indicadores para hablar de construcción de paz, tales como: la existencia de mediaciones como mecanismos para acercar posiciones, el reconocimiento de prácticas y acciones para transformar pacíficamente entornos, la disminución sostenida de homicidios, el eventual cese de la violencia política asociada al conflicto, la consolidación o reconstrucción de la estatalidad, y la existencia de estructuras de apoyo a la construcción de paz. Este libro se centra en estas últimas al entender que la paz y su construcción son un proceso constante que requiere para su consolidación de una infraestructura que la apoye, tenga en cuenta las necesidades y expectativas de las comunidades y, al tiempo, desarrolle o fortalezca una estatalidad que ayude a implementar programas de paz. Esas estructuras de apoyo a la paz se denominan infraestructuras de paz[2].

1.2 Infraestructura de paz

Siguiendo la noción de paz imperfecta y la importancia de la apropiación local, el referente teórico aquí articula la dimensión

2 Se habla de 'infraestructura de paz', a modo de teoría general, y también de 'infraestructuras de paz', en plural, en el sentido de que puede haber varias; este libro asume la reflexión teórica, a la vez que estudia los PDET como una de esas posibles infraestructuras de paz.

de infraestructura de paz. En esta dirección, Uribe López (2018) plantea que en el posconflicto son necesarios espacios, a los que llama infraestructuras de paz, para gestionar adecuadamente las tensiones de los procesos de transición, sin olvidar las formas locales de organización y sus distintos niveles en cada territorio:

> Las infraestructuras de paz deben ser contempladas como plataformas amplias para la acción colectiva que, desde provincias y regiones, desarrollen relaciones formales e informales con organizaciones de base y con actores departamentales, nacionales e internacionales, que permitan coordinar decisiones, recursos y procesos para la construcción de paz. Las infraestructuras de paz corresponden a un enfoque orientado a provocar esa transformación desde las comunidades en lugar de llevar las soluciones "desde afuera" de las propias comunidades. (pág. 185).

El concepto de infraestructura de paz tiene su origen en los planteamientos de Lederach (1998), quien señaló que la paz requiere de una infraestructura que la apoye y abarque varios niveles de la sociedad, dado que los diferentes grupos que los integran tienen una relación distinta con el conflicto y, así mismo, roles diversos en la construcción de paz. El autor divide esos actores y roles en tres niveles de una pirámide: en el nivel superior están los principales líderes militares, políticos y religiosos que realizan negociaciones de alto nivel y cuyos roles en la construcción de paz suelen ser de "arriba hacia abajo", pactando acuerdos que, se asume, serán aplicados por otros; en el nivel de base está la sociedad que ha vivido directamente el conflicto, aquí los liderazgos son de quienes lo viven día a día y el enfoque de construcción de paz es "de abajo hacia arriba", centrada en la resolución comunitaria de conflictos; y en el nivel medio están quienes son tanto cercanos a los líderes de organizaciones de base como a las élites, se puede encontrar allí a personas de sectores reconocidos por los demás actores como: instituciones educativas, religiosas, humanitarias, sociales, ONG, étnicas, entre otros, y sus roles en la construcción de paz pueden ser de formación en la resolución de conflictos y también de generación de conexiones entre los otros niveles (Lederach, 1998, págs. 66-71).

Figura 1. *Actores y enfoques de la construcción de paz*



Nota. Lederach (1998, pág. 66).

Una vez comprendidos los actores y roles, el autor pone de presente que el conflicto es una progresión, y por eso mismo la construcción de la paz se entiende "como un proceso integrado por múltiples funciones, roles y actividades" (pág. 98). Esta es una idea que, a juicio de la presente autora, es central para la noción de paz imperfecta. Por demás, para Lederach, entender cómo el conflicto se desarrolla y las dimensiones que afecta sirve para establecer una "estructura" y un "proceso" que puedan responder a las necesidades de transformación pacífica. Esa es la infraestructura de paz, que se encarga de transformar un sistema caracterizado por relaciones

violentas y divididas en uno de relaciones interdependientes que pueden acudir a mecanismos no violentos de resolución de conflictos. Según el autor, la "estructura" apunta a la necesidad de pensar en la población afectada, mientras que el "proceso" se refiere a la progresión del conflicto y la sostenibilidad de su transformación (Lederach, 1998).

En palabras más sencillas, una infraestructura para la paz es una estructura-proceso dinámica que permite reaccionar a crisis inmediatas sin perder el rumbo de los cambios que lleven a relaciones interdependientes más justas; una infraestructura de este tipo "está formada por una red de personas, sus relaciones y actividades, y los mecanismos sociales necesarios para sostener el cambio buscado" (Lederach, 1998, pág. 113).

Como se ha planteado ya, en este libro se entiende la infraestructura, acorde con la idea de paz imperfecta, como un apoyo a la construcción de paz con procesos dinámicos y continuos que ayudan a sostener en el tiempo soluciones pacíficas y que pueden adaptarse a un entorno cambiante. Por tanto, la infraestructura actúa en tres dimensiones:

> En primer lugar, una infraestructura para la construcción de la paz está orientada a apoyar los procesos de cambio social generados por la necesidad de pasar de ciclos estancados de violencia a la visión compartida y deseada de una interdependencia cada vez mayor. En segundo lugar, esas iniciativas deben estar arraigadas y desarrollarse en la zona donde se sitúa el conflicto. Deben surgir creativamente de la cultura y el contexto, pero sin ser esclavas de ninguno de ellos. En tercer lugar, el propósito de la estructura-proceso es la reconciliación, cuya esencia es la redefinición y el restablecimiento de las relaciones rotas. (Lederach, 1998, pág. 114).

Aunque una mirada inicial sobre la infraestructura puede dar a entender que el rol de los individuos y sus relaciones es lo esencial, la capacidad institucional es central en el aparataje de la construcción de paz, dado que la institución estatal juega un papel importante porque de ella depende buena parte de la sostenibilidad de la paz para que esta no se circunscriba a la "buena voluntad" de algunas personas.

De hecho, tras presentar una evolución del concepto de infraestructura de paz, Giessmann (2016) destaca que la construcción de paz tiene como objetivo restaurar la legitimidad de las instituciones del Estado, así como su capacidad y la de la sociedad para resolver conflictos de manera pacífica; en esto, las infraestructuras son particularmente útiles "porque pueden respaldar las capacidades institucionales y operativas insuficientemente desarrolladas de un Estado y una sociedad" que han pasado por un conflicto armado, el cual ha llevado a condiciones que "no son las de un Estado plenamente establecido y en funcionamiento" (pág. 12). Así, las infraestructuras ayudan a revelar capacidades del Estado y la sociedad para promover sus propios objetivos de construcción de paz.

> I4P[3] can provide, at least temporarily, a platform for inclusion, participation, and collaboration, based on the mutual interest of conflicting parties. This platform can be used to explore nonviolent alternatives to the use of force, and to establish a joint roadmap for (re-) creating legitimacy of governance and accountability of government.[4] (Giessmann, 2016, pág. 12).

Aunque las infraestructuras proveen un marco para aunar los esfuerzos de construcción de paz y de Estado, Giessmann también enfatiza en que no deben aspirar a sustituir estructuras de gobernanza ausentes, sino a proporcionar estructuras hechas a la medida "para apoyar a las instituciones y mecanismos existentes para la gobernanza política y social: deben buscar brindar un apoyo flexible en el momento y como sea necesario" (2016, pág. 11).

De otra parte, ese autor explica que la mayoría de enfoques de infraestructuras de paz surgen de una perspectiva nacional, lo cual, considera, está estrechamente relacionado con los desafíos

3 I4P en la cita se refiere a Infrastructures for Peace, que en español traduce infraestructuras de paz.

4 "Las I4P pueden proporcionar, al menos temporalmente, una plataforma para la inclusión, la participación y la colaboración, basada en el interés mutuo de las partes en conflicto. Esta plataforma se puede utilizar para explorar alternativas no violentas al uso de la fuerza y para establecer una hoja de ruta conjunta para (re)crear legitimidad de la gobernanza y responsabilidad del gobierno" (traducción propia).

de construir Estado. Según él, el objetivo de las infraestructuras es proporcionar legitimidad a los procesos de transformación política y a las estructuras de gobernanza transicionales. Además, las infraestructuras de paz pueden ser establecidas tanto "de arriba hacia abajo" como de "abajo hacia arriba", solo que las primeras están destinadas al fracaso si se encuentran desconectadas del nivel local, pues no pueden cumplir sus objetivos (Giessmann, 2016).

Tomando en consideración lo anterior, este libro coincide con el planteamiento de que las infraestructuras para la paz conectan los esfuerzos colectivos de construcción de paz y de Estado, con base en principios de participación, inclusión y colaboración, al complementar las arquitecturas de gobernanza de Estados que, por su paso por el conflicto armado, presentan condiciones que no son las de una estatalidad plenamente funcional. En apartados siguientes se ahonda más en el papel del Estado y la gobernanza, pero desde ya hay que decir que aquí se entiende la infraestructura de paz como una red de apoyo a la construcción de paz y de Estado en la que hay una interrelación entre actores —institucionales y no institucionales— y procesos, que tiene en cuenta visiones y necesidades locales y complementa las arquitecturas de gobernanza.

Dentro de esta definición, en este libro se presta especial atención a las características de infraestructuras de paz referidas al hecho de que: A. tienen una base local y arraigo comunitario; B. incluyen a diversos actores y; C. buscan construir Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza.

1.3 Construcción de Estado en procesos de construcción de paz

Como se indicó, la construcción de Estado no es ajena a las discusiones sobre construcción de paz, de hecho, esta se convirtió en uno de los pilares para asegurar condiciones para una paz duradera en sociedades devastadas por la guerra:

> State building—the construction of legitimate, effective governmental institutions—is a crucial element in any larger effort to create the conditions for a durable peace and human development in countries that are just emerging from war. In recent years, state building has emerged as a central goal of multidimensional United Nations peace operations in war-torn societies, and for good reason. Without functioning and legitimate state institutions, post conflict societies are less likely to escape the dual "traps" of violence and poverty.[5] (Paris y Sisk, 2007, pág. 1).

Así mismo, autores como Barnett (2006) han subrayado la necesidad de acompañar la construcción de paz con la creación y el fortalecimiento de instituciones estatales para que los Estados que están en procesos de transición a la paz tengan cómo canalizar, organizar y responder a las demandas sociales en medio de dicho proceso, y así se eviten tensiones que puedan volver a desatar enfrentamientos armados. La construcción de Estado, dice Barnett (2006), citando la definición de Estado moderno de Anthony Giddens, se enfoca en los procesos para llegar a un aparato político que gobierna en determinado territorio, cuya autoridad está respaldada por un sistema legal y por la capacidad de usar la fuerza para implementar sus políticas. En esos procesos hay dos elementos para tener en cuenta: el desarrollo de capacidad estatal para monopolizar los medios de coerción y desarrollar un aparato burocrático; y los principios organizativos que estructuran el gobierno de un Estado sobre una sociedad.

En el contexto del posconflicto, continúa Barnett, esos dos elementos presentan el reto de que hay una crisis de seguridad y legitimidad. En cuanto a la primera, el Estado debe demostrar que puede darles a las comunidades garantías de seguridad y cubrir necesidades básicas como alimentación, salud y refugio,

5 "La construcción de Estado —la construcción de instituciones gubernamentales legítimas y efectivas— es un elemento crucial en cualquier esfuerzo mayor de crear las condiciones para una paz duradera y el desarrollo humano en países que recién están saliendo de la guerra. En los últimos años, la construcción de Estado se ha convertido en un objetivo central de las operaciones de paz multidimensionales de las Naciones Unidas en sociedades devastadas por la guerra, y por una buena razón. Sin instituciones estatales legítimas y que funcionen, es menos probable que las sociedades en posconflicto escapen de las "trampas" duales de la violencia y la pobreza" (traducción propia).

pues en sociedades que están saliendo de conflictos hay un legado de desconfianza que puede hacer que las personas busquen en actores armados no estatales esas seguridades. Frente a la crisis de legitimidad, se enfatiza en la necesidad de lograr apoyo del público a las instituciones en el posconflicto, pues de la legitimidad no solo depende la eficacia de las incipientes instituciones del Estado, sino su estabilidad para evitar reanudación de la violencia; a su vez, la legitimidad también depende de que se usen procedimientos aceptados para decidir y perseguir metas aceptadas colectivamente (Barnett, 2006).

Para sortear los dos retos señalados, el autor propone una construcción de Estado anclada en la deliberación, la representación y la constitucionalización. La primera facilita el compromiso del público y la reconciliación entre grupos rivales; la segunda promueve la incorporación de distintas voces y visiones, en especial las locales y; la tercera ayuda a distribuir el poder entre el universo político (Barnett, 2006). En el presente libro se entiende que en un proceso de construcción de paz a través de infraestructuras de paz, la deliberación, representación y constitucionalización se ven reflejadas en el hecho de que en dichas infraestructuras hay una inclusión de varios actores, una escucha de las visiones propias de las comunidades locales y de otros sujetos, y una construcción de legitimidad y gobernanza que comienza desde las bases.

Para acercarse a la lectura de estas condiciones se tiene la capacidad institucional, que "se concreta en funciones como la provisión de seguridad, la administración de justicia o la protección de derechos, dependiendo de cómo se configuren la autoridad y las tareas del Estado, y los mecanismos por medio de los cuales adquiere legitimidad" (Arévalo Bencardino, 2014, pág. 135). Es así como Arévalo Bencardino refirió cinco dimensiones de la capacidad estatal que se toman aquí como indicadores de construcción de Estado, a saber:

- Provisión de seguridad, entendida como disminución de homicidios, secuestros, desmantelamiento de grupos armados ilegales, entre otros.

- Protección de los derechos de propiedad, en términos de formalidad de la propiedad rural, no especulación y concentración de la tierra.
- Administración de justicia, leída como acceso efectivo a la misma, en lugar de congestión judicial, esto es, que no haya un alto nivel de impunidad o desconfianza ciudadana en el sistema.
- Recaudo de impuestos, visto como la capacidad para recaudar los recursos necesarios para que el Estado financie sus obligaciones.
- Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos como el acceso a acueducto, alcantarillado, energía, así como el buen estado de las vías, tierras adecuadas, descenso en los niveles de pobreza, acceso a salud, escolaridad, desnutrición, entre otros.

En contextos de posconflicto, y en particular en Colombia, estas dimensiones de capacidad estatal tienen un reto adicional debido a lo que González González (2014) llamó una "presencia diferenciada del Estado", que es la manera diversa como las instituciones estatales se relacionan y funcionan en las diferentes regiones según sus particularidades y su grado de integración al poder centralizado. De hecho, reconociendo que el Estado no tiene la misma presencia en todos los lugares, Arévalo Bencardino planteó que el proceso de construcción de Estado enmarcado en la construcción de paz "se debe enfocar en los territorios más marginados y más duramente golpeados por el conflicto, es decir, en aquellos que no se han integrado políticamente a la nación o que lo han hecho en forma incompleta" (pág. 148). A esto lo llamó una "construcción diferenciada de Estado" que implica acciones diferenciadas para el fortalecimiento institucional, la garantía de derechos y provisión de bienes y servicios públicos.

En este libro se considera que las cinco dimensiones de capacidad estatal expuestas contribuyen a una construcción de Estado que se compagina con la construcción diferenciada de

Estado en los territorios más duramente golpeados por el conflicto, todo ello articulado bajo una idea de participación y gobernanza.

1.4 Participación y gobernanza

Tal como en la construcción de paz, en la construcción de Estado durante el posconflicto, la participación y el arraigo local son una dimensión fundamental. Boutros-Ghali (1992) sostiene que la democracia contribuye a preservar la paz, pero esta no tiene que ver solo con la realización de elecciones, sino también con la inclusión de mecanismos democráticos como la rendición de cuentas, la creación de espacios para la sociedad civil, una administración electoral independiente y la promoción de asociaciones políticas, "centradas en el papel que puedan ejercer los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz" (Arévalo Bencardino, 2014, pág. 143). Así mismo, la construcción de Estado en el posconflicto es necesaria para canalizar demandas sociales, manifiestas a través de la participación de las comunidades, y evitar nuevos conflictos.

Por otra parte, la participación es fundamental para la gobernanza. Esta es definida por Grasa (2021) como procesos vinculados a la toma de decisiones en las que participan diversos actores que aportan sus visiones para la resolución de problemas comunes. En el escenario de la construcción de paz, la misma exige de espacios de interacción entre instituciones, recursos, procedimientos y habilidades que promuevan la generación de consensos entre actores, esto es, "infraestructuras de paz y de gobernanza". Grasa manifiesta, entonces, que la gobernanza presupone establecer procesos de colaboración y cooperación entre actores para la resolución de problemas compartidos y dotarse de logística para facilitar la toma de decisiones. Por consiguiente, se entiende aquí que la construcción de paz y de Estado exige en cada territorio un "traje a la medida" que aborde los problemas, conflictos y soluciones surgidos de cada región, y que se teja con herramientas como las infraestructuras de paz, promotoras de la

concertación entre actores y fortalecedoras de la participación para analizar e intervenir en los conflictos que surjan y, de ese modo, poder transformarlos.

> Por resumir, la relación entre construcción de paz e infraestructuras de paz y de gobernanza de forma sucinta: la construcción de la paz es el proceso macro, con agendas diferentes en cada nivel de la vida institucional y político-administrativa; las infraestructuras de paz y de gobernanza son los ladrillos, en forma de redes, que sostienen la construcción de la paz y la gobernanza territorial en el espacio y el tiempo y le permiten crear un sistema y actuar como tal. Como tales, las infraestructuras son trajes a medida, estructuras elicitivas[6] en sentido técnico, que se construyen partiendo de los entornos y potencialidades de cada territorio y municipio concreto. (Grasa, 2021, pág. 257).

Lo anterior da pistas sobre cómo debe ser la participación para promover gobernanza, pues no se trata solo de la asistencia de distintos actores, sino de que estos aporten sus distintas visiones para que sean discutidas y se llegue a consensos sobre cómo resolver problemas comunes. Esto es, hay una deliberación en la que las partes implicadas pueden hacer parte de las discusiones para que se tenga en cuenta la pluralidad de puntos de vista. Hacer las cosas de ese modo, señalan Sintomer y Blondiaux (2004), le da legitimidad a la deliberación.

De otro lado, Avalle (2023) enfatiza en que la gobernanza abarca también las capacidades y recursos necesarios para que los gobiernos se constituyan legítimamente y para que gobiernen en un contexto de "instituciones políticas consolidadas, instituciones administrativas eficientes y una sociedad civil agenciada y participativa" (pág. 43). Entonces, este autor también destaca que para la gobernanza es necesario el fortalecimiento de las capacidades del Estado, e indispensable que haya una ciudadanía empoderada, "de ahí que la necesidad de información y la capacidad

6 Término exacto del autor. En otra parte del texto se refiere a su enfoque de infraestructuras de paz y de gobernanza así: "Es elicitivo, o sin neologismo, un método que 'construye a medida provocando la reacción de los implicados'" (Grasa 2021, pág. 260).

de transformar los conflictos en acuerdos mediante consensos conforman aspectos centrales para la estabilidad y el desarrollo" (pág. 44).

También, Ramírez Sarmiento (2021) puso en el centro la importancia de la participación al decir que los PDET se basan en que estos se convierten en espacios de participación y deliberación, pues una de las claves para el cambio social constructivo "está en los espacios que crean tejidos sociales y relaciones" (pág. 81).

Finalmente, en el presente libro, el marco teórico sobre construir paz y Estado a través de infraestructuras de paz que promuevan la gobernanza conduce, en últimas, a lo que varios autores han estudiado como gobernanza para la paz o gobernanza de la paz.

En este sentido, Cruz (2018) indicó que la gobernanza para la paz se refiere a "las reglas de juego para una pacificación del territorio a largo plazo, a través de políticas públicas y estrategias de construcción de paz. De manera que todas ellas sean establecidas como políticas de Estado y no como políticas de gobierno" (pág. 62). Esas reglas, continúa el autor, corresponden a un entramado institucional que involucra tanto a actores como a las estructuras formales e informales para implementar decisiones en un contexto de construcción de paz.

Asimismo, Cruz señala que los actores involucrados varían de acuerdo con el nivel de gobierno y contextos, y aclara que la comunidad local es fundamental y que el fortalecimiento institucional, visto como el desarrollo de capacidades institucionales para mejorar la gestión pública, "deriva positivamente en una gobernanza para la paz como garantía de largo plazo que favorezca el desarrollo de capacidades institucionales" (2018, pág. 72). Para él, reconstruir el tejido institucional afectado por el conflicto armado hace apremiante mejorar la capacidad de respuesta de las entidades territoriales, o sea, sus capacidades estatales.

Así, pues, la gobernanza, que en teoría es un resultado de una infraestructura de paz, también puede entenderse como garantía a largo plazo para no volver a caer en conflicto; para ello, es clave el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la participación

deliberativa de distintos actores que aportan sus visiones para llegar a consensos sobre la resolución de problemas comunes.

En estos términos queda planteado el referente teórico que orienta este libro, que parte de entender la paz como un proceso de construcción continua que requiere de diversos actores en distintos niveles sociales, para lo cual las infraestructuras de paz presentan una oportunidad con miras a que la construcción de paz se articule con la construcción de Estado y genere la gobernanza que permitirá mantener en el tiempo estos resultados. En el siguiente capítulo se aborda la arquitectura institucional de los PDET y se analiza cómo desde su diseño pueden comenzar a verse elementos de una infraestructura de paz.

2. Diseño de la infraestructura de paz

Siguiendo el concepto de infraestructura de paz, este capítulo aborda cómo surgieron los PDET y cuál es su lugar en el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP; también, hace una caracterización de la arquitectura PDET teniendo presentes distintas fuentes documentales, como el decreto que los creó. El capítulo, en estos términos, cierra señalando dentro del diseño de los PDET elementos propios de lo que puede considerarse como una infraestructura de paz.

2.1 La negociación de paz

Hace más de 30 años, los constituyentes decidieron incluir en la Constitución Política de Colombia el Artículo 22, que concibe a la paz como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. La paz, entendida como proyecto, ha tenido varios intentos de consolidación desde antes de la carta política de 1991, como también después de su promulgación; uno de los más recientes fue el que se materializó en 2016 con la firma del Acuerdo de Paz entre

el Estado y las FARC-EP. Este ha sido visto por investigadores como Paladini-Adell et al. (2022), como "uno de los esfuerzos más serios para construir y consolidar la paz y romper los ciclos de violencia política en Colombia" (pág. 9); el Acuerdo está estructurado en seis puntos: 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral, 2. Participación política: Apertura democrática para construir la paz, 3. Fin del conflicto, 4. Solución al problema de las drogas ilícitas, 5. Acuerdo sobre las víctimas del conflicto y, 6. Implementación, verificación y refrendación.

El presente estudio se centró en el punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI); y en particular, en el punto 1.2: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), una de las mayores apuestas del Acuerdo para consolidar la paz en los territorios "más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono" (Decreto 893 de 2017, pág. 2).

La negociación del Acuerdo de Paz, según se afirma en la Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano (s. f.)[7], tiene como antecedente que, en marzo de 2011, cerca de la frontera con Venezuela, hubo una primera reunión exploratoria entre las FARC-EP y el Gobierno, a la que le siguieron más reuniones informales y secretas durante un año y medio. El 26 de agosto de 2012, las partes acordaron avanzar en una negociación formal cuya agenda constaba de seis puntos.

Para ese momento, las conversaciones seguían ocultas a la opinión pública, pero en septiembre de 2012, luego de que comenzaron a circular rumores al respecto, el entonces presidente Juan Manuel Santos confirmó que se estaba trabajando en negociar la paz con este grupo armado ilegal. El 18 de noviembre de ese año se iniciaron formalmente las negociaciones con la instalación en La Habana, Cuba, de la mesa de negociación y, al día siguiente, las FARC-EP anunciaron su primer cese al fuego unilateral.

En los años que siguieron, entre 2012 y 2016, se fueron

7 Este recuento parte de una línea de tiempo publicada en la página web de la Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano en la que no se indica la fecha de publicación.

negociando punto por punto las 6 partes del Acuerdo. El 26 de mayo de 2013, las delegaciones del Gobierno y de las FARC-EP, en un comunicado conjunto, anunciaron que habían logrado firmar un documento titulado "Hacia un nuevo campo colombiano: reforma rural integral", en donde ya se hablaba de la creación de los PDET, pero no se ahondaba mucho, sino que se daban pinceladas sobre los primeros acuerdos en materia agraria[8].

Los detalles sobre cómo fue esta negociación están especificados en el Tomo II de la Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP (2018), que señala que este punto se negoció entre el 18 de octubre de 2012 y el 31 de mayo de 2013. En total, se requirieron seis ciclos de conversaciones para llegar al primer acuerdo, y este a su vez se negoció por subpuntos, así: 0. Discusión sobre principios que guiarán la discusión del Punto 1; 1. Acceso y uso de la tierra. Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva; 2. Programas de desarrollo con enfoque territorial; 3. Infraestructura y adecuación de tierras; 4. Desarrollo social: salud, educación, vivienda, erradicación de la pobreza; 5. Estímulo a la producción agropecuaria y a la economía solidaria y cooperativa. Asistencia técnica. Subsidios. Crédito. Generación de ingresos. Mercadeo. Formalización laboral; y 6. Sistema de seguridad alimentaria.

El subpunto 2, sobre PDET, se discutió en la mesa de negociación entre el 18 de febrero y el 3 de mayo de 2013, día en el cual se firmó el Acta Nro. 7. "Avances en la discusión del Punto 1 sobre los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los Planes Nacionales, y nuevos miembros en la Delegación de las FARC-EP, entre otros". Finalmente, el anuncio de que se había llegado a un acuerdo sobre todo este punto de la agenda se informó mediante el comunicado conjunto del 26 de mayo de 2013.

Más allá del tema de tierras, que se convirtió en el punto 1 del Acuerdo de Paz, en otros ciclos de negociación se avanzó en pactar los demás puntos del Acuerdo, y el 26 de septiembre de

8 Véase el comunicado en la página web de la Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano: https://bapp.com.co/documento/comunicado-conjunto-punto-1-hacia-un-nuevo-campo-colombiano-reforma-rural-integral/

2016 el presidente Juan Manuel Santos y Rodrigo Londoño, jefe máximo de las FARC-EP, suscribieron en Cartagena una primera versión del Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Sin embargo, luego de que Santos convocó al pueblo colombiano a un plebiscito para refrendar el Acuerdo, y de que en esta votación del 2 de octubre de 2016 se impusiera el "No", hubo nuevas conversaciones con distintos sectores para ajustar algunos aspectos del documento. Tras dichos cambios, el 24 de noviembre de 2016, en el Teatro Colón de Bogotá, se firmó una nueva versión del texto. Posteriormente, el 29 de noviembre de 2016, el Congreso de la República refrendó el Acuerdo, y el 1 de diciembre de ese año comenzó el día D de la implementación de la paz.

2.2 La arquitectura de los PDET

Tras la firma del Acuerdo y su entrada en vigor, el Gobierno comenzó con la expedición y trámite, tanto por vía de decretos como por leyes en el Congreso, de las múltiples normas necesarias para la operativización de todo lo acordado. En el caso de los PDET, la norma que los creó fue el Decreto 893 del 28 de mayo del 2017, un documento de 21 páginas que sentó las bases de los programas.

De acuerdo con la Fundación Paz y Reconciliación (PARES, 2018), el Decreto 893 fue complementado con los decretos 882 —"Servicio educativo estatal rural"—, 884 —"Plan de electrificación rural"—, 890 —"Plan nacional de construcción de vivienda rural"— y 892 —"Régimen transitorio de acreditación de alta calidad en municipios focalizados PDET"—; el presente libro solo se centra en el primero, pues es la base de todos los demás y contiene, a grandes rasgos, el diseño de los PDET.

Así, pues, el Decreto 893 de 2017 señala que el objetivo de estos programas es "lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad". En concordancia con ese objetivo, se plantean seis metas: 1) el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, 2) la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, 3) el

desarrollo de la economía campesina y familiar y de formas propias de producción mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales; 4) el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto; 5) el reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades y; 6) 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" (pág. 3).

Además, dicha norma señala que a los PDET subyace la premisa de que solo con un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de los territorios priorizados será posible construir una paz sostenible que supere las condiciones que prolongaron el conflicto y que garantice su no repetición.

Este decreto también estableció cuatro criterios de priorización de los municipios PDET: 1) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; 2) el grado de afectación derivada del conflicto; 3) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión y; 4) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilícitas. De hecho, la norma señala:

> Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios. (Decreto 893 de 2017, pág. 6).

Tras establecer los criterios, el decreto prioriza 170 municipios que fueron agrupados en 16 subregiones, ubicadas en 19 departamentos, como se aprecia en el siguiente mapa y se detalla en la tabla que le sigue.

Figura 2. *Ubicación de las subregiones PDET.*



Nota. Agencia de Renovación del Territorio[9].

9 Recuperado de: https://www.renovacionterritorio.gov.co/#/es/acerca-de-la-entidad/municipios-PDET

Tabla 1. *Subregiones PDET y municipios que las conforman.*

Subregión PDET	Municipios
Macarena-Guaviare	Mapiripán
	Mesetas
	La Macarena
	Uribe
	Puerto Concordia
	Puerto Lleras
	Puerto Rico
	Vista Hermosa
	San José del Guaviare
	Calamar
	El Retorno
	Miraflores
Sur de Tolima	Ataco
	Chaparral
	Planadas
	Rioblanco
Arauca	Arauquita
	Fortul
	Saravena
	Tame
Pacífico Medio	Guapi
	López de Micay
	Timbiquí
	Buenaventura
Sur de Córdoba	Montelíbano
	Puerto Libertador
	San José de Uré
	Tierralta
	Valencia
Sur de Bolívar	Yondó
	Arenal
	Cantagallo

Subregión PDET	Municipios
Sur de Bolívar	Morales
	San Pablo
	Santa Rosa del Sur
	Simití
Catatumbo	Convención
	El Carmen
	El Tarra
	Hacarí
	San Calixto
	Sardinata
	Teorama
	Tibú
Urabá Antioqueño	Apartadó
	Carepa
	Chigorodó
	Dabeiba
	Mutatá
	Necoclí
	San Pedro de Urabá
	Turbo
Putumayo	Mocoa
	Orito
	Puerto Asís
	Puerto Caicedo
	Puerto Guzmán
	Puerto Leguízamo
	San Miguel
	Valle del Guamuez
	Villagarzón
Pacífico y Frontera Nariñense	Barbacoas
	El Charco
	La Tola
	Magüí Payán
	Mosquera
	Olaya Herrera
	Francisco Pizarro

Subregión PDET	Municipios
Pacífico y Frontera Nariñense	Ricaurte
	Roberto Payán
	Santa Bárbara
	San Andrés de Tumaco
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	Amalfi
	Anorí
	Briceño
	Cáceres
	Caucasia
	El Bagre
	Ituango
	Nechí
	Remedios
	Segovia
	Tarazá
	Valdivia
	Zaragoza
Chocó	Murindó
	Vigía del Fuerte
	Acandí
	Bojayá
	Carmen del Darién
	Condoto
	El Litoral de San Juan
	Istmina
	Medio Atrato
	Medio San Juan
	Nóvita
	Riosucio
	Sipí
	Unguía
Sierra Nevada-Perijá	Valledupar
	Agustín Codazzi

Subregión PDET	Municipios
Sierra Nevada-Perijá	Becerril
	La Jagua de Ibirico
	Pueblo Bello
	La Paz
	San Diego
	Manaure Balcón del Cesar
	Dibulla
	Fonseca
	San Juan del Cesar
	Santa Marta
	Aracataca
	Ciénaga
	Fundación
Montes de María	Córdoba
	El Carmen de Bolívar
	El Guamo
	San Jacinto
	María La Baja
	San Juan Nepomuceno
	Zambrano
	Colosó
	Chalán
	Los Palmitos
	Morroa
	Ovejas
	Palmito
	San Onofre
	Tolú Viejo

Subregión PDET	Municipios
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	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
	Solita
	Solano
	Valparaíso
	Algeciras
Alto Patía y Norte del Cauca	Argelia
	Balboa
	Buenos Aires
	Cajibío
	Caldono
	Caloto
	Corinto
	El Tambo
	Jambaló
	Mercaderes
	Miranda
	Morales
	Patía

Subregión PDET	Municipios
Alto Patía y Norte del Cauca	Piendamó
	Santander de Quilichao
	Suárez
	Toribío
	Cumbitara
	El Rosario
	Leiva
	Los Andes
	Policarpa
	Florida
	Pradera

Nota. Elaboración propia a partir del Decreto 893 de 2017.

En cuanto a la arquitectura institucional de los PDET, su implementación está bajo la coordinación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), que se creó con el Decreto 2366 de 2015. Esta norma señala que el objeto de la Agencia es coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto, priorizadas por el Gobierno nacional, a través 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, pág. 2). Como se observa, por la fecha de este decreto, la ART es anterior a los PDET, aunque realmente esta agencia entró a operar el 1 de enero de 2017[10]. Ese mismo año, el Decreto 893 que creó los PDET la designó como la encargada de su implementación y fue por ello que esta entidad desarrolló una metodología participativa para la operativización de los programas.

10 Véase la página web de la ART: https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/acerca_de_la_entidad/quienes_somos

Al final del Gobierno del presidente Juan Manuel Santos (2010-2018), la implementación de los PDET también estuvo a cargo de la Consejería Presidencial para el Posconflicto; sin embargo, en el mandato del presidente Iván Duque (2018-2022), esa entidad fue transformada en la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación del Acuerdo[11]. Independientemente de estas entidades adscritas al Gobierno, la implementación de los PDET como programas de transformación territorial involucra, así mismo, a todas las entidades estatales del nivel nacional, departamental, distrital y municipal que tengan competencia para atender las acciones que les correspondan en este proceso.

En cuanto a la parte operativa, el Decreto 893 de 2017 establece que la vigencia de los PDET es de 10 años y se instrumentalizan en 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), que son documentos construidos de forma participativa en varias etapas —estas no están detalladas en el decreto, pero se abordarán más adelante—. Los PATR fueron caracterizados como "la única herramienta para la RRI que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos" (Decreto 893 de 2017, págs. 9-10) por cuanto para su construcción se convocó a las comunidades, alcaldías, e incluso empresarios de las regiones, entre otros actores, para definir sus necesidades y las acciones más urgentes frente a las mismas.

En términos generales, estos planes están construidos con un enfoque territorial, étnico, de género y reparador, y contienen lineamientos metodológicos para su construcción, un diagnóstico de las necesidades de los territorios y una visión a 10 años para el territorio. También incluyen programas y proyectos (iniciativas) para atender las necesidades de las comunidades, indicadores y metas para su seguimiento, y mencionan mecanismos de rendición

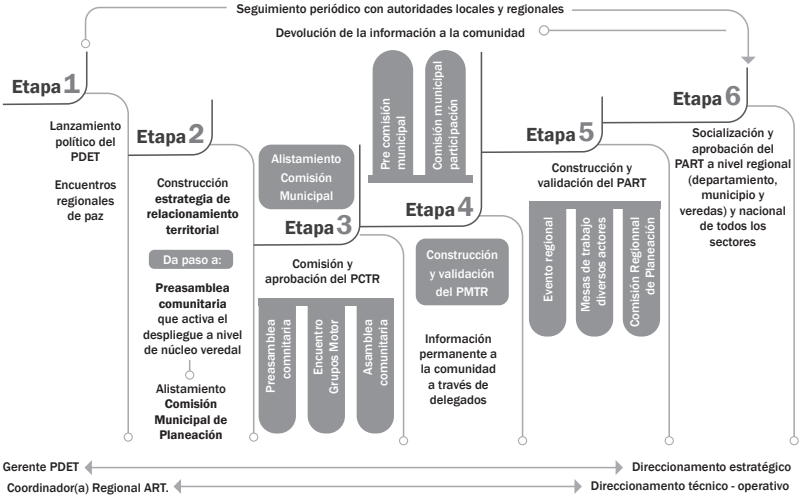
11 En el Gobierno de Gustavo Petro, esa última consejería fue eliminada y, en su lugar, el Decreto 2647 de 2022 sostiene que las referencias que se hagan a la misma deberán entenderse como referidas a la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, así mismo, se creó la Unidad para la Implementación del Acuerdo de Paz. No obstante, estos cambios se salen del periodo de análisis propuesto en este libro.

de cuentas. Además, el Decreto 893 de 2017 estableció que los PATR deben articularse con el Plan Nacional de Desarrollo, los planes de desarrollo territoriales y otros instrumentos de ordenamiento del territorio. Del mismo modo, cuando los PATR se ubiquen en zonas con presencia de pueblos, comunidades y grupos étnicos, tienen que armonizarse con los planes de vida de dichas comunidades y contemplar un Mecanismo Especial de Consulta (MEC) para su implementación, con el fin de incorporar la perspectiva étnica y cultural en el enfoque territorial. En cuanto a los tiempos, los PATR tienen una duración de 10 años y deben revisarse y actualizarse cada cinco años de forma participativa; según dice la norma, su financiación sale de recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y de las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas.

Finalmente, el decreto resalta la importancia de los PDET no solo para la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz, sino también para vincular las acciones frente a las necesidades de las regiones y ayudar, así, al cumplimiento de los puntos sobre participación política, fin del conflicto, solución al problema de las drogas ilícitas y el de víctimas.

Si bien en el capítulo siguiente de este libro se hace énfasis en tres momentos de los PATR, que son sus fases veredal, municipal y subregional, es de señalar que la ART diseñó una ruta de construcción que contempla seis etapas, como se expone en la siguiente figura:

Figura 3. *Etapas de construcción de los PATR.*



Nota. Agencia de Renovación del Territorio (s.f., "El diálogo en los núcleos...", pág. 32).

La Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2018) detalló estos pasos al decir que tras la etapa 1, de lanzamiento, se realizaron unos espacios amplios de participación o "pre-asambleas" (etapa 2), que luego fueron llamados "núcleos veredales" (págs. 14-15), a los que asistieron comunidades de varias veredas de cada municipio priorizado. En las pre-asambleas se les propuso a las comunidades identificar "oportunidades", "problemáticas" y "pre-iniciativas" de sus veredas de acuerdo con ocho pilares que este libro presenta más adelante.

La Fundación continuó explicando que de las pre-asambleas surgieron unas pre-iniciativas por pilar y se eligieron unos Grupos Motor (GM), que son delegados de las veredas para estar en todo el proceso de implementación de los PDET. Estos GM se reunieron por tres días para discutir las pre-iniciativas y definir una lista final de iniciativas en la que, además, se estableciera si la prioridad de cada una es de corto, mediano o largo plazo.

Tras este alistamiento se convocaron "asambleas veredales" a las que fueron los asistentes de la pre-asamblea para que el GM

sometiera a votación la lista de iniciativas, con la posibilidad de que la asamblea veredal hiciera cambios a la lista. Tras la votación, se logran los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), que son la etapa 3 de la ruta PDET. El siguiente paso fue llevar los PCTR a una instancia municipal llamada Comisiones Municipales de Planeación Participativa[12], compuesta por 25 personas como mínimo. En estas comisiones, los PCTR fueron tomados como insumo para luego construir Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR), que son la etapa 4 de la ruta PDET, hay uno por cada municipio priorizado.

Así mismo, en las comisiones municipales se definieron nuevos delegados para escalar el proceso a la instancia subregional, que son las Comisiones Subregionales de Planeación Participativa, de las que hicieron parte unas 50 personas[13]. Allí, finalmente, se concretan los Pactos de Acción para la Transformación Regional (PATR) de las 16 regiones PDET, concluyendo así la etapa 5. La última etapa corresponde a la socialización de los PATR.

Más allá de estas seis etapas de los PATR, como señalan Valencia Agudelo y Chaverra Colorado (2022), es posible comprender tres grandes fases en los PDET:

> La primera fue la implementación normativa, que consistió en la expedición del Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017; la segunda se enmarcó en la elaboración participativa de los PDET, con una diversidad de actores y momentos; y la tercera, en la estructuración técnica de las

12 Compuesta por la gerencia del PDET más un equipo territorial de tres personas aproximadamente, el alcalde del municipio y cinco delegados de la alcaldía, un delegado por GM, cinco delegados de organizaciones sociales, cinco delegados del sector privado local, cinco delegados del consejo municipal, un delegado del Ministerio Público Socio estratégico. (FIP, 2018, pág. 15).

13 Compuesta por la gerencia PDET más un equipo territorial de 11 personas aproximadamente, un delegado de comunidades por municipio (10 en promedio), alcaldes de municipios PDET (10 en promedio), gobernador y cinco delegados del equipo de la Gobernación, un delegado del Ministerio Público, cinco delegados de la Asamblea Departamental, un grupo de notables que fueron representantes de academia, Iglesia, sector privado, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, etc.; cinco delegados de organizaciones sociales regionales, cinco delegados del sector privado empresarial, que fueron elegidos entre los delegados de la comisión municipal (FIP, 2018, pág. 15).

> Hojas de Ruta Única y la priorización de inversiones específicas a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD–Paz). (Valencia Agudelo y Chaverra Colorado, 2022, pág. 5).

En términos temporales, la primera fase, sostienen los autores, se cumplió entre la firma del Acuerdo de Paz, en noviembre de 2016, y la fecha de expedición del Decreto 893, en mayo de 2017. La segunda fase comenzó un año después de la firma del Acuerdo y terminó en febrero de 2019, cuando se aprobaron todos los PATR. De acuerdo con Valencia Agudelo y Chaverra Colorado (2022), en esta etapa se dio una participación plural de los actores territoriales, incluyendo las instituciones estatales nacionales y locales, pues el diseño de los PDET tuvo como base el respeto por las comunidades, su autonomía territorial, participación y consentimiento previo, "buscando que fueran los habitantes del territorio los que decidieran de forma dialogada en qué componente invertir" (pág. 6). De los procesos en esta segunda fase se habla en el tercer capítulo de este libro.

Finalmente, la tercera fase de los PDET es el cambio introducido por el Gobierno Duque para la gestión de estos programas, pues se crearon las Hojas de Ruta Única (HRU) como un instrumento técnico para articular esfuerzos de planeación territorial con los proyectos en los 16 PDET. Las HRU se crearon en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, pero solo hasta noviembre de 2020 hubo un diseño metodológico de la Hoja de Ruta; teniendo como antecedente que en enero de 2020 —año en que llega a Colombia la pandemia por Covid-19— comenzó un piloto para construir la HRU de Catatumbo y luego siguieron las demás subregiones (Zambrano y Otero, 2022). En todo caso, para esta investigadora, la fase de las HRU comienza en 2020, cuando se expidió la primera, y para la fecha de corte del estudio no había concluido, dado que faltaba aún la expedición de la correspondiente a la subregión Pacífico Medio.

El presente capítulo se centra en la etapa uno aquí descrita, las etapas dos y tres se desglosan en el capítulo siguiente de este libro.

2.3 La 'estructura-proceso' en el diseño de los PDET

A partir de la anterior descripción de los PDET, en este apartado se señalan algunos elementos de una infraestructura de paz que pueden observarse en el diseño mismo de estos programas. Como se planteó en el capítulo teórico, este estudio entiende dicha infraestructura como una red de apoyo a la construcción de paz y de Estado en la que hay una interrelación entre actores y procesos que tienen en cuenta visiones y necesidades locales y que complementan arquitecturas de gobernanza. En el capítulo anterior se explicó que este libro pone el foco en tres características de estas infraestructuras: A. base local y arraigo comunitario; B. inclusión de diversos actores y; C. construcción de Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza. En el diseño de los PDET es posible rastrear esas tres características, como se expone a continuación.

2.3.1 A. Base local y arraigo comunitario

La base local en el diseño de los PDET puede rastrearse en el hecho de que se señala que estos programas se implementarán en los sitios más afectados por el conflicto y que se tendrá en cuenta para ello las ideas y visiones de las comunidades. Lederach (1998) planteó que las infraestructuras deben estar arraigadas y desarrollarse en la zona donde se sitúa el conflicto, así como surgir de la cultura y el contexto de estos lugares. El diseño de los PDET los presenta como programas de transformación regional rural que se enfocan en 16 subregiones que comprenden los 170 municipios más afectados por el conflicto, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de economías ilícitas. Es decir, son programas que, en efecto, se desarrollan localmente en donde se vivió el conflicto.

No obstante, hay que señalar que el Decreto 893 de 2017 no contempla ni arraigo ni apropiación local como dimensiones, aunque la norma sí habla de la necesidad de que los PDET se construyan con base en los contextos de cada territorio, y como

expone Rettberg (2013), el arraigo se trata de que los actores locales se apropien de la agenda de la construcción de paz, y para ello es necesario conocer sus contextos. En ese sentido, aunque el diseño de los PDET no habla de arraigo, sí establece que los PATR y HRU deben tener en cuenta a las comunidades y sus contextos. De otra parte, Rettberg (2013) habla de la apropiación de la agenda de construcción de paz por parte de las comunidades, y el diseño de los PDET sostiene que en los mismos se incluyen metas y una visión subregional a 10 años que cada comunidad construye; esas metas y visión, así como la priorización de determinadas iniciativas, podrían entenderse como esa "agenda" de construcción de paz de las comunidades.

2.3.2 B. Inclusión de diversos actores

La característica de inclusión de actores de distintos niveles también puede verse en el diseño de los PDET, que señala que sus PATR son una herramienta que involucra todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos (Decreto 893 de 2017, págs. 9-10), lo que, de entrada, habla de la participación diversa.

Al seguir la pirámide de construcción de paz de Lederach (1998), el análisis deja ver en el nivel superior, en donde este autor ubica a los principales líderes militares, políticos y religiosos, que en los PDET es posible ubicar al Gobierno nacional[14], quien fue una de las partes firmantes del Acuerdo de Paz y que, a través de entidades como la ART y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación del Acuerdo, dirige la implementación de los programas. En el nivel superior también pueden ubicarse los alcaldes y gobernadores de los territorios PDET que en sus regiones tienen la responsabilidad de implementar la paz.

14 Se excluye a la otra parte firmante del Acuerdo de Paz, las FARC-EP, pues si bien participaron en la formulación de la idea de los PDET, no están a cargo de su implementación.

En cuanto a las acciones de estos actores, el Gobierno nacional, en primera medida, negoció con las FARC-EP la creación de los PDET y luego expidió las normas que los rigen y les dieron vida jurídica. Así mismo, el Gobierno creó la ART para la coordinación de los PDET y sus 16 PATR, que fueron construidos participativamente en un proceso en el cual también estuvieron los alcaldes y gobernadores. Finalmente, el Gobierno nacional, departamental y municipal coordinan la implementación de los PATR que, además dice el diseño, deben integrarse a los planes de desarrollo territoriales y a otros instrumentos de ordenamiento del territorio.

Pasando al nivel medio de la pirámide, en el cual Lederach ubica a actores como instituciones educativas, religiosas, humanitarias, sociales, ONG, étnicas, entre otros, en el diseño de los PDET no aparecen explícitamente nombrados quiénes estarían aquí; sin embargo, en la elaboración en tres etapas de los PATR se contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil y de organizaciones privadas y empresarios de la región. Estos actores pueden verse como unos líderes que no son de las bases y tampoco de la cúspide de la pirámide, pero que tienen incidencia en ambos niveles. En cuanto a su relación con el conflicto, no es tan directa como las comunidades en la base, pero tampoco son quienes pactaron una salida negociada, ni lideran la implementación del Acuerdo de Paz. Según el diseño de los PDET, las actividades desarrolladas por los actores del nivel medio tuvieron que ver con su participación en la construcción de los 16 PATR, pues fueron consultados en medio de la elaboración de esos planes.

De otra parte, en la construcción de los PATR surgieron los GM compuestos por delegados de las veredas que participan en cada etapa de la planeación participativa e implementación de los PDET. En ese sentido, los GM están integrados por personas que, como actores, estarían en el nivel de base de la pirámide, pero que cumplen roles de un nivel medio por cuanto son clave en la relación entre el Gobierno (cúspide de la pirámide) y las comunidades (base de la pirámide) dado que sus funciones se desarrollan tanto en la planeación como en la implementación de los PDET.

Finalmente, en el nivel de base de la pirámide, donde Lederach ubica a la sociedad que ha padecido directamente el conflicto, en el diseño de los PDET es posible ver que ahí estarían las comunidades de las veredas, municipios y subregiones —incluyendo las poblaciones étnicas— que identificaron sus principales necesidades y priorizaron las acciones para atenderlas a través de iniciativas. La relación de estas comunidades con el conflicto es directa y ello queda plasmado en los criterios que se tuvieron en cuenta para priorizar los municipios PDET: pobreza, afectación derivada del conflicto, debilidad institucional y presencia de economías ilícitas. Así mismo, las actividades en la construcción de paz que desempeñan los actores de este nivel, según el diseño de los PDET, se centran en la construcción participativa de los 16 PATR y la propuesta y priorización de iniciativas de transformación regional.

2.3.3 C. Construcción de Estado desde el nivel local

Buena parte de la construcción de Estado que impulsan los PDET es visible en la etapa de implementación mediante la priorización de unas iniciativas con base en ocho pilares que se corresponden con principios de capacidad institucional, lo cual se analiza en el capítulo siguiente de este libro. Aun así, es dable señalar que desde el diseño se habla de que uno de los cuatro criterios de priorización de los municipios fue la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, que es una condición que pretenden cambiar los PDET. Frente a la gobernanza, esta es referida brevemente en el artículo 11 del Decreto 893 de 2017, que sostiene que el Gobierno nacional, por intermedio de las entidades competentes:

> pondrá en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión y planeación, así como de seguimiento, veeduría y control social, respetando la diversidad étnica y cultural e incorporando el enfoque de género. (pág. 13).

Esto quiere decir que el fortalecimiento de la gobernanza, que es analizada en este libro como un producto de una infraestructura de paz, también está contemplado en el diseño de los PDET.

En los siguientes capítulos de este libro se analizó si los elementos de una infraestructura de paz, que pueden verse en el diseño de los PDET, se está materializando en su implementación y también si en la implementación misma han surgido aspectos de una infraestructura de paz que no estaban considerados en el diseño.

3. Implementación de la infraestructura de paz

Luego de establecer qué se entiende aquí por infraestructura de paz, cuáles son los tres indicadores para analizarlas en los PDET y cómo en el diseño de estos programas pueden verse elementos de estas infraestructuras, este capítulo analiza si en la fase de implementación de los PDET se siguieron esos elementos y si surgieron otros.

Los indicadores de una infraestructura de paz seleccionados para este estudio son: A. Base local y arraigo comunitario; B. Inclusión de diversos actores y; C. Construcción de Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza. En este capítulo el análisis está centrado en los dos primeros, para lo cual se toman como insumo las fuentes documentales referidas a la construcción de los PATR y la implementación de las HRU; el análisis del tercer indicador reviste tanta importancia para este estudio que se abordará en el capítulo siguiente del libro.

3.1 Base local y arraigo comunitario

Para analizar si los PDET cumplen con la base local requerida y la generación de arraigo en las subregiones en las que se implementan es necesario señalar, en primer lugar, que los PDET se ponen en marcha en los sitios más afectados por el conflicto y se construyeron de abajo hacia arriba, tomando en cuenta las visiones y necesidades de las comunidades. Por lo tanto, cumplen, en cuanto a base local, con los postulados de Lederach (1998), quien señala que las infraestructuras de paz deben desarrollarse en la zona donde se sitúa el conflicto.

En segundo lugar, como lo señala Rettberg (2013, págs. 25-26), la pertenencia local o arraigo local tiene que ver con tener el apoyo de actores domésticos estratégicos que se apropien y lleven adelante la agenda de la construcción de paz; esto también se ha entendido como que los actores domésticos tengan las riendas del diseño y ejecución de las medidas en la transición hacia la paz, "en sentido práctico, indica que cualquier proceso de paz que no sea aceptado por las personas destinatarias se enfrenta a importantes riesgos", señala Rodríguez Luna (2017, pág. 11). Frente a esto hay que señalar que el decreto que creó los PDET no establece una condición de pertenencia local o de arraigo, como los aborda este estudio, sino que dice que en la construcción de los programas debe haber una participación amplia, efectiva y pluralista que incluya a todos los actores del territorio. En este estudio se considera que esas características de la participación pueden leerse dentro del segundo indicador de una infraestructura de paz, pero no en el primero, pues no se refieren propiamente al arraigo o pertenencia local.

En cualquier caso, como expone Rettberg (2013), el arraigo trata de que los actores locales se apropien de la agenda de la construcción de paz, para lo cual es necesario conocer los contextos, a lo cual sí apuntan los PATR, que incluyen una descripción de las características demográficas, étnicas y ambientales de las subregiones, un diagnóstico de las condiciones de cada subregión, así como las necesidades y acciones que priorizan las comunidades

y conducen a una visión subregional para esos territorios que refleja el deseo de las comunidades para su subregión en un horizonte de 10 años. Los PATR se implementaron, en ese sentido, como rutas de acción que cada comunidad construyó, priorizó y trazó como meta. Sin embargo, los documentos disponibles no permiten identificar si ese diagnóstico subregional de los PATR, o la participación de representantes de las comunidades en la etapa de validación territorial de las HRU, permitió que los actores domésticos estratégicos se apropiaran de la agenda de la construcción de paz.

De hecho, informes como el de la FIP (2022) apuntan a que no han generado tanta apropiación, pues se observa "un escaso conocimiento y una baja comprensión de las Hojas por parte de las comunidades y administraciones locales", e incluso, entre quienes han recibido información sobre el contenido y objetivos de las HRU, "existe una sensación de incertidumbre sobre el papel que cumple en la implementación de los PDET", o algunos ni siquiera saben que existen estos documentos (FIP, 2022, pág. 11).

3.2 Inclusión de diversos actores

En el capítulo anterior se explicó que los PDET se instrumentalizan en 16 PATR concebidos como la única herramienta de la RRI que involucra a todos los niveles del ordenamiento territorial, sus actores y recursos (Decreto 893 de 2017); y para su elaboración, se convocó a las comunidades con el propósito de definir sus necesidades y las acciones más urgentes frente a las mismas; a continuación se presenta quiénes fueron los involucrados en dicha construcción.

Una lectura de los 16 PATR[15] permite establecer que cada uno se construyó siguiendo esta ruta: 1) antecedentes y metodología —en la que se detalla la metodología de realización y cuántos pactos comunitarios, étnicos y municipales hubo en la subregión—; 2)

15 Este párrafo condensa lo encontrado en cada uno de los 16 PATR frente a su ruta de construcción. Se hace alusión a estos en su conjunto toda vez que ese es el interés de este trabajo.

componentes estratégicos —que incluye la visión subregional, el diagnóstico de la zona, los objetivos por cada pilar de los PDET, las iniciativas incluidas en cada uno, indicadores de política pública y metas globales y costos mínimos indicativos—; 3) consideraciones —que hablan de la articulación de los PATR con herramientas de planeación territorial—; 4) acuerdo de gestión —que define acuerdos del Gobierno nacional, de municipios, gobernaciones, y compromisos comunes—; 5) duración —que señala que son por 10 años, actualizados cada 5 años— y; 6) participación —que es la firma de quienes suscribieron cada PATR, esto es, alcaldes y gobernadores de los municipios de esa subregión y representantes de la ART—.

Si bien las etapas de construcción de los PATR no están detalladas en el Decreto 893 de 2017, como explican Zambrano y Otero (2022), estas se desarrollaron en lo submunicipal, municipal y subregional. Los autores señalan que en la construcción de los PATR participaron más de 200.000 personas en representación de 11.000 veredas; así mismo, se adelantaron 1.660 encuentros submunicipales, incluyendo a 305 consejos comunitarios, 452 resguardos indígenas y 6 zonas de reserva campesina; también se eligieron 4.400 delegados para el GM y se vinculó a 1.136 comunidades indígenas y afrodescendientes con las cuales se concertaron 116 rutas étnicas.

Desglosado por cada una de las etapas, en primer lugar, en la submunicipal los actores que participaron en la construcción de los 435 PCTR son los que se llamarían de base, siguiendo la pirámide de construcción de paz propuesta por Lederach (1998), pues se trató de habitantes de veredas que fueron convocados en asambleas comunitarias; en segundo lugar, en la etapa municipal, en los 170 PMTR podrían reflejarse actores del nivel medio, ya que allí estuvieron organizaciones de la sociedad civil, organizaciones privadas y empresarios en las llamadas Comisiones Municipales de Planeación; como actores del nivel superior de la pirámide se ve a alcaldes, gobernadores y representantes de la ART por el Gobierno nacional, quienes firman los respectivos 16 PATR. Finalmente,

en los PATR, vistos como el nivel subregional, se implementó una Comisión Subregional de Planeación Participativa, donde se priorizaron 32.808 iniciativas[16] para los ocho pilares del PDET; en esta etapa también se incluyeron los Pactos Étnicos, que contienen iniciativas de grupos étnicos que no participaron en las fases anteriores pues sus iniciativas se definieron mediante el MEC.

Frente a cómo fueron los espacios de participación, anteriormente se expuso que en la fase veredal se realizaron pre-asambleas con los habitantes de veredas de los municipios priorizados, en las cuales se definieron unas pre-iniciativas, allí, tras la elección de los representantes de los GM, estos hicieron una lista de iniciativas que fue votada en Asambleas Veredales, lo cual resultó en los PCTR; esta lista escaló a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa de las que surgieron los PMTR; y, finalmente, en las Comisiones Subregionales de Planeación Participativa se concretaron los 16 PATR. Para mostrar en la práctica dicho funcionamiento, se presentan dos ejemplos de las subregiones Alto Patía y Norte del Cauca, y Chocó, que son las que tuvieron más y menos participación, respectivamente, en cuanto a número de personas involucradas en los PATR. Con esto también se busca ilustrar que, si bien la ruta PDET se diseñó igual para todas las subregiones, no en todas se implementó de la misma manera.

El PATR de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca (ART, 2019a), que comprende 24 municipios, es el que mayor participación tuvo, y por mucho, pues en su construcción se consultó a 32.248 actores del territorio. En este plan se consolidaron 24 PCTR, 3 Pactos Étnicos y 24 PMTR en las etapas submunicipal, municipal y subregional.

En primer lugar, frente a los actores de los distintos niveles de la pirámide de construcción de paz, en el PATR de la subregión se lee

16 Para la fecha de corte de este estudio, que es el primer trimestre de 2023, había 32.808 iniciativas, sin embargo, en abril de 2023 fueron incorporadas 199 iniciativas étnicas de las comunidades jiw y nükak en el PATR Macarena-Guaviare, por lo que el total nacional subió a 33.007. Véase las siguientes publicaciones de la ART: https://twitter.com/RenovacionCo/status/1652794960486502400 y https://twitter.com/RenovacionCo/status/1661476822197100545

que en la etapa submunicipal se hicieron pre-asambleas en casi 240 núcleos veredales con la participación de cerca de 1.700 veredas del territorio y más de 32.200 personas; en estas, las comunidades identificaron en sus territorios las oportunidades, problemáticas y pre-iniciativas; al finalizar dichas pre-asambleas, se eligieron 8 delegados en cada una para los GM. A las asambleas generales, por su parte, asistieron cerca de 1.920 personas en los 24 municipios; en estos espacios, delegados de los diferentes núcleos veredales unificaron la planeación que se realizó en las pre-asambleas y construyeron 24 PCTR.

En la ruta étnica con las comunidades indígenas y afro se realizaron 223 pre-asambleas interculturales. Esto se hizo en dos escenarios: en el primero, algunas autoridades y comunidades étnicas se articularon desde la fase veredal con otros actores comunitarios y trabajaron conjuntamente en los PCTR; en el segundo, se establecieron rutas de asambleas autónomas con autoridades étnicas para armonizar el PDET con sus planes de vida. En términos generales, se hicieron 124 procesos de autoridades étnicas, de los cuales 53 fueron cabildos y 71, consejos comunitarios de comunidades negras; en total, con las comunidades indígenas y afrodescendientes se realizaron 83 reuniones y 19 pre-asambleas interculturales de un total de 223 pre-asambleas (ART, 2019a).

En segundo lugar, en la etapa municipal se realizaron: 1) cerca de 80 diálogos preparatorios en los que participaron aproximadamente 500 personas de diferentes organizaciones y entidades del orden regional, nacional, sectores productivos, salud, educación, infraestructura, víctimas, mujeres, jóvenes, consejos municipales, alcaldías y corporaciones ambientales; 2) pre-comisión municipal en la que participaron cerca de 3.992 personas y a la que asistieron los delegados del GM, delegados de víctimas, de mujeres, de los Espacios Territoriales, organizaciones sociales, institucionalidad y; 3) comisión municipal con delegados elegidos en la etapa anterior, quienes clasificaron y ordenaron las iniciativas validadas en la pre-comisión, de esta etapa surgen los 24 PCTR y fueron elegidos por las comunidades los delegados para

la fase subregional; 4) por último, hubo Encuentros de Planeación Estratégica en los que participaron cerca de 286 delegados elegidos en los 24 municipios para la fase subregional (ART, 2019a).

En tercer lugar, en la etapa subregional se hizo: 1) un diálogo preparatorio subregional en el que se establecieron espacios colaborativos con actores clave e incluyó conversaciones con gobernadores, alcaldes, sector privado, y se desarrolló un laboratorio de visión con actores veredales, institucionales, municipales; en este punto se escucharon iniciativas de carácter subregional de los actores gremiales presentes, específicamente se habla del Sector Agroindustrial de la Caña de Azúcar (Asocaña), la Asociación Colombiana de Productores y Proveedores de Caña de Azúcar (Procaña), las sociedades de agricultores y ganaderos de los departamentos del Valle del Cauca y Cauca (SAG Cauca y Valle), la Asociación de Industriales de Colombia (Andi), Smurfit Kappa Cartón de Colombia, el Consejo Gremial y Empresarial del Cauca, el Comité de Ganaderos del Cauca y el Comité Departamental de la Federación Nacional de Cafeteros en Nariño, Valle del Cauca y Cauca. Una vez terminados los diálogos preparatorios con gobernaciones, actores privados, organizaciones sociales y otras instituciones regionales siguió: 2) la pre-comisión subregional, en la que participaron los delegados escogidos en la fase municipal, representantes de la institucionalidad pública y otros actores privados con el fin de presentar la visión y diagnóstico subregional. Por último, hubo una 3) comisión subregional, en la que se presentaron los resultados del trabajo de la pre-comisión y se consolidaron los insumos finales para el PATR que luego firmaron.

Aunque hay varios aspectos adicionales a considerar que se detallan más adelante, por ahora hay que mencionar que el PATR en la subregión Alto Patía y Norte del Cauca fue amplio en cuanto a las personas participantes, con 32.248 actores del territorio —la mayor cantidad de todos los 16 PATR— y fue inclusivo en cuanto a la diversidad de actores involucrados. En contraste, para el PATR de la subregión Chocó (ART, 2018), compuesta por 14 municipios, se consultó a 1.275 actores del territorio; en esta subregión no

hubo ningún PCTR, dado que todos fueron Pactos Étnicos, por lo que hay14 Pactos Étnicos, además de 14 PMTR y un PATR.

La construcción del PATR de Chocó requirió diversas consultas y asambleas con autoridades étnicas, así: 1) proceso de nucleación, en el que se hizo una descripción del territorio colectivo rural —con la participación de los líderes y lideresas comunitarios y comunales— y se realizaron 14 jornadas de trabajo —con autoridades indígenas y afro—, una por cada municipio focalizado; 2) proceso de pre-concertación con un acercamiento institucional entre la ART, el Foro Interétnico Solidaridad Chocó (FISCH), la Mesa Departamental de Concertación Permanente de los Pueblos Indígenas del Chocó (MACPI) y la Organización Indígena de Antioquia (OIA), en este punto se explicó la ruta metodológica propuesta y se elaboró un cronograma; 3) proceso de concertación, en el cual se instaló el mecanismo especial de concertación con la participación de los 64 consejos comunitarios de Chocó, un consejo comunitario de Murindó en Antioquia, 55 autoridades indígenas de Chocó, y 5 integrantes de la OIA.

Todas estas fueron estrategias para lograr la aprobación de una ruta de trabajo que incluyó el acercamiento y concertación en los 12 municipios de Chocó y dos de Antioquia; la instalación del MEC en los 14 municipios de la subregión; las asambleas de autoridades indígenas de Antioquia; las asambleas étnicas comunitarias en los 14 municipios de la subregión; la elaboración de Pactos Municipales durante la pre-comisión y comisión municipales; el PATR formulado durante la pre-comisión y comisión subregional; y la post consulta para el seguimiento y verificación. Con la aprobación de la ruta se hicieron 33 asambleas étnicas comunitarias en las cuales se realizaron los 14 PMTR. Por último, durante una Comisión Subregional Antioquia-Chocó se hicieron diálogos con los diferentes actores del ámbito subregional, se socializaron las iniciativas y se visibilizaron aquellas con impacto subregional, luego se elaboró la propuesta de visión y diagnóstico subregional, se calificaron las iniciativas de impacto regional y se firmó el PATR.

Es de señalar que, en este caso, además de la breve mención a "lideresas comunitarias" en el proceso de nucleación, en la

construcción del PATR de Chocó no se menciona explícitamente la participación de mujeres, tampoco de jóvenes, empresas o gremios, ni de víctimas, más allá de decir que la ART hizo un proceso inicial de acercamiento con las organizaciones de segundo nivel regional, como el FISCH, la MACPI y la OIA, "entidades de cooperación internacional, organizaciones de víctimas, la iglesia católica, sociedad civil organizada e institucionalidad" (ART, 2018, pág. 2). Así, no solo este PATR fue el que menos participación tuvo, sino que no da cuenta de ser tan inclusivo en cuanto a la diversidad de actores consultados.

Estos dos ejemplos hablan sobre los PATR, pero, como se explicó en el capítulo anterior, durante el Gobierno del presidente Iván Duque se crearon las HRU. Una lectura de la pirámide de construcción de paz de Lederach permite afirmar que en estas, primordialmente, se tuvo en cuenta al actor que está en la cúspide de la pirámide. La misma metodología de las HRU (ART, 2021a) señalaba que en la primera etapa se contó con la participación de entidades del orden nacional y con los gobiernos y entidades locales; y que en la última etapa, de validación territorial, en la que sí pudieron participar comunidades, también estaban actores de la cúspide como alcaldes y gobernadores de la subregión, secretarías de planeación y hacienda, y entidades del Gobierno nacional, como ministerios y agencias. La inclusión de actores del nivel intermedio fue casi nula, pues solo se mencionan en la fase de socialización de la metodología de las HRU, en donde se hicieron partícipes a representantes de las comunidades y a organizaciones y al sector privado. Y la participación de actores de la base de la pirámide se ve solo al final del proceso, cuando, consultando el voto de actores comunitarios, se hizo una nueva priorización de iniciativas. Así, pues, no solo la participación de actores diversos fue dejada para el final, sino que, excluyendo el momento del voto para la nueva priorización, las 15 HRU muestran que las personas de la base de la pirámide participaron principalmente como receptores de la información, dado que, básicamente, se les presentaron contenidos sobre la HRU y su metodología (ART, 2021a).

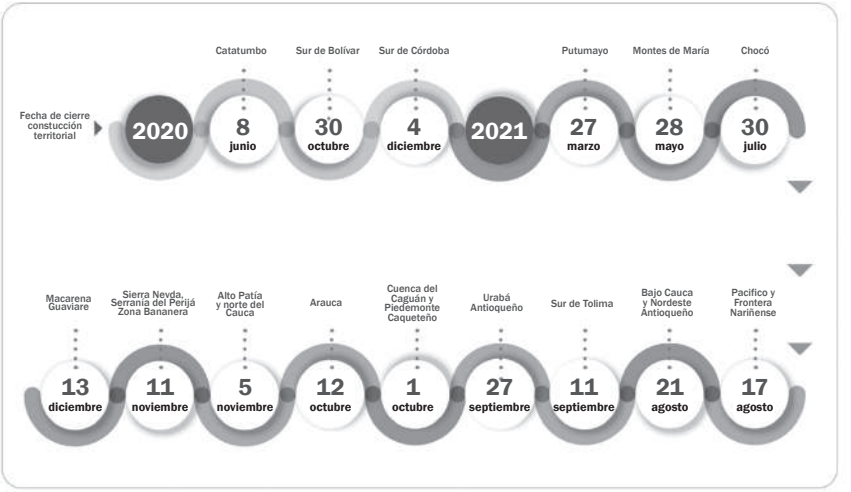
Figura 4. *Actores en la HRU y estrategia con cada uno.*

Actores	Estrategia
Grupos Motor, MEC, organizaciones de mujeres, PNIS, víctimas y reincorporados.	(i) Piezas e infografías informativas enviadas a través de WhatsApp (ii) Mensajes de texto, llamadas pregrabadas y audios de WhatsApp
Demás Actores Territoriales	(i) Reuniones virtuales con el objetivo de socializar el instrumento de Hoja de Ruta. Estos espacios fueron liderados por los equipos territoriales.
Entidades Nacionales	i) Reuniones virtuales con los distintos sectores del nivel nacional con el objetivo de socializar el instrumento de Hoja de Ruta. Estos espacios se realizaron de acuerdo con el contenido temático de los pilares PDET.

Nota. HRU de la subregión Chocó (ART, 2021c, pág. 149).

En todo caso, Zambrano y Otero señalan que a diciembre de 2021 se habían hecho "220 espacios de construcción y validación participativa territorial, que contaron con más de 3.500 personas, quienes incorporaron su visión y conocimiento del territorio para orientar las líneas estratégicas de la implementación del PDET" (2022, pág. 143) y para esa fecha se había logrado la validación de 15 HRU. Las fechas en las que se terminaron se muestran en la siguiente figura:

Figura 5. *Fechas de validación de las HRU.*



Nota: Tomada de Zambrano y Otero (2022, pág. 216).

Para ejemplificar mejor cómo fue la participación comunitaria en las HRU, se retoman los dos ejemplos ya citados, adelantando que en ambos casos los documentos mencionan que parten de las iniciativas resultantes del proceso de planeación participativa de los PATR, y por ello las HRU asumen que ya hay un componente de participación.

En la subregión Alto Patía y Norte del Cauca (ART, 2021b) la estrategia de socialización y divulgación buscó presentar a distintas personas los contenidos de la HRU a través de infografías, mensajes de texto, llamadas y reuniones virtuales; como resultado, fueron sensibilizados "cerca de 315 miembros de los Grupos Motor, representantes étnicos del Mecanismo Especial de Consulta-MEC, 130 delegadas de organizaciones de mujeres, cerca de 20 delegados de víctimas, 10 personas en reincorporación y alrededor de 135 actores territoriales e institucionales" (ART, 2021b, pág. 252). Además, en la fase de validación territorial se hizo un diálogo preparatorio con los delegados de los GM y del MEC y seis mesas de trabajo con delegados de los 24 municipios PDET y del MEC.

En estos espacios participaron cerca de 383 actores entre delegados del GM, del MEC, de víctimas, de organizaciones de mujeres, ONG, excombatientes, representantes de alcaldías, entidades descentralizadas, entes de control y organismos de cooperación internacional, entre otros. En este punto, si se compara lo que pasó en la HRU con la participación en los PATR, se pasó de tener a 32.248 personas (ART, 2019a) a solo 610 participantes en la fase de socialización de la HRU y 383 en la fase de validación territorial (ART, 2021b).

No solo la participación fue muy inferior, sino que el espacio que la HRU le dedica a esto es casi insignificante, al tratarse de un documento de 257 páginas que dedica poco más de cuatro a un apartado llamado "Enfoque participativo: procesos de socialización y construcción participativa en territorio". Allí se afirma que se incorporaron procesos participativos en tres fases: la primera fue la construcción técnica de la HRU, en la cual hubo revisión de información con equipos de la ART y entidades nacionales y territoriales; la segunda fase fue la socialización de la metodología de la HRU, en la que se involucraron actores estratégicos territoriales y nacionales y, debido a la pandemia, se usaron canales virtuales para la difusión de contenidos como infografías y mensajes de texto, entre otras; la tercera fase es llamada "proceso de construcción participativa en territorio" y contempla un espacio de participación en el que delegados territoriales, institucionales y comunitarios "aportan y retroalimentan la información sobre los componentes técnicos de la Hoja de Ruta e incorporan su visión del territorio, orientando las líneas estratégicas para la transformación de sus territorios" (ART, 2021b, pág. 251). Es en esta tercera fase en donde se ponderan las dimensiones que los actores consideran más relevantes para el desarrollo de sus territorios y se hace la votación de iniciativas para determinar cuáles son las "detonantes y dinamizadoras"[17], que se incluyen en una nueva priorización de iniciativas que se expondrá más adelante en este libro.

17 Aunque el nombre engloba dos conceptos, no hay unas iniciativas que sean detonantes y otras que sean dinamizadoras, sino iniciativas 'detonantes y dinamizadoras', van juntas.

Esto quiere decir que, según los documentos consultados, en la primera fase de construcción técnica solo participaron entidades nacionales y territoriales, mientras que de las comunidades en el nivel de base, al parecer, no hubo nadie; en la segunda fase lo que hubo fue una socialización de la metodología a partir de la difusión de contenidos entre los representantes de las comunidades y organizaciones, sector privado, cooperación internacional y entidades del orden nacional y territorial; finalmente, solo en la tercera fase se observa la participación de delegados territoriales, institucionales y comunitarios que retroalimentaron el diseño de la HRU y aportaron su votación sobre las iniciativas detonantes y dinamizadoras.

Lo mismo puede decirse, pero con incluso menor participación, de la HRU de Chocó. Se trata de un documento de 221 páginas que dedica solo 5 al apartado "Enfoque participativo: procesos de socialización y validación territorial", que es además el final del documento, pues la HRU contempla tres fases: construcción técnica, socialización de la metodología y validación territorial. En la fase de socialización de la metodología fueron sensibilizados "cerca de 262 miembros de los Grupos Motor, 32 representantes étnicos del Mecanismo Especial de Consulta–MEC y 79 delegadas de organizaciones de mujeres y alrededor de 21 actores territoriales e institucionales" (ART, 2021c, págs. 149-150). También se habla de diálogos preparatorios con los delegados de autoridades étnicas, de los GM y de los 14 municipios de la subregión, sin aclarar cuántos y solo mencionando que se siguieron las recomendaciones de aforo de la pandemia, de no tener a más de 50 personas en un mismo espacio. En la fase de validación territorial, el documento refiere que, en mesas de trabajo con representación de los municipios y la participación de delegados del MEC, entre otros actores territoriales, "se adelantó la construcción participativa de la cartografía social y se realizó la definición de pesos sociales por parte de los participantes. Con estos insumos, fueron identificadas las iniciativas detonantes y dinamizadoras luego de su ajuste mediante un proceso deliberativo" (ART, 2021c, pág. 151).

Si se compara la HRU de Chocó (ART, 2021c) con el PATR de esa subregión (ART, 2018), se pasó de la participación de 1.275 personas a la inclusión de 394 personas en la fase de socialización de la HRU, y de un número indeterminado en la fase de validación territorial. En todo caso, además de que la participación es más baja, en todo el proceso de construcción de la HRU predominan actores de la cúspide de la pirámide de construcción de paz, mientras que otros actores solo fueron tenidos en cuenta en la fase de difusión de la metodología como meros receptores de información y en la fase de validación territorial para que votaran en la nueva priorización de iniciativas.

Aun con estas situaciones, la HRU de Chocó reconoce, aunque no sea consecuente con ello, que el éxito de esta herramienta está "en la apropiación por parte de todos los actores territoriales, con el fin que les permita hacer uso de ella para tomar decisiones, realizar seguimiento y así articularse mejor en el proceso de implementación" (ART, 2021c, pág. 220), y añade que en el caso de las comunidades, "la apropiación de la herramienta es un elemento decisivo en la continuidad de la implementación de largo plazo de los PDET" (ART, 2021c, pág. 220), y que, por tanto, la Hoja de Ruta debe ser el centro de la agenda de las decisiones que se tomen a nivel territorial y nacional por parte de todos los actores, incluyendo al sector privado y a la cooperación internacional.

Presentado todo lo anterior sobre la construcción de los PATR y las HRU, así como los dos ejemplos para cada etapa, es posible afirmar, con base en los documentos disponibles, que si bien, de forma general, podría decirse que en estos momentos de los PDET hubo una participación e inclusión de diversos actores, es por lo menos cuestionable qué tan diversos fueron ellos en algunos escenarios y si hubo un balance entre los diferentes tipos, pues es posible ver que, especialmente en las HRU, hay una preponderancia de entidades gubernamentales. De otro lado, hay que recordar que el decreto que creó los PDET establece que en la construcción de los programas debía haber una participación amplia, efectiva y pluralista que incluyera a todos los actores del territorio, pero sin aclarar cómo se verían cumplidas esas condiciones.

En un análisis de los documentos de los PATR se puede ver que, en el apartado de metodología participativa, cada plan regional señala que el logro de los PCTR, PMTR y PATR exigió acciones encaminadas a garantizar una participación amplia y pluralista. Frente a esto, para citar un ejemplo, el PATR de la subregión Macarena-Guaviare refiere que previo a la puesta en marcha de la ruta de planeación participativa se realizó una estrategia de relacionamiento institucional con el propósito de identificar elementos distintivos del contexto territorial, a los actores estratégicos en los territorios y socializar el desarrollo del PDET, "con lo anterior se generó un vínculo de confianza y facilitó el desarrollo óptimo de la ruta de planeación, asimismo se definió una agenda de trabajo de acuerdo a las condiciones territoriales existentes" (ART, 2019b, pág. 2).

Sin embargo, otras fuentes sugieren problemas en la participación de los PATR. Un informe de la Fundación Paz y Reconciliación (PARES, 2018) señala que en las etapas veredales y municipales a organizaciones campesinas, indígenas, ambientales, entre otras, no se les permitió participar como organizaciones, sino solamente a los líderes y actores individuales en representación de dichas colectividades, lo que para ellos fue un factor que impactó sus "posibilidades de articular y retomar la curva de aprendizaje de los movimientos y organizaciones en el territorio en procesos previos" (pág. 145). Este mismo informe señala que la metodología con la que se construyeron los PATR no planteó una medición de participación real y que aunque algunas organizaciones pudieron participar activamente, otras no fueron incluidas.

También la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2018) identificó problemas en la participación; esta institución estudió las pre-asambleas y asambleas generales, es decir, la fase veredal del PATR, y advirtió que, si bien esos momentos tuvieron una importante convocatoria y asistencia, estaban fallando en dos situaciones. La primera, la inclusión, pues estaban participando más hombres que mujeres; y la segunda, la deliberación, ya que la dinámica se concentró en el registro de las intervenciones de los asistentes sin

facilitar la discusión sobre las intervenciones de estos: "Se reunieron personas de un conjunto de veredas pero no se reflexionó sobre esos territorios como un conjunto, sino que se les dividió para hablar, vagamente, de iniciativas en salud, vivienda, educación, desarrollo económico, etc." (pág. 30).

Esta misma preocupación sobre los PATR está consignada en el segundo informe de seguimiento a la implementación del acuerdo de paz que presentó el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018), señalando la preocupación de organizaciones que hacen seguimiento a los PDET porque las pre-asambleas fueron una única instancia de encuentro y de donde surgieron "las iniciativas por implementar sin mayor discusión ni debate" (pág. 43) y porque no hubo preparación de las comunidades en algunos territorios para su participación en estos espacios. De todo lo anterior, Ramírez Sarmiento (2021) sostuvo que la falencia en la discusión y debate en las etapas de participación generó limitantes a la capacidad de incidencia de las comunidades.

Además, en el sexto informe de seguimiento del Instituto Kroc se hacen comentarios similares sobre el proceso participativo en las HRU, pues se recuerda que estas se hicieron en tres grandes etapas: construcción técnica, socialización de la metodología y validación territorial, y se señala que "en las dos primeras fases que deben llevarse a cabo en los territorios, no hubo un rol activo de participación de las comunidades en la priorización estratégica de iniciativas en la Hoja de Ruta" (2022, pág. 104). A esto se sumó que, en la etapa de socialización, "la participación se vio drásticamente limitada debido a las medidas sanitarias tomadas por el Gobierno nacional para mitigar los efectos de la pandemia" (2022, pág. 104), y que, en la etapa de validación, "a pesar de haber contado con un proceso de participación relativamente amplio en número de personas, las comunidades identificaron la necesidad de ampliar este proceso a un mayor número de espacios y poblaciones" (2022, pág. 105).

Así mismo, estudios de caso, como el elaborado por Lozano Torres (2018), quien analizó la situación de los PDET en Vista

Hermosa (Meta) y Fonseca (La Guajira), sostienen que en una parte del proceso no se permitió la participación de agentes comunitarios, empresas u ONG, por lo que "se podría afirmar que los PDET, en sus espacios deliberativos, están perdiendo una enorme riqueza en términos de representación y de dinamización de los procesos participativos" (pág. 99), porque estos actores sociales conocen a profundidad los problemas de las comunidades y tienen lineamientos técnicos que pueden enriquecer las discusiones. Lozano Torres añadió que el diseño institucional de los PDET no ha podido generar "un sentido de pertenencia e inclusión por parte de la población, ni de los agentes territoriales de gobierno" (2018, pág. 100).[18]

Sobre los retos por la no inclusión real de todos los actores, García Giraldo (2020) resaltó que, si bien los PATR se formularon a través de ejercicios amplios de participación ciudadana, ha habido fallas que han influido negativamente en el establecimiento de una gobernanza como condición fundamental para la construcción de paz territorial, algo que se analiza en mayor profundidad en el capítulo siguiente de este libro. Las reflexiones de este autor identifican una falta de coordinación entre los entes estatales en los procesos participativos, la no inclusión de actores y organizaciones sociales en la fase veredal de los PATR, la no realización de la consulta previa en cuatro departamentos y la falta de organización de espacios de veeduría ciudadana sobre los avances y recursos para los PDET, y señala que "son dinámicas que obstaculizan la construcción de paz territorial en el marco de la implementación de los PDET y sus instancias participativas" (pág. 475). El autor añade que estas restricciones a la participación ciudadana "limitan el empoderamiento, la acción colectiva, la articulación de actores, agendas locales y comunitarias con las políticas nacionales, afectando la construcción de una visión de territorio" (pág. 475), y que, en últimas, esto tiene un impacto negativo en la construcción de

18 El periodo de análisis de Lozano (2018) fue hasta comienzos de 2018, es decir, muy recién comenzaba la implementación del PDET.

gobernanza para atender efectiva y oportunamente las necesidades y expectativas locales.

Todas estas consideraciones permiten señalar que en los PATR la participación fue amplia y, en algunos aspectos, también pluralista, pero también que hubo límites que se acentuaron a la hora de formular las HRU. Las Hojas de Ruta fueron pensadas como herramientas para articular los instrumentos derivados del Acuerdo de Paz con los planes y programas sectoriales y territoriales y los mecanismos de financiación y de ejecución, esto "para garantizar la concurrencia de entidades, de recursos y consolidar la acción coordinada del Gobierno nacional, las autoridades locales y la cooperación internacional, entre otros, en los 170 municipios que componen las 16 subregiones PDET" (Ley 1955 de 2019, Art. 281).

Las HRU contienen, de modo general, un acuerdo de inversión y un cronograma de ejecución anualizado e identifican los proyectos, compromisos, fuentes de financiación y recursos para llevarlos a cabo, incluyendo un análisis de viabilidad de las iniciativas. Como se menciona en la introducción de cada una de las HRU, esta herramienta fue pensada como la guía en el proceso de implementación de los PDET y está orientada al trabajo coordinado entre el Gobierno nacional y otros sectores que están en las 16 subregiones; además se indica que las HRU buscan efectuarse en un plazo de 15 años, que es un tiempo mayor al periodo de los PDET —10 años—.

En las HRU, la ART hizo una nueva priorización de iniciativas: de las 32.808 que habían surgido en los 16 PATR se priorizaron 4.682[19] como detonantes y dinamizadoras, que fue como el Gobierno clasificó a aquellas iniciativas con alta relevancia para la transformación y estabilización de la subregión. La clasificación se hizo en función de tres criterios[20]: 1) justicia, legalidad,

19 Para la fecha de corte de este estudio no se había terminado la HRU de la subregión Pacífico Medio y, por tanto, no había aún iniciativas detonantes y dinamizadoras para esa zona.

20 El Modelo Multicriterio se compone de los tres objetivos temáticos señalados, cada uno aborda 10 dimensiones con 4 criterios de validación, para un total de 40 criterios de análisis.

institucionalidad y derechos humanos; 2) economía, tierra y RRI, y; 3) conectividad[21]. Para ordenar las iniciativas y definir cuáles eran consideradas detonantes y dinamizadoras, la ART aplicó un modelo multicriterio:

> El componente Multicriterio trabaja con todas las iniciativas que surgieron del proceso participativo en cada uno de los municipios y subregiones PDET. El modelo asigna un puntaje a cada iniciativa con base en un conjunto de criterios, de manera tal, que las iniciativas que obtienen mayor puntaje se consideran estratégicas. Este proceso permite obtener las iniciativas detonantes y dinamizadoras, luego de un proceso de socialización y validación territorial. (2021b, pág. 150).

Este modelo multicriterio combina el análisis técnico de los criterios objetivos de validación y un mecanismo de votación de preferencias por parte de miembros de los GM y otros actores locales con conocimiento e incidencia en la subregión[22], a quienes se les preguntó, durante la última etapa de las HRU, sobre la importancia relativa de las iniciativas que generaban mayor impacto en el desarrollo de la subregión. A partir de esa votación se hicieron cambios en los listados finales de iniciativas detonantes y dinamizadoras priorizadas. Además, mediante este modelo también se buscó la transformación de las iniciativas consignadas en los PATR en proyectos o acciones específicas que permitan su implementación (ART, 2021a).

Pese a que las HRU hablan de la importancia de la participación, la misma no fue tan amplia y solo incluyó a diversos actores al final del proceso, en la validación del modelo multicriterio. Además, como se indicó antes, en la construcción de los PATR participaron

21 En la HRU de la subregión Alto Patía y Norte del Cauca se refieren esos tres objetivos como aparecen aquí, pero en las HRU de otras subregiones se condensan en: seguridad y reconciliación, desarrollo sostenible, y conectividad.

22 Los actores varían para cada HRU, pero, en términos generales, son delegados de los GM, de gobiernos locales, del Gobierno nacional, del sector privado, de la comunidad y organizaciones locales —de mujeres, juntas de acción comunal, de víctimas—. Según el caso, también hay delegados étnicos, de reincorporados de las antiguas FARC-EP, de cooperación internacional y del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos, entre otros.

más de 200.000 personas, mientras que en la de las HRU se había consultado a unas 3.500 personas (Zambrano y Otero, 2022), lo cual, de por sí, es un 90,25 % menos. Frente a si la participación fue efectiva, comparada con los PATR, en los que los ejercicios en cada etapa llevaban a acuerdos que eran discutidos y validados e iban escalando hasta llegar al pacto subregional, en la HRU la validación territorial fue solo una parte para la priorización de iniciativas estratégicas, aunque también es cierto que esa votación influyó en los listados finales de iniciativas seleccionadas. En cuanto a la pluralidad de los actores que participaron tanto en los PATR como en las HRU, hubo, si bien diversidad, diferencias para cada subregión, y ausencia, en algunos casos, de participación de jóvenes, mujeres, entre otros grupos.

Esta preponderancia en la participación de actores del Gobierno podría poner en riesgo la implementación "desde abajo" de la paz que propone una infraestructura de paz, de acuerdo a los hallazgos de investigaciones como la de Buriticá Arango y Garzón Correa (2021), quienes señalan que, en la creación de planes y programas de desarrollo, paz, reconciliación y convivencia, un reto que siguen teniendo las autoridades nacionales "es limitarse a desempeñar el rol que les corresponde: apoyar a los territorios con recursos, conocimientos y capacidades para que construyan autónomamente la paz y el desarrollo" (pág. 91). Los investigadores resaltan que son las comunidades las que deben decidir sobre sus territorios, en tanto que el rol de las autoridades nacionales es el de soportar, empoderar y proteger dicho proceso.

Estos mismos autores recuerdan que la confianza ciudadana en el Estado no surge con la mera implementación de mecanismos de participación, sino con la "satisfacción de las expectativas que el ciudadano pone en el proceso político, es decir, con el funcionamiento efectivo del proceso (deliberación, consenso y compromiso) y el alcance de los objetivos inicialmente planteados (paz, desarrollo, bienestar)" (2021, pág. 82). Esta satisfacción del proceso participativo, y que haya deliberación que construya un consenso, es clave para la gobernanza, aspecto que se analiza en el siguiente capítulo de este libro.

También la Secretaría Técnica del Componente de Verificación Internacional CINEP-CERAC (STCVI) señaló problemas al decir, en su noveno informe de seguimiento, que en las HRU no se establecen los mecanismos e instancias de participación, control y seguimiento ciudadano, por tanto, critican que hay una diferencia "cualitativa entre el proceso de planificación y la implementación de los PATR y el de construcción de las HRU" (2021a, pág. 26), y añaden que en el proceso de las HRU "solo se contempla la participación activa en la fase final de validación territorial" (pág. 26). En el mismo sentido, esta Secretaría Técnica advirtió, en el décimo informe de seguimiento, que entre la finalización de los PATR, el inicio de la implementación de las iniciativas PDET y la construcción de las HRU, "las comunidades han percibido una disminución en acceso a la información y en su participación en la toma de decisiones" (2021b, pág. 57).

En sentido similar, Ojeda (2021), quien analizó la implementación del PDET en el municipio de Vista Hermosa (Meta), encontró que los espacios de deliberación garantizaron la participación efectiva, pero "los ejercicios deliberativos del PDET aún no se enmarcan del todo en ejercicios emancipatorios que garanticen la incidencia efectiva sobre la toma de decisiones para la gestión pública alrededor del territorio" (pág. 37). Según esta autora, la deliberación ha ampliado el espacio público y las voces de los habitantes, pero persiste un poder desigual entre el Gobierno y los actores del PDET de Vista Hermosa.

Otra instancia de participación es el control ciudadano, y hay que recordar que el Decreto 893 de 2017 hace una mención a esto al decir que para garantizar la adecuada participación de los actores de los territorios, el Gobierno pondrá en marcha medidas para fortalecer el seguimiento, veeduría y control social. No obstante, el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), en una investigación exploratoria sobre las veedurías ciudadanas en los PDET entre 2017 y 2020, señaló que para finales de este último año se habían creado 17 veedurías en los municipios PDET, de las cuales solo dos respondían "al ejercicio de verificación de

la implementación de estos planes de desarrollo" (2021, pág. 12), pero no había registro de las "características e incidencias" de las mismas sobre la implementación de los PDET. El IEMP también encontró que en los territorios PDET existen algunas veedurías formalmente constituidas, así como otras informales, conformadas por actores de la población que "han asumido un liderazgo no solo en la fase de formulación de los PDET, sino que han realizado diferentes esfuerzos por velar por su cumplimiento, evidenciando un ánimo e intención de desarrollar vigilancia y control sobre el cumplimiento de los PDET" (2021, pág. 13).

Así mismo, la página web Central PDET, que aloja distintos datos sobre la implementación de estos programas, refiere que hay en marcha un seguimiento participativo a los PDET y aclara que el mismo "ocurre gracias a la participación activa de los Grupos Motor, líderes y lideresas delegados por cada comunidad para hacer el seguimiento de la implementación de las iniciativas PDET"[23]. La implementación de este seguimiento participativo comenzó con una primera fase en la que solo se priorizaron tres subregiones: Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Pacífico y Frontera Nariñense, y Sur de Córdoba, y se suponía que a partir del segundo semestre del 2022[24] comenzaría un escalonamiento del proceso a las 16 subregiones PDET; sin embargo, consultada la información en junio de 2023, el seguimiento seguía solo para las tres subregiones iniciales para las que, además, la última información publicada tenía como fecha de corte julio de 2022.

23 Esta información está en la página web de Central PDET, en la pestaña 'Seguimiento participativo', consultada el 21/06/2023: https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/seguimiento-participativo-reporte-semestral/

24 De acuerdo con el cronograma publicado en la página web de Central PDET, consultado el 21/06/2023: https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/seguimiento-participativo/

4. Construcción de Estado y de gobernanza

Como se expuso en los capítulos anteriores, las infraestructuras de paz son herramientas para la construcción de paz. En el *diseño* de los PDET es posible analizar tres características de estas infraestructuras y en la *implementación* de estos programas se ve un esfuerzo para intentar cumplir dos de estos indicadores, tal como fue analizado en el capítulo anterior; como se anunció, la tercera característica de una infraestructura de paz se analiza en este capítulo para establecer, a partir de la información en los documentos disponibles, si la infraestructura de paz PDET está *construyendo Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza*.

En el caso colombiano, es reconocido por varios estudios, y de hecho lo menciona también el Acuerdo de Paz, que la "incapacidad", "debilidad" o "ausencia" del Estado es una de las causas del conflicto. Buriticá Arango y Garzón Correa (2021) lo resumen así:

> En Colombia, la ausencia del Estado ha hecho que, en vastas zonas del territorio nacional, el poder sea ejercido de facto por grupos armados ilegales que se disputan las rentas ilegales y que la ciudadanía no tenga confianza en las instituciones públicas. (págs. 80-81).

Si bien el presente estudio de entrada no reconoce una ausencia estatal, sino una presencia diferenciada, siguiendo los planteamientos de González González (2014), no es menos cierto que esta ha dejado el espacio abierto a actores ilegales y que por eso la construcción de Estado es tan importante en la construcción de paz.

Esto también es referido por Romero Gutiérrez (2021), cuya investigación sobre tres programas de estabilización en Colombia —entre los cuales incluyó los PDET— sostiene que:

> aunque se han presentado avances, el problema de la incapacidad del Estado para controlar el territorio persiste y, por ende, las iniciativas de construcción de paz se dificultan y las de desarrollo, si se logran, a veces entran en conflicto con las aspiraciones de las comunidades. (pág. 48).

En ese sentido, Romero Gutiérrez explicó que "la construcción de paz en Colombia implica un esfuerzo ingente de construcción de Estado" (2021, pág. 49), esto para "generar condiciones, a través del fortalecimiento de las capacidades estatales, para la ampliación del desarrollo pues se presume que la falta de este propicia el conflicto".

El presente estudio no centra su enfoque en el desarrollo, como lo hace Romero Gutiérrez (2021), pero sí enfatiza, como también lo hace esa autora, en que los procesos para la construcción de Estado en contextos de posconflicto deben superar una crisis de seguridad y legitimidad; también concibe que una forma práctica de ver si se superan estas condiciones es a través de las capacidades institucionales, que, como se dijo en el referente teórico, tienen que ver con proveer seguridad, administrar justicia y proteger derechos, entre otros indicadores que se analizan en los párrafos siguientes. Este libro, según la documentación recopilada y analizada, presenta un análisis sobre la construcción de estas capacidades institucionales con base en los ocho pilares del PDET. El capítulo termina con una reflexión sobre la gobernanza para la paz, que se supone debe ser el resultado de la instauración de una infraestructura de paz.

4.1 Construcción de capacidades estatales por medio de los pilares PDET

Sobre las capacidades institucionales y la implementación del Acuerdo de Paz en los PDET, Avilez Padilla y Rodríguez Yepes (2021) señalaron que la capacidad del Estado de llegar a cada territorio no es suficiente para que a nivel local se implementen las medidas, en este caso de paz, que se deciden en el nivel central, ya que el nivel local requiere de unos atributos propios de cada municipio, por lo cual estos autores afirmaron que la capacidad institucional en cada territorio es uno los factores que determinan el éxito de la construcción de paz. En su investigación, que se centró en los municipios PDET de las subregiones Urabá Antioqueño, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, analizaron la relación entre mejores indicadores en la MDM y ejecución de recursos de los PDET —como variable proxy de implementación—. Su análisis presenta principalmente correlaciones con base en las cuales estos autores afirman que existe una relación entre el aumento de las capacidades municipales y el nivel de implementación de los PDET; su conclusión de la relación entre capacidades institucionales e implementación de los PDET se corresponde con el análisis propuesto en este libro.

Frente a si la implementación de los PDET está contribuyendo a superar las crisis de legitimidad y seguridad que deben sortearse en la construcción de Estado, se trae a colación que en la construcción participativa de los PDET se organizaron las iniciativas priorizadas por las 16 subregiones en ocho pilares que las agrupan bajo líneas temáticas articuladas a desarrollo rural y que, al modo de ver de esta autora, guardan estrecha relación con las capacidades institucionales descritas por Arévalo Bencardino (2014).

A nivel nacional, se priorizaron 32.808 iniciativas bajo estos ocho pilares, los cuales se definieron en una etapa de preparación técnica y logística tras la expedición del Decreto 893 de 2017. En ese momento se construyó la "Guía para la agrupación veredal y territorial", que fue citada por Zambrano y Otero (2022), quienes

señalan que esta llevó a una primera focalización veredal que se desarrolló al tiempo que la ART proyectaba una tipología para que las iniciativas de las comunidades tuvieran un orden.

Los pilares están basados en metodologías del DNP de las que "surgieron las ocho líneas temáticas articuladas con los sectores públicos que agrupan las principales áreas de desarrollo rural y a su vez, son coincidentes y aportan a las metas nacionales de nueve Objetivos de Desarrollo Sostenible" (Zambrano y Otero, 2022, págs. 26-27). Según estos autores, los tipos de iniciativas que agrupa cada pilar son:

- Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo: restitución, formalización de la propiedad y acceso a la tierra, incluido el crédito.
- Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras: electrificación, conectividad e interconexión vial, fluvial y marítima.
- Pilar 3. Salud rural: acceso y cobertura de los servicios de salud, infraestructura, adecuación y dotación hospitalaria y vacunas.
- Pilar 4. Educación y servicios dirigidos a la primera infancia en zonas rurales: educación rural y primera infancia, que incluyen la construcción, mejoramiento o dotación de infraestructura educativa y centros de desarrollo infantil en el ámbito rural, así como acceso a la educación media y superior, transporte escolar y docentes.
- Pilar 5. Vivienda, agua potable y saneamiento: acceso universal y equitativo al agua limpia, reducción de la contaminación de los cuerpos de agua, y el mejoramiento de las condiciones de hábitat rural de las comunidades.
- Pilar 6. Reactivación de la economía y producción agrícola: iniciativas para mejorar y fortalecer la cadena productiva, fomentar el empleo y apoyar los emprendimientos, la manufactura y el turismo para lograr el crecimiento económico.
- Pilar 7. Garantía del derecho a la alimentación: seguridad alimentaria, política pública para la prevención de la desnutrición y producción agrícola para autoconsumo.

- Pilar 8. Reconciliación, convivencia y paz: acceso a la justicia en el área rural, políticas públicas de juventud, género y étnicas, de fortalecimiento de procesos y gobiernos propios y organizaciones comunitarias, así como temas de seguridad, desminado, prevención del reclutamiento, memoria y cultura ciudadana.

Para la fecha de corte de este estudio, en cuanto al avance de estos pilares en las subregiones, en términos generales, la Tabla 2 —que se presenta más adelante una sola vez, pero que será citada en el resto del trabajo— permite ver que la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, con 4.466 iniciativas priorizadas, es la que más tiene entre las 16 subregiones PDET; y que con 1.731 iniciativas con una ruta de implementación activa, esa subregión también es la de mayor peso. En el otro extremo está la subregión Pacífico Medio, que tiene 629 iniciativas priorizadas y 317 en marcha. Sin embargo, una comparación[25] dentro de una misma subregión, mirando sus iniciativas priorizadas y las que tienen una ruta de implementación activa, muestra que Putumayo, con un 34,70 % de iniciativas en marcha frente a sus iniciativas totales, es la que va más atrás; seguida de cerca, con un avance del 38,75 %, por Alto Patía y Norte del Cauca. En el otro extremo, la subregión que tiene más avance porcentual en iniciativas con ruta de implementación activa versus iniciativas totales es Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, con 53,21 %, y la subregión Pacífico Medio, que en todos los otros análisis es de las más rezagadas, es la segunda con mayor avance, con 50,39 %.

En conjunto, la Tabla 2 evidencia que hay un desbalance de ejecución entre pilares y subregiones, y, más allá de esto, para el 2023, cuando ya se había cumplido más de la mitad del tiempo de implementación de los PDET, las iniciativas con una ruta de implementación activa eran apenas el 41,42 % de todas las priorizadas, lo cual dejaba dudas sobre si los años que les quedaban

25 Estos cálculos se hicieron usando una regla de tres en la que las iniciativas totales de la subregión representaban el 100 % y se buscó averiguar a qué porcentaje de ese total equivalían las iniciativas con una ruta de implementación activa.

a los PDET serían suficientes para implementar el 58,58 % de las iniciativas que aún no comenzaban a moverse (Ortiz Fonnegra, 6 de julio de 2023).

Desde una perspectiva distinta, otros datos estatales podrían abordar parte de esas dudas, pues el portal Sinergia, administrado por el DNP, que mide el "Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas", señalaba que al 31 de diciembre del 2022, las 13.584 iniciativas activas que había en ese momento representaban el 96,28 % del avance esperado para ese año. Esto porque la meta para el periodo de enero a diciembre de 2022 se situó en 43 % de avance y, a diciembre, ese avance cerró en 41,40 %. Es decir, pese a que el progreso de iniciativas con una ruta de implementación activa no superaba el 50 % en seis años de implementación de los PDET, una lectura año por año, como la que hace el portal Sinergia, muestra que anualmente, frente al avance estimado, el porcentaje era cercano al 100 %.

Para analizar cómo se articulan los ocho pilares PDET con la construcción de Estado, este estudio tomó cinco dimensiones de capacidad estatal como indicadores de construcción estatal. Según lo formulado en el apartado teórico de este libro, esas capacidades son: 1) provisión de seguridad; 2) protección de los derechos de propiedad; 3) administración de justicia; 4) recaudo de impuestos y; 5) garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos.

4.1.1 Provisión de seguridad

Siguiendo a Arévalo Bencardino (2014), la primera capacidad que debe subsanar un Estado es la de dar seguridad a los ciudadanos, lo cual enfrenta el reto, en particular en países en posconflicto, de la presencia de actores con potencial para generar violencia que amenazan la vida y los bienes de la población. Esa provisión de seguridad se ve en términos de disminución de homicidios, secuestros, desmantelamiento de grupos armados ilegales, entre

otros. Además, frente a estas amenazas hay grupos poblacionales más vulnerables, por lo cual dicho autor señala, como es también una premisa del presente estudio, que hay una presencia diferenciada del Estado en algunas regiones que hace que estas se vean más afectadas que otras por la no provisión de seguridad.

Como se dijo en el segundo capítulo de este libro, los PDET fueron pensados para implementarse en regiones que cumplen con la condición de ser las más afectadas por el conflicto, por economías ilícitas, las más pobres y más débiles en cuanto a institucionalidad administrativa y capacidad de gestión; en ese sentido, en este libro se entiende que los PDET buscan resolver esas condiciones.

De hecho, Romero Gutiérrez (2021) indica que como en Colombia todavía no hay suficiente capacidad para el control de todo el territorio, los programas de estabilización —categoría en la cual la autora mezcla construcción de paz, de Estado y desarrollo— deben incluir un componente claro de seguridad pues "si no se garantiza un entorno seguro, es muy difícil lograr la implementación efectiva de iniciativas asociadas a la construcción de paz y el desarrollo" (pág. 14), así como lograr que estas sean sostenibles en el tiempo. No obstante, dicha autora menciona el reto de que la seguridad no se convierta en un fin en sí mismo, sino que sea la base para la construcción de paz y desarrollo.

González González (2014), a su vez, indica que la paradoja que se ve en Colombia entre el orden, en algunas zonas, y la violencia, en otras, puede entenderse por la manera diversa como las instituciones estatales se relacionan y funcionan en las diferentes regiones según sus particularidades y su grado de integración al poder centralizado; es decir, a partir de una presencia estatal diferenciada se entiende que la operación de las instituciones estatales en las regiones más integradas del país sea distinta a la forma como operan en zonas rurales y periféricas.

> En vez de ser un Estado fallido, que ha perdido el monopolio de la coerción, se trataría de un Estado que va integrando gradualmente nuevos territorios y poblaciones marginales, donde la presencia de las instituciones estatales no es homogénea sino desigual, de acuerdo con

> el grado de articulación de esas regiones con el centro del país y según el tipo de relación que se establece entre el Estado central y los poderes de hecho existentes en regiones y localidades. Y, en consonancia con los diferentes modos y momentos de esa articulación y con la manera como las regiones se poblaron y organizaron socialmente, se producen diferentes estilos de violencia y diversos modos de inserción de los actores armados ilegales. (pág. 60).

Así, pues, la presencia estatal diferenciada, como contexto de las regiones PDET, no solo se ve en el punto de provisión de seguridad, sino que es común para el resto de capacidades institucionales que se analizan.

En cuanto a la implementación de los PDET para resolver la situación de seguridad, el pilar 8 de estos programas parece apuntar a este propósito, pues incluye iniciativas de acceso a la justicia en el área rural, políticas públicas de juventud, género y étnicas, de fortalecimiento de procesos y gobiernos propios y organizaciones comunitarias, así como temas de seguridad, desminado, prevención del reclutamiento, memoria y cultura ciudadana. Como se muestra en la Tabla 2, el pilar 8 es el tercero con más iniciativas priorizadas en total para las 16 subregiones PDET, con 4.556, aunque con una ruta de implementación activa es el cuarto, con 1.600 iniciativas que están en marcha, esto quiere decir que tras 6 años de implementación de los PDET, este pilar avanzó solo un 35,1 %[26].

En cuanto a la inversión, información de la ART visible en la página web Central de Información PDET y presentada en la Tabla 3 —que se citará en varias partes de este capítulo— muestra que con corte al 31 de marzo de 2023 había una inversión total de 1.24 billones de pesos en el pilar 8, siendo el quinto en una escala de mayor a menor inversión. Así, aunque no puede afirmarse que es el pilar al que menos dinero se le destina, tampoco es de los más prioritarios. Tampoco debe pasarse por alto que, si bien el

26 Cálculo propio resultado de una tabla de tres en la que el 100 % son todas las iniciativas priorizadas y se despeja el porcentaje con base en las iniciativas en marcha. Esta fórmula se aplica para todos los porcentajes de iniciativas en marcha que se presentan en este capítulo.

presente estudio es sobre los PDET, que están en el punto 1 del Acuerdo de Paz, los temas de seguridad se abordan con mayor énfasis en el punto 3 del Acuerdo, sobre fin del conflicto.

Este estudio se hace a nivel nacional, pero, como ejemplos, se usarán las subregiones que menor y mayor cantidad de iniciativas tienen en este pilar. En el extremo superior están Arauca, y Alto Patía y Norte del Cauca, ambas con 559 iniciativas priorizadas en el pilar 8; en el extremo inferior está Pacífico Medio, que tiene 95. En cuanto a rutas de implementación activas, la subregión que más iniciativas tiene en marcha en este pilar es Alto Patía y Norte del Cauca, con 171; en comparación, la que menos tiene es Sierra Nevada-Perijá, con 48.

Hay diversos factores que podrían explicar las diferencias, por ejemplo, Alto Patía y Norte del Cauca es la subregión PDET con más municipios priorizados —24—, por lo cual tiene sentido que tenga más iniciativas priorizadas y en marcha; no obstante, Sierra Nevada-Perijá no es la subregión más pequeña en municipios, ni la que menos iniciativas tiene, así que no aplicaría esa lógica. Otra posible explicación para que una subregión tenga más iniciativas andando es que allí haya más inversión, sin embargo, Sierra Nevada-Perijá es, de hecho, la subregión con mayor inversión de todas, con 1.90 billones de pesos; eso sí, el pilar 8 no es el que más dinero ha recibido en esta subregión, pues allí es el tercero que menos dinero ha recibido, con 95.849 millones de pesos.

A pesar de ello, este estudio identificó inconsistencias generales en el dinero invertido en los PDET, las cuales van en tres vías. La primera, como se ve en la Tabla 3, es que los valores totales de inversión por subregión que arroja Central PDET difieren del dato que se obtiene si se suma, uno por uno, el valor de la inversión de cada pilar para cada subregión; por ejemplo, el dato que da Central PDET de la inversión total de la subregión Macarena-Guaviare es $1.282.341,96[27] (1.28 billones de pesos), pero si se filtra en la misma

27 Todos los valores de la Tabla 3 están en millones de pesos, por esto es que un valor como 1.282.341,96 realmente equivale a más de 1.2 billones de pesos.

plataforma el valor de la inversión en cada pilar de esa subregión y se suman esos datos en una hoja de cálculo de Google, el total es $110.972 millones mayor, pues alcanza $1.393.314,81 (1.39 billones de pesos). En la Tabla 3, los resultados de la inversión de cada subregión, sumando uno a uno sus pilares, se muestran en la última columna; en comparación, en la penúltima columna se muestran los datos grandes tal cual los presenta Central PDET.

La segunda inconsistencia es que, tomando en cuenta todas las subregiones, los valores de inversión en cada pilar que presenta Central PDET son diferentes a los que se obtienen si se suma, uno por uno, ese mismo pilar para cada subregión; por ejemplo, según Central PDET, en el pilar 8 en todas las subregiones se han invertido $1.247.357,28 (1.24 billones de pesos), pero si se filtra en la misma plataforma el valor de la inversión en cada subregión para ese pilar y luego se suman esos datos, la cifra resultante es $402.761 millones inferior pues el valor que se obtiene es $844.595,44 millones. En la Tabla 3, los resultados de la suma de los valores individuales de cada pilar se muestran en la última fila; en comparación, la penúltima fila muestra los datos grandes tal cual los presenta Central PDET.

La tercera inconsistencia es producto de las dos anteriores. Para la fecha de corte de este estudio, Central PDET reportaba que, en total, para todos los pilares y todas las subregiones se habían invertido $19.260.498,50 (19.26 billones de pesos), pero la suma, tanto del valor de cada subregión con sus pilares, como del valor de cada pilar sumando todas las subregiones, daba $18.117.062,22 (18.11 billones de pesos).

No es claro el motivo de las inconsistencias en la información de la inversión, tal vez podría deberse a un desfase en la actualización de lo que se guarda en la plataforma interactiva Central PDET como cifras totales para subregiones y pilares, que son unos datos macro, y la información micro que se almacena para cada subregión y sus respectivos pilares. En cualquier caso, dado que se desconoce el origen de los desfases en las cifras, en este estudio se decidió usar, en todos los apartados, las cifras 'macro' de Central PDET, es decir, aquellas que en la Tabla 3 se muestran en la última fila y en la última

columna; esta decisión se tomó porque esas son las cifras que la ART presenta como oficiales en sus informes. Aunque aquí se usaron esas cifras, no deja de ser importante llamar la atención sobre la no correspondencia entre los datos oficiales macro de Central PDET y los datos, también oficiales dado que salen de la misma fuente, que se obtienen haciendo sumas de forma individual en una hoja de cálculo. En algunas subregiones y pilares las diferencias son muy altas, y solamente la inconsistencia entre toda la inversión reportada de forma macro por Central PDET ($19.260.498,50) y la que se obtiene sumando cada subregión con sus pilares, así como cada pilar para todas las subregiones ($18.117.062,22, en ambos casos), es de $1.143.438,28; es decir, hay 1.14 billones de pesos más en las cifras oficiales macro que reporta la ART de forma general, frente a las que se obtienen de la misma fuente escrutando uno a uno cada pilar y cada subregión.

Tabla 2. *Iniciativas totales e iniciativas con ruta de implementación activa.*

	Totales									Totales con ruta de implementación activa								
Subregión	**P 1**	**P 2**	**P 3**	**P 4**	**P 5**	**P 6**	**P 7**	**P 8**	**Total**	**P 1**	**P 2**	**P 3**	**P 4**	**P 5**	**P 6**	**P 7**	**P 8**	**Total**
Macarena – Guaviare	235	190	196	397	151	382	99	246	**1.896**	59	112	57	192	74	197	36	86	**813**
Sur del Tolima	124	155	153	188	107	170	51	220	**1.168**	87	60	61	79	34	74	25	66	**486**
Arauca	217	335	220	451	165	464	109	322	**2.283**	85	144	80	165	52	200	48	129	**903**
Pacífico Medio	46	68	84	148	41	111	36	95	**629**	22	37	37	77	18	55	18	53	**317**
Sur de Córdoba	143	130	136	278	112	150	73	200	**1.222**	69	57	44	93	39	72	36	67	**477**
Sur de Bolívar	104	129	82	269	84	203	51	130	**1.052**	33	64	32	131	34	123	25	74	**516**
Catatumbo	110	117	121	234	120	202	69	142	**1.115**	52	61	54	114	55	99	43	62	**540**
Urabá Antioqueño	174	178	187	329	155	334	88	196	**1.641**	50	63	78	139	46	139	44	92	**651**
Putumayo	369	314	354	793	273	624	154	559	**3.440**	128	134	109	290	109	205	76	143	**1.194**
Pacífico y Frontera Nariñense	110	165	150	390	105	241	94	279	**1.534**	29	71	66	137	48	116	44	81	**592**
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	228	324	230	406	177	234	110	238	**1.947**	110	120	117	194	98	170	80	147	**1.036**
Chocó	153	364	232	309	148	411	84	326	**2.027**	68	128	69	157	54	147	36	120	**779**

	Totales									Totales con ruta de implementación activa								
Subregión	**P 1**	**P 2**	**P 3**	**P 4**	**P 5**	**P 6**	**P 7**	**P 8**	**Total**	**P 1**	**P 2**	**P 3**	**P 4**	**P 5**	**P 6**	**P 7**	**P 8**	**Total**
Sierra Nevada - Perijá	303	309	183	533	153	295	130	229	**2.135**	118	155	143	275	93	166	45	48	**1.043**
Montes de María	309	229	377	540	260	633	198	385	**2.931**	138	112	129	220	93	239	76	134	**1.141**
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	290	438	391	750	291	578	154	430	**3.322**	111	183	179	320	107	260	84	127	**1.371**
Alto Patía - Norte del Cauca	389	428	430	1.034	338	1.033	255	559	**4.466**	153	211	137	441	139	424	55	171	**1.731**
Total	**3.304**	**3.873**	**3.526**	**7.049**	**2.680**	**6.065**	**1.755**	**4.556**	**32.808**	**1.312**	**1.712**	**1.392**	**3.024**	**1.093**	**2.686**	**771**	**1.600**	**13.590**

Nota. Elaboración propia con información de la ART (s.f., "Avances e iniciativas").
La fecha de corte de los datos es 31/03/2023 y la de consulta es 15/05/ 2023. 'P' se refiere a pilar del PDET.

Tabla 3. *Dinero invertido por pilar y por subregión.*

Subregión	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Multipilar	Central PDET	Total hoja de cálculo
Macarena-Guaviare	11.820,88	871.731,14	19.752,94	136.703,47	80.898,49	148.388,95	55.419,61	46.133,42	22.465,91	**1.282.341,96**	**1.393.314,81**
Sur de Tolima	25.241,15	167.966,49	15.216,90	82.727,52	91.971,08	111.161,30	9.246,54	41.209,55	1.957,79	**543.782,73**	**546.698,32**
Arauca	3.325,81	490.389,26	21.655,66	92.376,61	124.859,73	104.487,75	5.133,24	21.061,38	2.535,44	**860.754,00**	**865.824,88**
Pacífico Medio	2.563,40	217.672,11	50.960,62	106.735,85	2.646,84	109.373,39	93.046,49	27.015,45	25.314,12	**584.700,01**	**635.328,27**
Sur de Córdoba	5.733,31	381.296,47	6.317,13	45.210,27	50.188,97	187.005,84	3.206,43	37.507,68	11.105,03	**702.312,20**	**727.571,13**
Sur de Bolívar	37.022,00	580.539,51	43.774,86	219.932,22	52.204,08	161.662,69	38.154,55	14.027,24	26.049,37	**1.121.267,78**	**1.173.366,52**
Catatumbo	220.364,99	485.287,30	5.037,05	71.086,86	57.720,58	71.398,53	8.518,34	58.194,77	203.996,75	**773.332,84**	**1.181.605,17**
Urabá Antioqueño	32.834,00	305.859,40	27.044,35	137.913,18	177.367,56	59.162,35	39.347,82	35.221,46	5.299,88	**805.401,36**	**820.050,00**
Putumayo	27.932,86	533.691,24	79.735,36	317.444,71	85.553,04	144.762,66	6.946,20	58.898,01	16.448,41	**1.238.515,66**	**1.271.412,49**
Pacífico y Frontera Nariñense	14.574,65	348.489,39	37.682,76	172.204,30	19.592,94	186.169,21	11.971,72	50.603,10	15.983,12	**820.977,24**	**857.271,19**
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	42.404,21	313.110,45	24.414,69	159.495,46	69.169,19	205.740,73	39.181,82	63.662,15	8.504,14	**903.848,08**	**925.682,84**
Chocó	47.000,72	385.789,99	27.899,11	152.843,60	76.292,75	203.510,09	74.751,33	70.779,76	60.998,31	**907.779,13**	**1.099.865,66**
Sierra Nevada-Perijá	18.876,70	1.042.006,74	69.265,04	314.518,64	315.688,17	113.280,29	19.827,74	95.849,01	68.031,95	**1.907.886,94**	**2.057.344,28**

Subregión	Pilar 1	Pilar 2	Pilar 3	Pilar 4	Pilar 5	Pilar 6	Pilar 7	Pilar 8	Multipilar	Central PDET	Total hoja de cálculo
Montes de María	23.910,59	623.396,15	16.213,29	210.033,37	64.721,75	107.927,67	4.563,07	47.549,62	29.722,37	**1.068.593,14**	**1.128.037,88**
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	34.029,16	795.649,50	20.279,69	71.748,85	134.192,95	303.751,76	8.475,45	80.639,42	13.640,42	**1.431.077,47**	**1.462.407,20**
Alto Patía y Norte del Cauca	25.953,21	708.975,65	59.111,53	325.213,60	122.687,01	475.151,18	100.432,14	96.243,42	57.513,84	**1.852.205,03**	**1.971.281,58**
Total por pilar Central PDET	**458.114,62**	**8.320.353,16**	**541.607,37**	**3.336.723,18**	**1.659.766,30**	**2.409.053,13**	**281.247,78**	**1.247.357,28**	**1.006.275,69**	**19.260.498,50**	**18.117.062,22**
Total por pilar hoja de cálculo	**573.587,64**	**8.251.850,79**	**524.360,98**	**2.616.188,51**	**1.525.755,13**	**2.692.934,39**	**518.222,49**	**844.595,44**	**569.566,85**		**18.117.062,22**

Nota. Elaboración propia con información de la ART (s.f., "Inversión nacional"), valores en millones de pesos. La fecha de corte de los datos es el 31/03/2023 y la fecha de consulta fue el 14/06/2023. La penúltima fila y la penúltima columna corresponden a los valores totales por pilar y subregión, tal cual los reporta la Central PDET. La última columna muestra los valores para cada subregión luego de sumar las cifras que se reportaron para cada uno de sus pilares. La última fila muestra los valores tras la suma de cada uno de los pilares en todas las subregiones.

4.1.2 Protección de los derechos de propiedad

Como señala Arévalo Bencardino (2014), la definición y protección de los derechos de propiedad es una tarea del Estado como único actor legítimo con capacidad de imponer orden, prevenir el fraude y hacer cumplir contratos. Así mismo, este autor reconoce que en esta dimensión también hay una presencia estatal diferenciada manifiesta en que la inseguridad de derechos de propiedad es mayor en zonas con una capacidad administrativa y judicial más débil, que suelen coincidir con las zonas más golpeadas por la violencia (Arévalo Bencardino, 2014), un diagnóstico que puede predicarse de las condiciones comunes de las subregiones PDET.

La implementación de los PDET frente a esta capacidad estatal se articula especialmente con el pilar 1, que agrupa iniciativas de restitución de tierras, formalización de la propiedad y acceso a la tierra. También podría verse algo del pilar 8, en cuanto a temas de seguridad, por cuanto, como indicó Arévalo Bencardino (2014), la presencia de actores ilegales no solo tiene el potencial de amenazar la vida de las personas, sino también sus bienes.

Teniendo en cuenta que en el punto anterior se presentó el estado de implementación de las iniciativas del pilar 8, ahora se expone lo referente al pilar 1, que, según los datos de la Tabla 2, es el sexto con más iniciativas priorizadas en total para las 16 subregiones PDET, con 3.304; también es el sexto en cuanto iniciativas con ruta de implementación activa, al tener 1.312. Esto quiere decir que este pilar ha avanzado un 39,7 %. Pese a la importancia que tiene que el Estado pueda brindar seguridad de la vida y los bienes de las personas, en la priorización que hicieron las comunidades de las iniciativas no se le dio tanto peso al pilar que se encarga del ordenamiento de la propiedad rural, lo mismo podría decirse del impulso que ha tenido su implementación, pues este pilar también es el sexto con menor avance en iniciativas activas.

De otro lado, con una inversión total de 458.114,62 millones de pesos, según se ve en la Tabla 3, el pilar 1 es el séptimo en una escala de mayor a menor inversión, lo que suma argumentos para

afirmar que no parece que al ordenamiento de la propiedad se le esté dando mucho protagonismo en la implementación de los PDET. Sobre el desempeño de este pilar, el Instituto Kroc (2022) identificó un desbalance en la implementación de los pilares del PDET, pues había una baja priorización de proyectos[28] relacionados con los pilares 7 y 1[29]: "La base de datos de obras terminadas de la Central PDET registró que del total de los más de 2.100 proyectos terminados sólo el 0,88 %, es decir 19 proyectos, corresponden a estos dos pilares" (Instituto Kroc, 2022, pág. 105).

Una vez más se traen a colación los ejemplos de las subregiones que mayor y menor cantidad de iniciativas tienen en este pilar, que son, en el extremo superior, Alto Patía y Norte del Cauca, con 389 iniciativas priorizadas, y en el extremo inferior, Pacífico Medio, que tiene 46. En cuanto a ruta de implementación activa, las subregiones son esas mismas: Alto Patía y Norte del Cauca, con 153, y Pacífico Medio, con 22.

Como se señaló en el punto anterior, el por qué hay unas subregiones con tanto avance y otras con tan poco puede tener varias explicaciones, y aunque los documentos disponibles no permiten hacer juicios definitivos al respecto, vale la pena poner el foco en la subregión Pacífico Medio que, como se verá en lo que sigue, comparada con las demás, fue la que en casi todos los puntos obtuvo los peores resultados. Sobre esta subregión hay que decir que es la única que para la fecha de corte de este estudio no tenía una HRU, documento que re-prioriza las iniciativas con mayor potencial transformador para impulsarlas y que busca articular los esfuerzos de implementación del PDET con otros ejercicios de planificación territorial; en ese sentido, sería posible pensar que el no contar con una HRU como guía en estos temas podría estar afectando el desempeño de esta subregión.

28 Esta parte del informe se refiere, en especial, a las obras asociadas a las iniciativas PDET.

29 Que en el análisis del presente libro se relacionan, respectivamente, con las capacidades estatales "garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos" y "protección de los derechos de propiedad".

La Procuraduría (2022) advirtió otra situación en su cuarto informe de seguimiento al Acuerdo de Paz, al cuestionar la poca cantidad de personal de la ART designado para este territorio, que es el único que no tiene una coordinación regional. En dicho informe, el Ministerio Público sostuvo que las actividades en Pacífico Medio se asumen con dos funcionarios y contratistas de prestación de servicios de la ART, en comparación con los 12 que están para esas actividades en la coordinación regional de Alto Patía y Norte del Cauca: "Esto representa una inequidad en la distribución de personal, lo cual las comunidades consideran que puede haber contribuido al retraso en la implementación del PDET Pacífico Medio frente a las otras subregiones" (2022, pág. 158). Así mismo, el Instituto Kroc también citó a Pacífico Medio como un ejemplo del desbalance en la implementación del PDET, al decir que las subregiones Sur de Bolívar y Pacífico Medio son las más rezagadas: "La distribución de proyectos a nivel subregional también demuestra que la ejecución no responde de forma proporcional desde la perspectiva territorial" (2022, pág. 107).

El presente estudio considera que estos datos también pueden leerse con relación a la presencia estatal diferenciada. Al respecto, hay que decir que genera dudas que un programa como el PDET, que se creó para resolver la problemática de la presencia estatal, en su implementación la esté reproduciendo. Aunque en su diseño los PDET apuntan a un fortalecimiento de las funciones del Estado, la implementación de estos programas parece mostrar un desbalance entre subregiones, pues en algunas pareciera que se está fortaleciendo más el Estado que en otras, si se toma como indicador de esto la diferencia en el avance de implementación de iniciativas que hay entre distintas subregiones.

4.1.3 Administración de justicia

Siguiendo con el análisis de capacidades institucionales, Arévalo Bencardino (2014) señala que en Colombia el hecho de que el Estado no tenga control sobre todo el territorio —lo que

va de la mano de la capacidad de seguridad— tiene efectos en el desempeño de la rama judicial y la percepción que la ciudadanía tiene sobre la justicia, por lo que en el país hay una continua congestión judicial, bajo rendimiento de los procesos, alto nivel de impunidad y poca credibilidad de los ciudadanos en el sistema judicial. Aunque esto lo dijo este autor en 2014, datos de la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), mostraban que a 2021 la poca credibilidad en los sistemas de justicia no había cambiado mucho. Esa encuesta deja ver que la tasa de denuncia se ubicó en 28,8 % a nivel nacional; en cabeceras municipales llegó al 30,9 %, y en centros poblados y rural disperso fue de 16,1 %; esto significa que, en cualquiera de los casos, cerca del 70 % de las personas no denuncian cuando son víctimas de delitos, y entre las razones para no denunciar, para la mayoría de los ocho delitos medidos, los encuestados respondieron que creían que las autoridades no hacían nada al respecto; además, había una amplia diferencia entre la tasa de denuncia en cabeceras municipales y la de centros poblados y rural disperso, lo cual también podría tener que ver con una presencia estatal diferenciada.

Frente a este panorama, el pilar 8 parece diseñado para resolver estos problemas al incluir iniciativas de acceso a la justicia en el área rural, así como de fortalecimiento de procesos y gobiernos propios. Sobre el estado de implementación de este pilar se habló en la capacidad institucional "provisión de seguridad", pero la Tabla 2 deja ver que el mismo avanzó solo 35,1 % en seis años, y no fue tampoco el que recibió la mayor inversión, pese a que se relaciona con, al menos, dos de cinco capacidades institucionales claves para la construcción de Estado.

De otra parte, información de Central PDET, con corte al 30 de abril de 2023[30], señaló que de las 4.589 iniciativas que se priorizaron en todo el país para el pilar 8, solo 342 estaban registradas bajo el

30 El dato se consultó de un visor web del avance de iniciativas que es actualizado periódicamente en la página de Central PDET.

sector "Justicia y del Derecho", de las cuales 110 tenían una ruta de implementación activa, lo cual significaba un 32,16 % de avance. Entre esas iniciativas, hay varias relacionadas con el fortalecimiento de casas de justicia, comités de convivencia y de los sistemas locales de justicia, entre otras. Así mismo, en este pilar había 206 iniciativas más, clasificadas bajo el sector "Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición", de las cuales 85 tenían una ruta de implementación activa. Si bien esta información aporta datos para la discusión, también hay que advertir que estos sectores no son exclusivos del pilar 8, de hecho, también hay iniciativas del sector "Justicia y del Derecho" en los demás pilares —con excepción del 3, 5 y 6—; además, para saber qué tanto las iniciativas de estos dos sectores se relacionan específicamente con la capacidad de administración de justicia, habría que revisar una por una cada iniciativa, lo cual no resultó viable en este estudio.

Pese a que el balance general del pilar 8 muestra un avance que en 6 años no llegaba ni al 40 %, algunos reportes destacaban el trabajo que estaba en marcha para mejorar el acceso a la justicia en territorios PDET. Sobre esto se encontró información, como un comunicado de prensa publicado por el Ministerio de Justicia y del Derecho (13 de julio de 2022), que destacó que en el marco del proyecto de Modelos de Justicia Local y Rural alrededor de 30.000 personas de 47 municipios PDET de Caquetá, Córdoba, Putumayo, Cauca, Antioquia, Chocó y Nariño lograron acceder de manera efectiva a la justicia.

4.1.4 Recaudo de impuestos

Una capacidad que deben desarrollar los Estados es la de recaudar impuestos. Arévalo Bencardino (2014), siguiendo la definición de Max Weber, recuerda que el Estado, en un territorio determinado, reclama para sí el monopolio de la violencia legítima, lo cual significa ausencia de individuos que representen amenazas físicas, ejercicio de control territorial y capacidad de extraer recursos de la sociedad, o sea, de recaudar impuestos. Frente al

cumplimiento de esta capacidad, no es posible identificar un pilar PDET que esté específicamente dirigido a ello, sin embargo, algo podría rastrearse en el pilar 6, que contempla iniciativas para lograr el crecimiento económico y la producción agrícola. Esto, por cuanto los impuestos, por definición, se recaudan en economías formalizadas y reguladas, tarea que resulta difícil para el Estado en una economía altamente informal y con una población pobre, como suelen ser las subregiones PDET que, de hecho, fueron priorizadas como tales por sus niveles de pobreza.

De acuerdo con la Tabla 2, el pilar 6 es el segundo con más iniciativas priorizadas en total, con 6.065; también es el segundo en cuanto a iniciativas con ruta de implementación activa, al tener 2.686, esto quiere decir que este pilar había avanzado un 44,2 %. En cuanto al dinero, según la Tabla 3, la inversión al 31 de marzo de 2023 alcanzaba los 2.40 billones de pesos, siendo el pilar 6 el tercero en una escala de mayor a menor inversión. De lo anterior puede deducirse que a este pilar se le ha dado gran relevancia en su implementación, pues ocupa los primeros puestos tanto en iniciativas en marcha como en dinero recibido.

Frente a las subregiones que menor y mayor cantidad de iniciativas tienen en este pilar, en el extremo superior está Alto Patía y Norte del Cauca, con 1.033 iniciativas priorizadas, y en el extremo inferior, Pacífico Medio, que tiene 111. Y frente a la ruta de implementación activa, las subregiones son esas mismas: Alto Patía y Norte del Cauca, con 424, y Pacífico Medio, con 55. Sobre los contextos de ambas y para entender por qué podrían ubicarse de primera y de última, en apartados anteriores se mencionaron algunas circunstancias, por ejemplo, el hecho de que Alto Patía es, de por sí, la subregión con más iniciativas en total, mientras que Pacífico Medio es la que menos tiene.

De otro lado, Arévalo Bencardino (2014) trae a colación otro ángulo sobre el cobro de impuestos: los que se recaudan de la propiedad. Este autor recuerda que una de las causas de las disputas por la tierra en Colombia es la falta de títulos de propiedad, lo cual reconocen también el Acuerdo de Paz y los PDET, que establecen

como una de sus prioridades la formalización de tierras. En ese sentido, para el autor es notoria la brecha que puede haber entre el avalúo catastral y el valor real de los predios, lo que puede perjudicar las finanzas municipales y el impuesto predial porque los propietarios suelen hacer un catastro por debajo del valor comercial de la tierra (Arévalo Bencardino, 2014). Así, una parte de los esfuerzos de construcción de la capacidad institucional que se analiza en este punto también podrían verse en el pilar 1, cuyos resultados se abordaron anteriormente, pues este incluye iniciativas de formalización de la propiedad y acceso a la tierra, incluido el crédito.

Dicho lo anterior, el 44,2 % de avance que tenía el pilar 6, y el 39,7 % del pilar 1, aún no eran ni la mitad del total de iniciativas para cada uno, pese a que habían transcurrido ya seis años de implementación de los PDET y, según el Decreto 893 de 2017, solo restaban 4 para cumplir lo que faltaba. Este no parece ser un buen panorama para una capacidad como el recaudo de impuestos que respalda la capacidad de los Estados para llevar a cabo sus objetivos, es decir, para cumplir las otras capacidades de las que se ha hablado en este estudio, como lo explican Brautigam et al. (2008) en la introducción de *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*, al decir que: "Sin la capacidad de aumentar los ingresos de manera efectiva, los Estados están limitados para brindar seguridad, satisfacer las necesidades básicas o fomentar el desarrollo económico" (2008, pág. 1, traducción propia).

Además de tener ingresos para que el Estado cumpla sus funciones, los autores señalan que los impuestos pueden desempeñar un papel central en la construcción y mantenimiento del poder de los Estados, en la configuración de sus vínculos con la sociedad y en el reforzamiento de la legitimidad.

> The state-building role of taxation can be seen in two principal areas: the rise of a social contract based on bargaining around tax, and the institution-building stimulus provided by the revenue imperative. Progress in the first area may foster representative democracy. Progress in the second area strengthens state capacity. Both have the potential to

bolster the legitimacy of the state and enhance accountability between the state and its citizens. (Brautigam et al., 2008, pág. 1).[31]

4.1.5 Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos

La quinta dimensión de capacidad estatal es la de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, así como proporcionar bienes y servicios públicos tales como acueducto, alcantarillado, energía, buen estado de las vías, tierras adecuadas, reducir los niveles de pobreza, garantizar el acceso a la salud, la escolaridad, disminuir la desnutrición, entre otros. Al respecto, Arévalo Bencardino (2014) encontró que en Colombia no solo el Estado ha sido insuficiente, sino que también hay desigualdades entre zonas urbanas y rurales, lo que termina por impactar a los ciudadanos porque para disfrutar de los derechos ligados a los servicios públicos deben desplazarse a zonas urbanas.

El presente estudio encuentra que varios pilares que se están implementando en los PDET coinciden con estos objetivos, en particular los pilares 2, 3, 4, 5, 6 y 7. Si bien no se ahondará en los resultados del pilar 6, *Reactivación de la economía y producción agrícola*, dado que fueron presentados en el apartado anterior, este se relaciona con esta capacidad estatal porque recoge iniciativas para mejorar y fortalecer la cadena productiva, fomentar el empleo y apoyar los emprendimientos, todas estas orientadas, en suma, a un crecimiento económico que ayudaría a combatir los amplios niveles de pobreza que viven las subregiones PDET.

En cuanto al pilar 2, *infraestructura y adecuación de tierras*, la

31 "El papel de los impuestos en la construcción del Estado se puede ver en dos áreas principales: el surgimiento de un contrato social basado en la negociación en torno a los impuestos, y el estímulo para la construcción de instituciones provisto por el imperativo de ingresos. El progreso en la primera área puede fomentar la democracia representativa. Los avances en la segunda área fortalecen la capacidad del Estado. Ambos tienen el potencial de reforzar la legitimidad del Estado y mejorar la rendición de cuentas entre este y sus ciudadanos" (traducción propia).

Tabla 2 señala que tiene en total 3.873 iniciativas priorizadas, de las cuales 1.712 cuentan con una ruta de implementación activa, lo cual equivale a un avance del 44,2 %. Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, con 438 iniciativas priorizadas, es la que más tiene, en contraste con Pacífico Medio, que tiene 68. De otro lado, entre las iniciativas con una ruta de implementación activa, Alto Patía y Norte del Cauca es la que más tiene, con 211, en comparación con Pacífico Medio, con 37. Y en cuanto a la inversión, la Tabla 3 muestra que al 31 de marzo de 2023 el pilar 2 llevaba invertidos a nivel nacional 8.32 billones de pesos, convirtiéndose en el que más inversión ha recibido.

En este punto llama la atención lo descrito por Ramírez Sarmiento (2021), quien señaló que buena parte de la reconstrucción de los territorios se lleva a cabo mediante obras de infraestructura propuestas por las comunidades dentro de los pilares de los PDET. Pero esas obras, dice la autora citada, no se están ejecutando según las necesidades más urgentes de las comunidades, sino según los criterios técnicos de las entidades gubernamentales correspondientes, por lo cual se vería afectada la capacidad de decisión real de las comunidades PDET, así como el potencial transformador de estos programas:

> Lo anterior se constituye como un obstáculo al potencial transformador de los PDET, pues si bien es la comunidad la que define inicialmente los problemas que la afectan, no es esta misma la que decide qué alternativas de solución implementar, sino que la capacidad de decisión recae en comités operativos y en el mismo sector oficial, minando así el propósito de empoderamiento comunitario que incluye la participación transformadora. (pág. 86).

En cuanto al pilar 3, *salud rural*, la información de la Tabla 2 muestra que hay en total 3.526 iniciativas priorizadas, de las que 1.392 tienen una ruta de implementación activa, lo que significa un avance del 39,4 %. La subregión que más iniciativas tiene priorizadas en este pilar es Alto Patía y Norte del Cauca, con 430, en contraste con 82 que tiene la subregión Sur de Bolívar; con

relación a las iniciativas con una ruta de implementación activa, la subregión Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño tiene la mayor cantidad en marcha, con 179, y Sur de Bolívar, con 32, es la que menos tiene. La inversión para este pilar, a nivel nacional, ha sido de 541.607 millones de pesos, ubicándose como el sexto en la escala de inversión, según la Tabla 3.

El pilar 4, *educación rural y servicios dirigidos a la primera infancia en zonas rurales*, tiene 7.049 iniciativas priorizadas, de las cuales 3.024 están en marcha, lo que deja un 42,8 % de avance. La subregión Alto Patía y Norte del Cauca, con 1.034, es la que más iniciativas priorizadas tiene en este pilar, y en el otro extremo está Pacífico Medio, con 148. Frente a las iniciativas activas, el orden se mantiene y con 441 la subregión Alto Patía y Norte del Cauca es la que más tiene, versus 77 de la otra. Con un total nacional de 3.33 billones de pesos, este pilar es el segundo que más inversión ha recibido, según la Tabla 3.

Por su lado, el pilar 5, *vivienda, agua potable y saneamiento*, tiene 2.680 iniciativas priorizadas, de las cuales ya cuentan con una ruta de implementación 1.093, es decir, un avance del 40,7 %. La subregión con más iniciativas priorizadas es Alto Patía y Norte del Cauca, con 338, en comparación, la que menos tiene es Pacífico Medio, con 41. Ese mismo orden se conserva en cuanto a iniciativas con ruta de implementación activa: la primera tiene 139 y la segunda, 18. De acuerdo con la información de la Tabla 3, la inversión para ese pilar fue de 1.65 billones de pesos, siendo el cuarto con más dinero a nivel nacional.

Según la Tabla 2, el pilar 7, *garantía del derecho a la alimentación*, tiene en total 1.755 iniciativas priorizadas, y en marcha ya hay 771, lo que equivale a un avance del 43,9 %. La subregión con más iniciativas en este pilar es Alto Patía y Norte del Cauca, con 255, y la que menos tiene es Pacífico Medio, con 55. En cuanto a iniciativas con una ruta de implementación activa, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño lidera el listado con 84, en comparación con las 18 que tiene Pacífico Medio. Sobre la inversión, la Tabla 3

detalla un total de 281.247 millones de pesos, y este es el pilar con menor inversión de todos.

Este "paneo" de las iniciativas priorizadas y el dinero invertido en la implementación de los 6 pilares referidos permite mencionar que no es gratuito que haya tantos pilares concentrados en una sola capacidad estatal. Una caracterización realizada en 2018[32] por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) sobre los municipios donde se implementarían los PDET muestra que estos tenían serias dificultades con varias de las situaciones que los pilares mencionados pretenden resolver. Por ejemplo, esta caracterización encontró que la principal vía de acceso a los hogares rurales en el territorio PDET es una carretera sin pavimentar, algo que se enfoca en resolver el pilar 2; así mismo, en la zona rural se evidenciaron mayores barreras de acceso a servicios formales de salud, algo a lo que se dedica el pilar 3; el estudio también identificó que casi el 80 % de los hogares en los municipios PDET estaban en inseguridad alimentaria, lo cual era más del doble de lo reportado a nivel nacional, todo esto es algo que apunta a resolver el pilar 7 del PDET. Sobre el tema educativo, que prioriza el pilar 4, USAID (2018) encontró que en los municipios PDET el analfabetismo era del 12 %, y que el analfabetismo rural duplica el analfabetismo urbano; finalmente, sobre los temas de vivienda, en los que se centra el pilar 5, se encontró que el déficit cuantitativo de vivienda era del 7 % y el cualitativo del 56 %[33], esto en comparación con los reportados a nivel nacional, que eran a 2017 de 5,6 % y 10 %, respectivamente.

Por todo lo anterior, no es sorpresivo que la capacidad institucional correspondiente a la garantía de los derechos económicos, sociales y

32 Este documento fue consultado en el primer semestre del 2023, dejó de estar en línea en 2025.

33 El déficit cuantitativo tiene en cuenta si una vivienda está construida con material precario o inestable, si existe más de un hogar en cada vivienda (cohabitabilidad) y si existe hacinamiento no mitigable. El déficit cualitativo hace referencia a los hogares que tienen deficiencia en la estructura del piso, tienen déficit de espacios (viven en hacinamiento mitigable y no cuentan con espacio adecuado para preparar los alimentos), y carecen de acceso a servicios públicos básicos (USAID, 2018, págs. 38-39).

culturales, y provisión de bienes y servicios públicos sea la que más pilares PDET concentra, ya que temas como vías, vivienda, salud, educación y alimentación están en la base de las necesidades que las poblaciones necesitan resolver, tanto así que, según la Tabla 2, los pilares 2 al 7 suman 24.948 iniciativas en todas las subregiones, esto es el 76 % de todas las iniciativas que las comunidades priorizaron en el país. Y si se mira por iniciativas con ruta de implementación activa, esos pilares suman 10.678, que corresponden al 78,57 % de todas las que estaban en marcha. Así mismo, de acuerdo con los datos de la Tabla 3, estos pilares suman 16.54 billones de pesos de inversión, lo cual es el 85,92 % de toda la plata que se ha gestionado para la implementación de las iniciativas PDET.

Así pues, parece comprensible por qué buena parte de los esfuerzos de los PDET se están enfocando en iniciativas como las de los pilares 2, 3, 4, 5, 6 y 7; aunque, por el otro lado, también haya capacidades estatales como la relativa al recaudo de impuestos, que no tendría ningún pilar directamente asociado más allá de lo que pueda rastrearse de los pilares 6 y 1.

Otra explicación posible para la concentración de la implementación de los PDET en una sola capacidad institucional es la que plantea la STCVI (2021b), que, citando informes de la Contraloría General de la República (CGR), sostuvo que desde agosto de 2018 se han invertido 8,35 billones de pesos en los municipios PDET, pero más del 70 % del total de los recursos ejecutados del Presupuesto General de la Nación correspondían a proyectos asociados a programas de la oferta social tradicional del Estado. Esa inversión en los programas tradicionales, sostiene el informe, también determina que haya un desbalance entre pilares, dado que hay situaciones en las que, tradicionalmente, se ha enfocado más la inversión pública, por eso el documento trajo a colación que para ese momento la ejecución acumulada del pilar de *educación rural* era del 24 %, mientras que la de *ordenamiento social de la propiedad* era de un 3 %.

Una tercera lectura puede ser la que aporta Romero Gutiérrez (2021) —en particular al analizar los cambios a los PDET que se

hicieron durante el Gobierno de Iván Duque—, quien reconoce que hay que minimizar el riesgo de reaparición de la violencia mediante el fortalecimiento de capacidades, la presencia efectiva del Estado en el territorio y la implementación de bienes públicos y servicios sociales "porque se entiende que el fin principal de la política de estabilización es prevenir la reaparición de la violencia y para lograr esto se debe garantizar la prestación efectiva de los bienes y servicios del Estado" (pág. 29). Es decir, para esa investigadora, el énfasis especial en la provisión de bienes y servicios responde a una visión, por lo menos en el Gobierno Duque, de que esto, sumado a la seguridad, es esencial para evitar la recaída en la violencia.

A modo de conclusión, como se mostró en los párrafos anteriores, puede decirse que los pilares PDET pueden asociarse a distintas capacidades estatales, no obstante, hay algunas que parecen "acaparar" los esfuerzos y podría inferirse que una construcción estatal muy fuerte en unas capacidades y débil en otras supondría barreras para que el Estado supere los retos que el posconflicto plantea de seguridad y legitimidad, y logre monopolizar los medios de coerción, desarrollar un aparato burocrático e implantar los principios organizativos que estructuran el gobierno de un Estado sobre una sociedad, como lo explicó Barnett (2006).

Por su lado, la PGN (2022) llamó la atención sobre un punto crítico para dar cuenta del avance de los PDET al señalar que la ART no habla de iniciativas implementadas, cumplidas o finalizadas, sino de aquellas con una "ruta de implementación activa", por lo cual no son claros los criterios para dar una iniciativa por implementada realmente y no existe tampoco un reporte, público al menos, de esto (pág. 125). Esto mismo describió el Instituto Kroc (2022) al señalar que el Gobierno estableció mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de los PDET, pero que estos no fueron suficientes y presentaron inconsistencias; en particular se refirió al portal Central PDET y al portal Sinergia, y consideró que ambas herramientas tenían serias limitaciones para informar sobre el estado efectivo de todas y cada una de las 32.808 iniciativas PDET, principalmente porque "en el sistema Central PDET no existe la asociación de los proyectos a las iniciativas, mientras que

en la información de Sinergia no hay información financiera ni de interventoría o ejecutor" (pág. 103).

El hallazgo de que no hay un indicador sobre el avance real de la implementación de una iniciativa PDET es importante para el presente estudio, puesto que la lectura sobre construcción de Estado con base en capacidades institucionales tiene que ver con cómo determinados pilares de los PDET apuntan a cumplirlas, y si no hay ninguna medición que indique cuándo una iniciativa se da por implementada, tampoco puede este estudio afirmar que se construyó una capacidad institucional y, en esa vía, que se construyó Estado. Se podría, a lo sumo, inferir que se están construyendo determinadas capacidades estatales y, por ese medio, se está construyendo Estado, sin que haya un indicador claro que permita afirmar, en algún momento del futuro, que esto se cumplió.

De otra parte, si bien sus indicadores y metodología son distintas a las del presente estudio, Camargo Castelblanco (2022) propuso un análisis del efecto de los PDET como herramientas de construcción de Estado en el posconflicto sobre tres variables de desarrollo[34] y encontró que la implementación de los PDET no ha tenido los efectos esperados, e incluso podría tenerlos negativos en el desarrollo de las comunidades "a causa de limitaciones presupuestales e institucionales, así como de un aumento de las dinámicas de violencia contra los actores políticos" (pág. 38).

Finalmente, además de presentar los pilares PDET y su relación con las capacidades institucionales descritas, en este estudio se analizó como variable proxy de capacidades institucionales la MDM (DNP, 2021a). Hay que aclarar que esta medición analiza municipios y no subregiones, no obstante, este impase se superó construyendo una matriz, en una hoja de cálculo de Google Drive, por cada subregión PDET, agrupando la información de cada municipio que las conforman y luego haciendo un promedio para cada subregión. De hecho, el DNP ya ha hecho algo similar,

34 Las variables del estudio de Camargo Castelblanco fueron: embarazo adolescente, mortalidad de la niñez y matrículas en las instituciones educativas.

al promediar la medición para presentar una media nacional de desempeño municipal.

Los resultados de la MDM para las subregiones PDET (DNP, 2021b), presentados en la Tabla 4, dejan ver que todas estaban por debajo de un puntaje de 60, la mayoría estaba por debajo de 50, y algunas apenas se ubicaban por encima de 30. Así mismo, un promedio total de la MDM de los 170 municipios PDET da un valor de 46,59; como referencia, la media nacional fue de 51,4 y hubo municipios —como algunas de las principales capitales— donde el puntaje estaba por encima de 80. Así pues, los resultados para los municipios PDET no son los mejores, teniendo en cuenta que la MDM asigna una calificación entre 0 y 100, en donde lo más cercano a 0 significa un peor desempeño municipal y lo más cercano a 100, uno mejor. Aunque hay diversos componentes que influyen en los resultados de la MDM, de los datos aquí presentados puede inferirse que en los PDET las capacidades institucionales, y en esa vía la construcción de Estado y de gobernanza, aún no alcanzan el nivel del resto del país.

Tabla 4. *Promedio de la MDM para las subregiones PDET 2021.*

Subregión PDET	Promedio MDM subregión
Macarena-Guaviare	49,58
Sur de Tolima	45,28
Arauca	52,62
Pacífico Medio	45,57
Sur de Córdoba	44,45
Sur de Bolívar	48,76
Catatumbo	48,70
Urabá Antioqueño	54,34
Putumayo	40,31
Pacífico y Frontera Nariñense	48,97
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño	45,72

Subregión PDET	Promedio MDM subregión
Chocó	49,64
Sierra Nevada-Perijá	45,60
Montes de María	32,25
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño	51,61
Alto Patía y Norte del Cauca	47,06

Nota. Elaboración propia a partir de información del DNP (2021b).

4.2 La gobernanza para la paz

A lo largo de este libro se ha seguido la teoría de las infraestructuras de paz para el análisis de los PDET, mostrando que en el diseño e implementación de estos programas existen indicios de estas infraestructuras que, al final, deben generar o reforzar la gobernanza en la medida en que las infraestructuras de paz apuntan a restaurar la legitimidad de las instituciones del Estado y la capacidad del mismo y de la sociedad para resolver conflictos de manera pacífica. Bajo esa lógica, las infraestructuras "para apoyar a las instituciones y mecanismos existentes para la gobernanza política y social: deben buscar brindar un apoyo flexible en el momento y como sea necesario" (Giessmann, 2016, pág. 15).

Además, vista como un proceso vinculado a la toma de decisiones en que participan diversos actores para la resolución de problemas comunes, la gobernanza actúa como una red que sostiene a través del tiempo la construcción de paz (Grasa, 2021). De hecho, como se expuso en el referente teórico, puede hablarse de gobernanza para la paz como "las reglas de juego para una pacificación del territorio a largo plazo, a través de políticas públicas y estrategias de construcción de paz" (Cruz, 2018, pág. 62). Reglas que, según Cruz, corresponden a la participación de diversos actores en la construcción de paz y al fortalecimiento de capacidades institucionales que le permitan al Estado responder a sus responsabilidades en el posconflicto.

Corresponde ahora a este estudio analizar si estas condiciones se están cumpliendo con los PDET. Para abordar la gobernanza debe tenerse presente que una de sus dimensiones apunta hacia la participación, sin embargo, la misma tiene una característica central: es una participación con carácter deliberativo, es decir, demanda tener en cuenta a distintos actores con sus respectivas visiones para generar *consensos* sobre cómo resolver problemas comunes, en este caso, relativos al conflicto (Grasa, 2021). En ese sentido, una participación en la que hay deliberación aporta legitimidad a los procesos, señalan Sintomer y Blondiaux (2004); Avalle resalta, también, que la gobernanza requiere de "instituciones políticas consolidadas, instituciones administrativas eficientes y una sociedad civil agenciada y participativa" (2023, pág. 43). En este estudio, las primeras dos condiciones señaladas por Avalle apuntan al fortalecimiento de capacidades institucionales, y la tercera, a la deliberación.

El referente teórico aludido en el presente libro sostiene que si las infraestructuras de paz se implementan generando arraigo, con una participación inclusiva de diversos actores y construyendo Estado, deberían entonces generar gobernanza. Dicho esto, establecer si los PDET la están generando requiere de un análisis sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales —lo cual se abordó en la primera parte de este capítulo—, y sobre los procesos participativos mediante los cuales se construyeron los programas —lo cual se expuso en el tercer capítulo, del cual se traen a colación algunas conclusiones—.

En este estudio se examinó la participación en los PATR y las HRU, pero los documentos disponibles no permitirían hacer un análisis profundo sobre la deliberación, ya que las fuentes se refieren, en términos generales, al número de personas que participaron en los PATR y las HRU, y a los mecanismos de los que hicieron parte, por ejemplo, las asambleas veredales para los PATR, o la difusión de infografías y la validación territorial en las HRU.

Con la información disponible en las fuentes puede inferirse que en los PATR podría haber elementos que apuntan a la deliberación, en el sentido de que para construirlos se invitó a

diversos actores, se realizaron discusiones para acordar una visión subregional a 10 años, y también se debatieron las iniciativas priorizadas que contienen los 16 PATR. Esos documentos, además, fueron construidos por actores que pueden ubicarse en los niveles de base, medio y superior de la pirámide de construcción de paz de Lederach (1998). Finalmente, los PATR se hicieron tras poner de presente las necesidades que las comunidades tenían en sus veredas, municipios y departamentos, y las soluciones que ellas mismas proponían.

No obstante, en etapas primigenias de la implementación de los PDET, la FIP (2018) identificó que en la fase veredal del PATR estaba fallando la deliberación, pues la dinámica se concentró en el registro de las intervenciones de los asistentes sin facilitar la discusión. Así mismo, el Instituto Kroc (2018) registró la preocupación de organizaciones que hacen seguimiento a los PDET porque las pre-asambleas fueron una única instancia de encuentro y "de allí surgieron las iniciativas por implementar sin mayor discusión ni debate" (pág. 43).

Aun así, estudios como el de Lozano (2018) sostienen que, en términos de gobernanza, en cuanto a participación, deliberación y legitimación, los PDET acertaron al optar por un desarrollo de lo micro a lo macro, al construirse los PATR desde núcleos veredales hasta llegar a subregiones:

> Los PDET permiten primero, la construcción de lazos participativos en las unidades de gobierno territorial más pequeñas y a su vez la consolidación de la gobernabilidad en los territorios, para luego, desde el proceso secuencial con el que está constituido, generar una respuesta en cadena, donde los procesos de legitimidad con respecto al nivel central de gobierno escalen hasta las unidades macro (regiones). (pág. 98).

Así mismo, sobre los retos por la no inclusión de todos los actores, García Giraldo (2020) resaltó que si bien los PATR se formularon a través de ejercicios amplios de participación ciudadana, la falta de inclusión real —expresada en la falta de coordinación entre los entes estatales en los procesos participativos, la no inclusión

de actores y organizaciones sociales en la fase veredal, la no realización de la consulta previa en cuatro departamentos y la falta de organización de espacios de veeduría ciudadana— ha influido negativamente en el establecimiento de una gobernanza. Esto, por cuanto, dice García Giraldo, las restricciones a la participación ciudadana "limitan el empoderamiento, la acción colectiva, la articulación de actores, agendas locales y comunitarias con las políticas nacionales, afectando la construcción de una visión de territorio" (2020, pág. 475) y, en últimas, esto tiene un impacto negativo en la construcción de gobernanza para atender efectiva y oportunamente las necesidades y expectativas locales.

De otro lado, el Instituto Kroc (2022) señaló dificultades en el monitoreo y evaluación local de la implementación de los PDET, pues organizaciones de la sociedad civil manifestaron no haber obtenido acceso a información adecuada para los Grupos Motores sobre el nivel de ejecución e implementación, lo cual, dijeron, fue "un obstáculo para los ejercicios de veeduría ciudadana frente a la ejecución de recursos de los PDET" (pág. 104). Estos limitantes para los ejercicios de seguimiento locales también pueden tener impacto en la gobernanza.

De otra parte, sobre las HRU, el Instituto Kroc (2022, págs. 104-105) también llamó la atención por la poca participación de las comunidades en las dos primeras fases de esas herramientas, en las que hubo un proceso drásticamente limitado en la fase de socialización debido a las medidas sanitarias por el Covid-19; así como un proceso participativo insuficiente en número de espacios y poblaciones en la etapa de validación territorial.

Por eso, en las HRU, que hoy son la guía para la implementación de los PDET, es más difícil afirmar que hubo deliberación, pues se trata de documentos principalmente construidos por el Gobierno y en los que solo al final se hicieron consultas a las comunidades. Hay que recordar que los documentos de las HRU afirman que son participativas porque parten de las 32.808 iniciativas PDET que surgieron de los PATR, y porque incluyen un proceso de "validación territorial". No obstante, como se dejó claro en el capítulo anterior,

la participación de diversos actores fuera del Gobierno fue residual y buena parte de ella, en realidad, fue una transmisión de datos sobre la metodología y objetivos de la HRU vía mensajes de texto, reuniones virtuales, llamadas o infografías, en los cuales las comunidades fueron, más que nada, receptoras de información. Aunque al final del proceso se incluye una votación de actores del territorio como parte del modelo multicriterio para definir las iniciativas detonantes y dinamizadoras, en esa votación tampoco se avizora que diversos actores pudieran poner de presentes sus puntos de vista como parte de la discusión, sino que a estos se les preguntó por sus preferencias sobre la importancia relativa de las iniciativas que consideraban que generaban mayor impacto en el desarrollo de su subregión.

Estas dos herramientas: los PATR —en los que hay elementos que apuntan a una mayor deliberación— y las HRU —en las que es más difícil decir que la hubo— plantean dudas sobre si se puede afirmar que los PDET, en su conjunto, se implementan tras una participación deliberativa.

Lo que sí afirman investigaciones como la de Valencia Agudelo y Restrepo-Cano (2020) es que la idea de fondo de los PDET, en cuanto a que las comunidades definan sus iniciativas de desarrollo, es que la participación en la toma de decisiones colectivas facilita gestionar el conflicto social y mejora la gobernanza. Esto porque las políticas que son definidas con la participación directa de los ciudadanos responden mejor al interés público, es decir, "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" (pág. 125), defenderlas y promoverlas para sacarlas adelante, pues fueron iniciativas establecidas por ellos mismos.

Esta idea la comparten Buriticá Arango y Garzón Correa (2021), quienes señalan que la participación ciudadana puede contribuir significativamente a superar el problema de desinstitucionalización que produce el conflicto, pues mejora la confianza de los ciudadanos

en las instituciones y también "la sensibilidad (*responsiveness*) del gobierno ante las necesidades e intereses de los gobernados y la legitimidad del Estado" (pág. 80). Así mismo, Ramírez Sarmiento (2021) señala que los PDET se constituyeron como espacios de participación y deliberación por cuanto las comunidades "participaron en la identificación de problemas y sus posibles soluciones —así fueran muy generales—" (pág. 85), aunque dicha autora cuestiona que la participación no se haya extendido a la implementación de las soluciones que las comunidades sugirieron.

Aunque investigaciones como las citadas destacan que la participación directa de las comunidades en las decisiones sobre el desarrollo de sus subregiones mejora la gobernanza, Arroyo Angulo et al. (2018) señalaron que para esta gobernanza, la participación "no es la suma y la presencia de actores en escenarios de socialización de un programa, sino la posibilidad de que los diferentes actores tengan la oportunidad de construir colectivamente" (pág. 39). Esos autores indicaron que una estrategia de gobernanza para un PDET pasa por "consolidar espacios mixtos para la toma de decisiones, legítimamente aprobado y consensuado por los diferentes actores, donde las reglas adquieran un carácter vinculante y representen los intereses de los implicados" (pág. 40); es decir, la participación de distintos actores incluye la posibilidad de que tomen decisiones con incidencia en los procesos, además de la generación de capacidades institucionales que permitan el bienestar colectivo, como se pasa a analizar a continuación.

La primera parte de este cuarto capítulo señala que los PDET, a través de sus ocho pilares, buscan fortalecer cinco capacidades estatales en las 16 subregiones en las que se implementan. Así mismo se presentó información sobre el avance en la implementación de los pilares que, aunque no es igual para todos ni en todas las subregiones, sí permite afirmar que se está trabajando en dichas capacidades y, en esa vía, en la construcción de Estado.

No obstante, también se señalaron dificultades: como el hecho de que los pilares PDET se centran especialmente en una capacidad estatal, lo cual podría generar un desbalance en la construcción

de Estado; y se habló de los problemas que fuentes como la PGN (2022) advirtieron sobre la dificultad para hacer seguimiento al avance real de las iniciativas, dado que solo se habla de una "ruta de implementación activa", lo cual no permite señalar cuándo se construyó Estado; así como las situaciones que el Instituto Kroc (2022) expuso por la dificultad de acceso a información adecuada para los GM sobre el nivel de ejecución e implementación.

Con todo esto, los hallazgos del tercer capítulo y la primera parte del cuarto permiten sostener en este libro que los PDET, cuando menos, buscan cumplir con las condiciones necesarias para la gobernanza: deliberación y fortalecimiento de capacidades institucionales, pero por falta de información no se podría afirmar categóricamente que, en efecto, la estén generando.

Contrario a esta conclusión, Ojeda (2021), quien se refiere a la gobernanza como un proceso de toma de decisiones que requiere de interdependencia y coordinación entre sistemas, actores y organizaciones, sostuvo que en el PDET en Vista Hermosa (Meta) se generó una red de gobernanza compuesta por actores heterogéneos del sector social, privado, público y de cooperación internacional; también dijo que esa red ha "avanzado hacia los propósitos en común delineados gracias a los ejercicios deliberativos y conjugados en el PATR de la subregión" (pág. 48); no obstante, ella misma plantea que la red de gobernanza ha venido dejando atrás la participación de los actores locales:

> En conclusión, la red ha venido reforzándose en cuanto a cumplimiento de objetivos trazados en la primera etapa, asimismo ha venido reduciendo su complejidad, institucionalizando procesos y volviendo más estrecha la capacidad de gestión y de agencia de ciertos actores a nivel local, especialmente a aquellos del sector social, de manera que se comienza a inclinar la balanza hacia una lógica de jerarquía que favorece las decisiones del gobierno central desde la ART, respaldadas por el discurso de que todo en lo que se avanza es basado en lo priorizado por los habitantes del territorio, mientras que paulatinamente los van excluyendo de la mesa de discusión, y los miembros delegados del grupo motor se sienten cada vez más relegados a un lugar marginal dentro de la red. (pág. 42).

Al respecto, el presente estudio debe afirmar que, si bien tomando la gobernanza como la plantea Ojeda (2021) podría decirse que en los PDET sí se la está construyendo, no es menos cierto que se ha ido excluyendo de la ecuación a los actores locales, con lo cual podría también deducirse que en los procesos iniciales de la implementación de los PDET se comenzó a generar gobernanza, pero en los siguientes, esto fue menor.

También debe señalarse que el diseño de los PDET en el Decreto 893 de 2017 habla de la gobernanza de una forma mínima y no la menciona como un propósito de los programas, sino como un medio para la participación, pues el Artículo 11 de la norma sostiene que, para garantizar una adecuada participación, el Gobierno pondrá en marcha medidas para fortalecer las capacidades de gobernanza, gestión, planeación, seguimiento, veeduría y control social. Un diseño que le da tan poca importancia a la gobernanza también da luces para entender por qué parece difícil rastrearla en la implementación y afirmar que los PDET, como infraestructura de paz, la están generando.

En cualquier caso, no debe olvidarse que estos programas siguen en ejecución, por lo cual también es comprensible que no puedan verse aún varios de sus efectos, como lo sería la gobernanza. Precisamente este estudio documental encontró que el material disponible sobre gobernanza en los PDET no es muy amplio, lo cual tampoco permite analizar de forma más completa este tema.

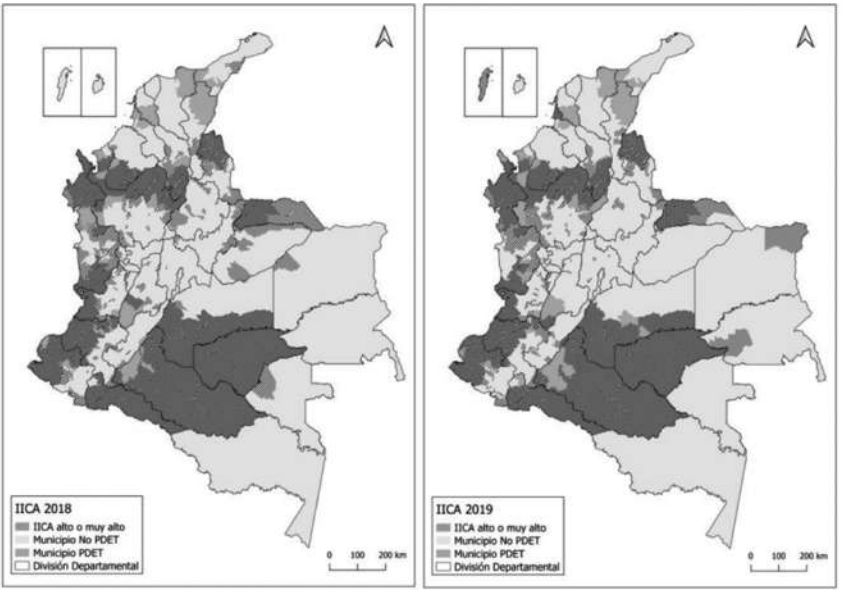
Tampoco debe pasarse por alto que los PDET se implementan en territorios en los que continúa el conflicto armado, lo cual plantea un reto mayor. Al respecto, el IICA publicado en 2021, con datos hasta 2019 , que aporta información sobre las dinámicas del conflicto con base en ocho variables[35] y clasifica los municipios en cinco

35 Al comienzo, la medición solo tomaba seis variables: 1) secuestros, 2) minas antipersonales, 3) desplazamiento forzado, 4) cultivos de coca, 5) acciones armadas y 6) homicidios; pero para la medición entre 2017 y 2019 se añadieron dos variables más: 7) homicidios de líderes sociales y defensores de derechos humanos, y 8) homicidios de excombatientes de las FARC-EP.

categorías[36], señala que entre 2018 y 2019 el número de municipios PDET con un IICA "alto" o "muy alto" disminuyó 4 %, pasando de 113 a 108, aunque esto no fue igual en todas las subregiones:

> Este comportamiento no fue homogéneo al interior de las subregiones, algunas presentaron mejoras, otras estabilidad y otras deterioro de su resultado en el IICA. Como lo muestra el mapa 4[37], la caída en el número de municipios PDET con IICA alto o muy alto se dio en las subregiones de Macarena–Guaviare, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Putumayo, Chocó y Urabá Antioqueño. En Arauca, Catatumbo, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Sur de Córdoba, Sur de Bolívar los niveles se mantuvieron superiores al 60%. En 2 regiones este porcentaje aumentó: Alto Patía y Norte del Cauca y Montes de María. (DNP, 2021c, pág. 12).

Figura 6. *Variación IICA en municipios PDET 2018-2019.*



Nota. Mapa tomado del informe del DNP sobre el IICA (2021c, pág. 12).

36 Las categorías son "muy alto", "alto", "medio", "medio bajo" y "bajo".

37 En este libro es la Figura 6.

De otro lado, sumado al hecho de que el conflicto armado no ha parado en Colombia, en medio de la política de paz total del Gobierno de Gustavo Petro se está trabajando en más acuerdos para la desactivación de grupos armados ilegales y otros actores ilícitos, y aunque estos no son objeto del presente estudio, es factible suponer que suman más retos para la gobernanza en subregiones como las PDET: las más pobres, afectadas por el conflicto armado, con una presencia estatal diferenciada y economías ilícitas, y en donde también se concentran aquellos grupos con los cuales ahora el Gobierno busca la paz, pues, tras la salida de las FARC-EP de estas zonas, otros actores ilegales comenzaron a disputarse allí el control territorial y las rentas criminales (Álvarez Vanegas et al., 2017).

5. Conclusiones

A lo largo de este libro se expuso que los PDET fueron creados en el Acuerdo de Paz con el objetivo de transformar el ámbito rural y atender problemas de pobreza, debilidad administrativa, economías ilícitas y afectación por el conflicto armado; es decir, fueron creados para consolidar la paz en los territorios más golpeados por el conflicto armado colombiano. Para analizar la construcción de paz a través de estos programas, este estudio los examinó bajo un referente teórico: el enfoque de una infraestructura de paz, mediante el cual se identificó que pueden encontrarse en el diseño e implementación de los PDET indicios de tales infraestructuras. A continuación, se presentan las conclusiones de este análisis.

En primer lugar, es necesario señalar que la metodología elegida para hacer una lectura de los 16 PDET fue la revisión documental. De un lado, esta permitió analizar documentos sobre los 6 años que llevaban implementándose estos programas, y, a partir de esa información, hacer lecturas nacionales, algo que hubiera sido muy difícil para una sola investigadora en el periodo normal de una maestría si se hubiera elegido otra metodología, pues comprometería viajes al menos a 16 subregiones, en 19 departamentos. Pero, de otro lado, hubo limitantes para el estudio

como, por ejemplo, que no hay tanta producción investigativa que tome como referente las infraestructuras de paz para analizar objetos de estudio como los PDET, así como el hecho de que estos programas no han terminado, pero el estudio sí tiene un límite temporal, por lo que los hallazgos pueden dar cuenta solo de lo que había pasado con los PDET hasta el primer trimestre de 2023.

En materia de las conclusiones del estudio, las mismas están orientadas por los objetivos específicos que lo guiaron. Así, la primera conclusión tiene que ver con la pregunta sobre si en el diseño de los PDET había elementos de una infraestructura de paz. Frente a esto, en el segundo capítulo se analizaron en los PDET tres características de las infraestructuras de paz que fueron definidas en este estudio, como: A. base local y arraigo comunitario, B. inclusión de diversos actores y C. construcción de Estado desde el nivel local, generando o reforzando gobernanza.

Sobre la característica A., el material disponible para este estudio indica que los PDET, en efecto, cumplen con tener una base local, dado que están siendo desarrollados en los territorios en donde se vivió el conflicto, e implementados por las comunidades de estas zonas. Además, los PDET se construyeron de forma participativa, teniendo en cuenta los contextos de las subregiones y sus habitantes, las necesidades que ellos mismos definieron y su visión para el futuro. Sin embargo, los documentos no permiten aseverar que haya arraigo, es decir, que los PDET hayan "echado raíces", de un lado, porque el Decreto 893 de 2017 no contempla explícitamente el arraigo como una dimensión de los PDET y, del otro, porque estudios anteriores, así como el presente, han identificado falencias en ese sentido.

Para ampliar lo anterior, sobre base local, Lederach (1998) planteó que las infraestructuras de paz deben desarrollarse en la zona donde se sitúa el conflicto, así como surgir de la cultura y el contexto de estos lugares. Al respecto, puede verse que el diseño de los PDET dice que estos programas se desarrollarán en 16 subregiones que comprenden los 170 municipios más afectados por el conflicto, la pobreza, la debilidad administrativa y la presencia de economías

ilícitas; además, en términos generales y sin desconocer que hay críticas al respecto, fueron construidos de forma participativa a partir de los contextos de las poblaciones afectadas. Con esto se cumple con que son programas que se desarrollan localmente en donde se vivió el conflicto, por las comunidades que lo padecieron, y teniendo en cuenta los deseos de estas.

Frente al arraigo, el decreto que creó los PDET no establece una condición en ese sentido y tampoco habla de pertenencia local, por lo cual, estrictamente hablando, esto no podía ser analizado. No obstante, Rettberg (2013) señala que el arraigo también tiene que ver con que actores domésticos estratégicos se apropien de la agenda de construcción de paz y la lleven adelante. Al respecto, los documentos consultados sobre PDET permiten concluir que estos son planes de transformación construidos por las comunidades para atender sus propias dificultades; por ello, este estudio consideró que pueden verse, en alguna medida, como las agendas de paz a 10 años que trazaron los habitantes de estas subregiones. Además, la pertenencia local, como lo explica Rodríguez Luna (2017), también tiene que ver con que los actores domésticos tengan las riendas del diseño y ejecución de las medidas en la transición hacia la paz, y en el caso de los PDET, estos fueron implementados —en cuanto a los PATR al menos— teniendo en cuenta las propuestas e iniciativas de las comunidades. Sin embargo, los documentos analizados no permiten identificar si en el diseño de los PDET esa visión, el diagnóstico sobre el territorio o la participación que se estableció de representantes de las comunidades, permitía que los actores domésticos estratégicos se apropiaran de la agenda de la construcción de paz.

En cuanto al indicador B., en este estudio se encontraron en el estado del arte poco menos de 20 trabajos académicos que analizaron aspectos sobre el diseño de los PDET, los cuales se enfocaron, sobre todo, en una lectura sobre las formas de la participación de las comunidades. Además, el propio análisis realizado aquí considera que el diseño de los PDET apunta a incluir actores de los tres niveles —de base, medio y superior— de la pirámide de construcción de

paz propuesta por Lederach (1998).

Como se expuso en el segundo capítulo, el Decreto 893 de 2017 permite ubicar a actores del nivel superior, al mencionar entidades como la ART y la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación del Acuerdo, encargadas de la implementación de los programas, así como a los alcaldes y gobernadores de los territorios PDET que en sus regiones tienen la responsabilidad de implementar la paz. En segundo lugar, si bien en el diseño de los PDET no aparecen explícitamente nombrados quiénes harían parte de un nivel medio, en la práctica, en los PATR sí se contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones privadas y empresarios de la región. En el nivel de base se ubica a las comunidades de las veredas, municipios y subregiones —incluyendo las poblaciones étnicas— que, de acuerdo con el diseño, debían identificar sus principales necesidades y priorizar las acciones para atenderlas a través de iniciativas PDET. No obstante, hay que anotar que la inclusión de diversos actores en los PATR no se vio de la misma manera en el diseño de las HRU, pues, de entrada, estas se pensaron como documentos esencialmente construidos por el Gobierno y con una participación residual de otros actores, con excepción del momento de la votación en la validación territorial. Dicho esto, ambas herramientas del PDET, tanto los PATR como las HRU, apuntan a intentar cumplir con indicadores de una infraestructura de paz y ambas tienen problemas en lograrlo, aunque la primera parece llegar un poco más lejos que la segunda.

Por último, frente al indicador C., el Decreto 893 de 2017 deja claro que uno de los cuatro criterios de priorización de los territorios PDET es la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, y dentro del diseño de estos programas se consigna como un propósito superar esa debilidad institucional, que tiene que ver con la construcción de Estado, como lo entendió el presente estudio. En ese sentido, analizado el diseño de los PDET puede decirse que desde ahí estos ya apuntaban al tercer indicador de una infraestructura de paz.

De otra parte, en el estado del arte se encontraron 13 documentos académicos sobre los PDET que reconocían en ellos la intención, desde su diseño, de construir o fortalecer el Estado. De estos, seis trabajos se referían a los ejercicios de gobernanza que permiten los programas por estar diseñados con carácter participativo, por cuanto para su construcción se estableció la consulta a diversos actores; y dos de esos documentos hacían un análisis respecto de la deliberación: uno (Arroyo Angulo et al., 2018) hablaba muy brevemente de la deliberación en los PDET como parte del proceso de toma de decisiones para la construcción conjunta de agendas dirigidas a la reducción de factores que generan conflicto, y otro (Ojeda, 2021) se refería a la gobernanza como un proceso de construcción de consensos entre distintos actores de los PDET para la reconstrucción del tejido social e institucional.

Tras haber abordado los hallazgos en cuanto al diseño de los PDET y exponer que en este se veían indicios de una infraestructura de paz, la siguiente conclusión tiene que ver con la pregunta sobre si en la implementación de los PDET también pueden verse estos rasgos. El tercer capítulo, que analiza los indicadores A. y B. de una infraestructura de paz, y el capítulo cuarto, que analiza el indicador C., establecen que, en mayor o menor medida, los mismos se cumplen, aunque también se advierten dificultades.

De este modo, el tercer capítulo expuso sobre el indicador A. que, si bien los PATR cumplen con tener una base local e intentan promover un arraigo del programa —pues se consultó a amplios grupos y se tuvieron en cuenta sus contextos y anhelos—, en las HRU esa apropiación local no parece tan fuerte al tratarse de una herramienta que solo al final incluyó a actores distintos al Gobierno. Además, esa participación residual de otros actores en las HRU fue, sobre todo, de una sola vía, pues las comunidades fueron receptoras de información y solo en la etapa de votación para la nueva priorización de iniciativas PDET se les preguntó a los actores del territorio sobre las iniciativas que creían que generarían un mayor impacto en el desarrollo de su subregión.

Sobre las dificultades en cuanto al arraigo, en este estudio se encontraron diversas advertencias. Lozano Torres (2018), quien analizó la situación de los PDET en Vista Hermosa (Meta) y Fonseca (La Guajira), sostiene que estos no han podido generar "un sentido de pertenencia e inclusión por parte de la población, ni de los agentes territoriales de gobierno" (pág. 100). Aunque los casos de estudio de Lozano fueron analizados hasta comienzos de 2018, es decir, muy recién comenzaba la implementación de los PDET, y se refiere solo a dos municipios y no a las 16 subregiones, la situación que advierte parece mantenerse en otros casos, según la información recopilada.

En informes de seguimiento a la implementación de los PDET se alerta sobre tal situación. El informe elaborado por la FIP (2022) señala en particular sobre las HRU que no han generado mucha apropiación, pues hay un escaso conocimiento y una baja comprensión de las mismas por parte de las comunidades y administraciones locales; y añade que, incluso entre quienes han recibido información sobre el contenido y objetivos de las HRU, "existe una sensación de incertidumbre sobre el papel que cumplen en la implementación de los PDET", o algunos ni siquiera saben que existen estos documentos (pág. 11).

El tercer capítulo del presente libro también analizó el indicador B. de una infraestructura de paz, y de allí se concluye que los PATR cumplen con la inclusión de distintos actores, en diferentes niveles sociales, pues en el nivel de base se consultó a comunidades de veredas, resguardos indígenas y consejos afro; en el nivel medio a organizaciones civiles y empresarios, entre otros; y en el nivel superior se tuvo en cuenta a alcaldes, gobernadores y la ART, por parte del Gobierno nacional. Pero la HRU mostró una menor inclusión, pues se trata de una guía construida casi enteramente por la ART, es decir, por el Gobierno nacional, y que solo al final le dio una posibilidad de incidencia a actores diferentes.

De nuevo, esto no solo se determina a partir de los documentos oficiales consultados, sino que informes de seguimiento como el del Instituto Kroc (2022) señalan que en las dos primeras etapas de

las HRU no hubo un rol activo de participación de las comunidades en la priorización estratégica de iniciativas. Por el contrario, fue preponderante el rol del Gobierno, lo cual, para Buriticá Arango y Garzón Correa (2021), podría poner en riesgo la implementación "desde abajo" de la paz que propone una infraestructura de paz.

También la STCVI advirtió fallas en la inclusión y el arraigo en las HRU al decir, en su noveno informe de seguimiento, que en estas no se establecen los mecanismos e instancias de participación, control y seguimiento ciudadano, y añade que en el proceso de las HRU "solo se contempla la participación activa en la fase final de validación territorial" (2021a, pág. 26). En el mismo sentido, la Secretaría advirtió, en el décimo informe de seguimiento, que entre la finalización de los PATR, el inicio de la implementación de las iniciativas PDET y la construcción de las HRU, "las comunidades han percibido una disminución en acceso a la información y en su participación en la toma de decisiones" (STCVI, 2021b, pág. 57).

En cuanto al indicador C. de una infraestructura de paz, este se analizó en el capítulo cuarto de este libro a partir de un análisis de cinco capacidades institucionales y de los ocho pilares de los PDET. De este se concluyó que los PDET están orientados a fortalecer las capacidades estatales y, en esa vía, la construcción de Estado, y que, con diferencias por subregiones y por pilares, en los 6 años que llevaban de implementación se había venido trabajando en esto. En investigaciones consultadas en el estado del arte se encontraron 13 estudios que reconocen la intención de los PDET de construir Estado, pero ninguno tenía una aproximación específica que analizara esto a partir de los ocho pilares PDET, y un solo estudio hizo un análisis de capacidades institucionales (Avilez y Rodríguez, 2021), que se centró en los municipios PDET de las subregiones Urabá Antioqueño, y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, y analizó la relación entre mejores indicadores en la MDM y la ejecución de recursos de los PDET —como variable proxy de implementación—, encontrando una correlación entre el aumento de las capacidades municipales y el nivel de implementación de los PDET.

De otro lado, el presente estudio debe señalar que también se encontró que al menos seis pilares PDET —2, 3, 4, 5, 6 y 7— parecen apuntar al cumplimiento de una capacidad institucional en particular, la "Garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, y provisión de bienes y servicios públicos", marcando una clara inclinación hacia cumplir una de cinco capacidades que son todas igual de importantes; y si bien sería necesaria más evidencia, podría inferirse que poner más fuerza en unas capacidades, en detrimento de otras, podría plantear problemas para una construcción estatal integral, lo cual conllevaría barreras para que la construcción de Estado supere los retos particulares que el posconflicto plantea en términos de seguridad y legitimidad, como lo expone Barnett (2006).

En este libro se analizaron dos visiones de una posible explicación para tal concentración en una sola capacidad estatal. La primera está en consonancia con una caracterización hecha por USAID (2018) sobre las condiciones de base de los municipios PDET, que muestra que en estos hay grandes necesidades que los pilares mencionados pretenden resolver, como vías, vivienda, salud, educación y alimentación, por lo cual no es extraño que una capacidad institucional que las reúna todas sea también a la que más pilares PDET puedan asociarse, ya que fueron las mismas comunidades las que priorizaron las intervenciones que querían. La segunda parte de la explicación es que, tradicionalmente, el Estado ha concentrado su intervención en los territorios en ese tipo de necesidades, por ello, más que una nueva responsabilidad que haya asumido por el Acuerdo de Paz, esa capacidad estatal y los pilares mencionados son algo que el Estado ya está acostumbrado a hacer. La STCVI (2021b) plantea esto al decir que desde agosto de 2018 se habían invertido 8,35 billones de pesos en los municipios PDET, pero más del 70 % de los recursos ejecutados del Presupuesto General de la Nación correspondían a proyectos asociados a programas de la oferta social tradicional del Estado.

Más allá de las explicaciones posibles a la concentración de pilares en una sola capacidad estatal, quedan aquí dudas sobre

el inconveniente que esto podría generar para una construcción integral de Estado, por ejemplo: ¿sería sostenible un Estado con vías, educación y salud rural, pero con poca seguridad y justicia que garanticen esos derechos ante amenazas de terceros?; de la mano de lo anterior, ¿un Estado que se concentra en proveer solo unas capacidades podría superar el reto de brindar seguridad a las personas para que ellas no acudan a otros actores no estatales en búsqueda de esta?; y ¿el desequilibrio entre capacidades estatales afectaría la legitimidad de las instituciones que deben garantizar todos estos derechos?

Ligado a estas dudas sobre el Estado que se está construyendo, este estudio encontró grandes desequilibrios entre algunas subregiones en cuanto a la cantidad de iniciativas que tienen en marcha. Esos desbalances crean sombras sobre si unos programas como los PDET, que apuntan a resolver la problemática de la presencia estatal diferenciada, terminan reproduciéndola, si se toma como indicador la gran diferencia en el avance en implementación de iniciativas, con lo cual en algunas subregiones se estaría construyendo más Estado que en otras.

Como se indicó en el cuarto capítulo, puede haber varias explicaciones para que haya más avance en unas subregiones que en otras, por ejemplo, algunas tienen un número total de iniciativas priorizadas mayor o una inversión superior. Aunque no es posible determinar una causa definitiva para ese desbalance, este estudio llamó la atención sobre casos como el de la subregión Pacífico Medio que, frente a las demás, tuvo en casi todos los puntos los peores resultados; esta era, además, la única sin una HRU y la PGN (2022), así como el Instituto Kroc (2022), advirtieron de posibles inequidades que estarían contribuyendo al retraso en la implementación del PDET en esa subregión.

Por otra parte, sobre el desarrollo de capacidades institucionales que también requiere la gobernanza, el capítulo cuarto mostró que, aunque varía entre pilares y subregiones, en efecto hay en marcha una construcción de dichas capacidades, vistas a partir de los pilares PDET. No obstante, el análisis de la MDM como variable

proxy de capacidades institucionales muestra que el promedio para los 170 municipios es de 46,59, un valor que aún dista de la media nacional, que es de 51,4, y del puntaje que tienen algunas ciudades capitales, que está por encima de 80. Para este estudio esto muestra que las capacidades institucionales —y en esa vía la construcción de Estado y de gobernanza— que están fortaleciendo los PDET aún no alcanzan al resto del país, por lo cual todavía no se cierran las brechas de la ruralidad, que es una promesa de los PDET.

Asimismo, transcurridos 6 años de implementación de estos programas, tomando las iniciativas de todas las subregiones, se observó que las que tenían una ruta de implementación activa solo llegaban al 41,42 %, lo cual ponía en duda si los 4 años que quedaban, a la fecha de corte de este estudio, para implementar los PDET serían suficientes para desarrollar el 58,58 % de las iniciativas que todavía no habían arrancado. Adicionalmente, la PGN (2022) alertó sobre un tema crucial: la ART no habla de iniciativas implementadas, cumplidas o finalizadas, sino de aquellas con una "ruta de implementación activa" y no son claros los criterios para dar una iniciativa por implementada. Si no hay ninguna medición que indique esto, tampoco se puede establecer que se construyó completamente determinada capacidad institucional y, por esa vía, la construcción integral de Estado.

La tercera conclusión general de este estudio tiene que ver con la pregunta de si los PDET, como infraestructuras de paz, están generando gobernanza. Esto se abordó en el capítulo cuarto, que parte de señalar que la gobernanza requiere del fortalecimiento de capacidades del Estado y de una participación deliberativa de diversos actores.

Sobre el fortalecimiento de capacidades estatales, como se mencionó en los párrafos anteriores, puede concluirse que los PDET están orientados a esto, aunque hay algunas dudas sobre la construcción integral de Estado que estén generando. Y respecto de la deliberación, en el capítulo referido se advierte que en los PATR pueden verse más elementos para suponer que se impulsó un ejercicio deliberativo, pues para construirlos se invitó a

diversos actores —ubicados en distintos niveles de la pirámide de construcción de paz de Lederach (1998)— que discutieron una visión subregional a 10 años, definieron las iniciativas que priorizaron como las más urgentes de sus territorios, así como las soluciones para las mismas. Sin embargo, este mismo capítulo refiere que en las HRU hubo una menor inclusión, ya que la mayor parte del tiempo solo estuvieron actores estatales y apenas hubo una limitada y residual intervención de las comunidades en donde se implementan los PDET, así como un proceso participativo insuficiente, como lo expuso el Instituto Kroc (2022); por lo tanto, de las HRU no se infiere un efectivo ejercicio deliberativo.

La existencia de estas dos herramientas disímiles, los PATR —en donde se podría hablar de una deliberación— y las HRU —en donde es difícil sostener que la hubo—, plantea dudas sobre si se puede afirmar que los PDET, en su conjunto, se están implementando tras una participación deliberativa de distintos actores. Aún con todo esto, este libro puede concluir que los PDET buscan cumplir con las condiciones necesarias para la gobernanza, pero no podría hablarse, por falta de información suficiente, de que en efecto la estén generando.

Finalmente, este estudio tuvo el propósito de indagar si, con las condiciones anteriormente analizadas, podía afirmarse que los PDET están construyendo una paz imperfecta.

Como se explicó en el referente teórico, la paz imperfecta concibe la paz como un proceso inacabado de regulación pacífica de conflictos, y la construcción de paz requiere de infraestructuras que apoyen a lo largo del tiempo el mantenimiento y adaptación de esas respuestas pacíficas, que promuevan la construcción de Estado para responder a las demandas sociales en procesos de posconflicto, y que generen gobernanza para promover la concertación entre actores para intervenir los conflictos. Los PDET, tanto en su diseño como en su implementación, buscan cumplir con ser infraestructuras que garanticen esas características.

Sin desconocer las falencias que se han resaltado en distintos momentos de este libro, es posible afirmar que estos programas de

desarrollo tejen una red de diversos actores y procesos que empujan una construcción de paz localizada en los contextos, necesidades y soluciones de las comunidades en las que se implementan, aunque con algunas dudas sobre el arraigo que generan en todo el proceso. Además, en su implementación, los PDET logran incluir, aunque más en unas etapas que en otras, a distintos tipos de actores. Por último, estos programas construyen Estado desde el nivel local a partir del desarrollo de unos pilares enfocados en suplir determinadas capacidades estatales, pese a que se enfocan más en una que en las demás; y, cuando menos, buscan cumplir con las condiciones necesarias para la gobernanza: deliberación y fortalecimiento de capacidades institucionales.

Lo anterior lleva a afirmar que los PDET están aportando a construir una paz imperfecta, que fue la premisa de este estudio. Muñoz (2001) plantea que la paz imperfecta parte de entender la paz como un proceso inacabado que agrupa todas las experiencias en las que los conflictos se han regulado pacíficamente, esta categoría rompe con las concepciones de la paz como un estado terminado y ayuda a reconocer las prácticas pacíficas en donde ocurran, incluso en medio de conflictos.

Frente a ello se trae a colación el IICA, que señaló que entre 2018 y 2019 el número de municipios PDET con un IICA "alto" o "muy alto" disminuyó 4 %, pasando de 113 a 108, aunque también dice que ese comportamiento no fue homogéneo en las subregiones pues "algunas presentaron mejoras, otras estabilidad, y otras deterioro de su resultado en el IICA" (DNP, 2021c, pág. 12). Es decir, aunque el conflicto continúa, los PDET, que siguen en implementación, están aportando a la construcción de paz imperfecta y generando respuestas que permitan su sostenibilidad en el tiempo.

No debe olvidarse tampoco que a la par de la implementación de los PDET, el Gobierno intenta alcanzar nuevos acuerdos de paz, o de sometimiento, con actores armados ilegales y otros actores ilícitos distintos a las FARC-EP, lo cual, es factible suponer, suma más retos para la consolidación de la paz.

En general, esta investigación documental pudo establecer que, de lograrse la implementación de los PDET, se apoya la construcción de una paz imperfecta y el fortalecimiento del Estado, aunque la generación de la gobernanza como garantía de sostenibilidad está en duda. Este estudio también pudo anotar diversas dificultades que estos programas, analizados como infraestructuras de paz, están enfrentando y que podrían convertirse en problemas para que los PDET cumplan con su objetivo de lograr una transformación integral del campo, aunque ese propósito general no fue parte de este estudio y serían necesarios otros análisis que escapan del objeto y posibilidades de este.

Por último, se incluyen algunas reflexiones sobre los aportes de la estrategia investigativa adoptada en este estudio, así como los del referente teórico para los estudios de paz y para la ciencia política.

Como se indicó en el apartado metodológico, una investigación documental permite combinar fuentes, entrevistar archivos y observar objetos de estudio con la misma intensidad con la que se hace de un evento social; además, permite abordar de una sola vez una situación que se presente durante periodos extendidos de tiempo, algo para lo que otra metodología de estudio requeriría de diversos recursos como viajes a los territorios en varios momentos para analizar lo que acontece en todos ellos. Así pues, para la ciencia política, la investigación documental es un modo de abordar realidades amplias con un grado de precisión similar al que ofrecen otras estrategias investigativas, sin que el análisis politológico esté limitado por las posibilidades del investigador de hacer viajes o trabajo de campo, en su sentido más literal. Por supuesto, esta metodología también tiene limitantes como la cantidad y calidad del material encontrado.

De otra parte, sobre los aportes para los estudios politológicos de un marco teórico centrado en una paz imperfecta —que reconoce la naturalidad de los conflictos, pero se esfuerza en promover regulaciones pacíficas— y en infraestructuras de paz —que sirvan como redes de actores y procesos que hagan sostenible la construcción de paz— hay que partir por mencionar que la paz imperfecta "permite aprovechar al máximo las posibilidad que la

realidad ofrece en el presente para proyectar un futuro en el que estemos lo más próximos posibles a la paz" (Muñoz, 2001, pág. 66). Así, pues, ese marco conceptual permite situar a los investigadores más allá de las discusiones sobre una paz conformista y una paz utópica, y si bien la paz imperfecta mira hacia el futuro, incluso reconociendo que es deseable la "paz positiva" defendida por Galtung (1969), también insiste en la necesidad de salir de esa quimera. Concebir la paz como un proceso inacabado y, por ello, imperfecto, permite centrarse en metas alcanzables y en futuros pacíficos, o incluso abiertos a nuevos conflictos pero siempre en proceso de regulación pacífica, dice Muñoz (2001), quien añade que se trata de ir adaptando la realidad a partir del conocimiento de las limitaciones humanas y del contexto y escenarios presentes, sin renunciar a tener como objetivo la paz imperfecta (pág. 65).

En esos procesos de regulación pacífica son claves las infraestructuras de paz que adoptó este estudio como marco para interpretar los PDET por cuanto actúan como una red de apoyo a la construcción de paz y de Estado. En las mismas se genera una inclusión de diversos actores quienes a través de procesos deliberativos ponen en el centro de la construcción de paz sus visiones y necesidades, haciendo que la paz "eche raíces" allí donde está siendo implementada.

En suma, entender la paz como un proceso imperfecto y relacionarlo con infraestructuras de paz que la apoyen en diferentes etapas, la arraiguen en las comunidades y desarrollen el Estado para poder responder a las demandas sociales en medio del posconflicto, evitando recaer en enfrentamientos armados, permite a la investigación de paz y a la ciencia política entender: 1) que la paz puede empezar a construirse en escenarios en los que, incluso, no ha parado la violencia directa; 2) que una construcción de paz sostenible debe poder adaptarse, a través de unas infraestructuras, a cambios en los contextos, sin perder de vista el futuro trazado de un escenario pacífico; y 3) que cuando algo es un proceso requiere del funcionamiento constante de distintos engranajes y que la falta de una de esas condiciones podría poner en riesgo la realización de las demás.

Referencias

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. (12 de noviembre de 2016). https://tinyurl.com/ht5hnetp

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2018). *Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- Subregión Chocó*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/3ff5kkn8

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2019a). *Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- Subregión Alto Patía y Norte del Cauca*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/22tmep27

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2019b). *Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR- Subregión Macarena Guaviare*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/y5f65e37

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021a). *Documento Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/5n9bk8wx

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021b). *Documento Hoja de Ruta Subregión Alto Patía y Norte del Cauca*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/2s3a2bta

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021c). *Documento Hoja de Ruta Subregión Chocó*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/38nwxh6w

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s.f.). *El diálogo en los núcleos veredales. Caja de herramientas metodológicas para facilitadores(as) de diálogo en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/55jzzw4z

Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (s.f.). *Avances en iniciativas*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/2enh2fuu

Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s.f.). *Inversión nacional*. Presidencia de la República. https://tinyurl.com/2zp6cnhe

Álvarez Vanegas, E., Cajiao Vélez, A. y Cuesta Astroz, I. (2017). *Siete regiones sin las FARC, ¿siete problemas más?* Fundación Ideas para la Paz. https://tinyurl.com/3222facb

Arévalo Bencardino, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de Economía Institucional*, *16*(30), 131-169. https://tinyurl.com/2cduwf7x

Arroyo Angulo, J. E., Arroyo Muñoz, L. A., Caicedo Arroyo, R., Lugo Carabali, M. F. y Micolta Espinosa, Y. (2018). *La participación de los actores comunitarios, privados y gubernamentales de Buenaventura: componente de una estrategia de gobernanza para la formulación e implementación del PDET del Pacífico Medio* [Tesis de maestría, Universidad Icesi]. Biblioteca Digital Universidad Icesi. https://tinyurl.com/y75dmshk

Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, (66), 28-47. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02

Avilez Padilla, F. A. y Rodríguez Yepes, M. I. (2021). *Las capacidades municipales y su relación con la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial* [Tesis de maestría, Universidad Eafit]. Repositorio Institucional Universidad Eafit. https://tinyurl.com/bdfa6tpp

Barnett, M. (2006). Building a Republican Peace: Stabilizing States after War. *International Security, 30*(4), 87-112. https://tinyurl.com/c8wzs6ec

Boutros-Ghali, B. (1992). An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992. Naciones Unidas Biblioteca Digital. https://tinyurl.com/2p94n3nu

Brautigam, D., Fjeldstad, O. y Moore, M. (Eds.). (2008). *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge University Press.

Buriticá Arango, E. y Garzón Correa, C. A. (2021). La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia. *Estudios de Derecho, 78*(172), 70-95. https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03

Camargo Castelblanco, D. C. (2022). *Evidencia de la estrategia de construcción de Estado después del fin del conflicto armado con las FARC* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. https://tinyurl.com/33z8zcpe

Biblioteca Abierta del Proceso de Paz Colombiano. (s.f.). *¿Cuándo? El proceso de paz en el tiempo*. https://tinyurl.com/ypuvxpcd

Cruz, A. (2018). Gobernanza para la paz: nuevas reglas de juego para la reconstrucción del tejido institucional. En J. Gacharná, B. Zabala, I. García, J. Rey, C. Gómez, y Y. Gutiérrez (Eds.), *Gobernanza para la paz. Reflexiones, acciones y prospectiva desde la gestión pública* (págs. 59-82). Escuela Superior de Administración Pública. https://tinyurl.com/55877j98

Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Mayo 28 de 2017. https://tinyurl.com/yj7rc6ye

Decreto 2366 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio, ART, se determina su objeto y estructura. Diciembre 7 de 2015. https://tinyurl.com/4x4d6p5j

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2022). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. DANE. https://tinyurl.com/3d9c4s2n

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021a). *Informe de resultados MDM 2021*. DNP. https://tinyurl.com/bdz4n39s

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021b). *Archivo con los resultados de la metodología de desempeño municipal 2021*. [Archivo de Excel]. https://tinyurl.com/2rj26xrj

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2021c). Índice de Incidencia del Conflicto Armado-IICA. DNP. https://tinyurl.com/yy3h4e84

Departamento Nacional Planeación (DNP). (s.f.). *Porcentaje de iniciativas de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, con viabilidad jurídica y técnica, implementadas*. DNP. https://tinyurl.com/9erew6uc

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". *Serie Notas Estratégicas No. 05*. https://tinyurl.com/yfyxrmht

Fundación Ideas para la Paz (FIP). (2022). El dilema de los PDET. ¿C*ómo construir sobre lo construido*, sin seguir en lo mismo? *Serie Notas Estratégicas No. 25*. https://tinyurl.com/4wf7vfru

Fundación Paz y Reconciliación (PARES). (2018). *La reestructuración unilateral del Acuerdo de Paz*. PARES. https://tinyurl.com/49zwbpau

Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research, 6*(3), 167-191. https://tinyurl.com/3t5nrs4m

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 de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 50*(133), 454-481. https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10

Giessmann, H. J. (2016). *Embedded Peace. Infrastructures for Peace: Approaches and Lessons Learned*. Berghof Foundation. https://tinyurl.com/5n7dr445

González González, F. E. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Odecofi-Cinep.

Grasa, R. (2021). El papel de las infraestructuras de paz y de gobernanza en los territorios: un procedimiento de manejo de conflictos sociales. En R. Grasa, C. M. Rodríguez (Eds.), *Ciencia política y relaciones internacionales: un mundo en cambio acelerado, una disciplina para entender y actuar* (págs. 243-270). Universidad Nacional Abierta y a Distancia. https://tinyurl.com/m669ejaz

Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP). (2021). *La veeduría ciudadana en la construcción de la paz*. Procuraduría General de la Nación / Instituto de Estudios del Ministerio Público. https://tinyurl.com/4v6mmtzu

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). *Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Diciembre 2016 - mayo 2018*. https://tinyurl.com/yc69hajk

Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2022). *Cinco años después de la firma del Acuerdo Final: reflexiones desde el monitoreo a la implementación. Diciembre 2020 a noviembre 2021*. http://tinyurl.com/bdh9rvmv

Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Gernika Gogoratuz. https://tinyurl.com/3m88t7e4

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, "Pacto por Colombia, Pacto por la equidad". mayo 25 de 2019. DO. 52.986. https://tinyurl.com/4jhdw5e6

Lozano Torres, Y. G. (2018). *Retos y perspectivas de los procesos de gobernanza en los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)* [Tesis de maestría, Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Universidad Javeriana de Colombia. https://tinyurl.com/yabmup44

Ministerio de Justicia y del Derecho (13 de julio de 2022). Cerca de 30 mil personas de 47 municipios PDET accedieron

de manera efectiva a la justicia [Comunicado de prensa]. https://tinyurl.com/mr33jy5s

Muñoz, F. A. (Ed.). (2001). *La paz imperfecta*. Editorial Universidad de Granada.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). *Biblioteca del proceso de paz con las FARC-EP. Tomo II. Instalación de la mesa de conversaciones, inicio de los ciclos de conversaciones y la discusión del punto 1. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. https://tinyurl.com/468x3bfv

Ojeda, L. V. (2021). *Implementación del Acuerdo de Paz: gobernanza y construcción de paz local bajo una noción de democracia deliberativa en el PDET de Vistahermosa, Meta* [Tesis de pregrado, Universidad Javeriana]. Repositorio Institucional Universidad Javeriana de Colombia. https://tinyurl.com/57smkb7n

Ortiz Fonnegra, M. I. (6 de julio de 2023). PDET: los retos y las deudas tras seis años de su implementación. *El Tiempo*. https://tinyurl.com/yckxy7ju

Paladini Adell, B. (2013). From Peacebuilding and Human Development Coalitions to Peace Infrastructure in Colombia. En B. Unger, S. Lundström, K. Planta y B. Austin (Eds.), *Peace Infrastructures. Assessing Concept and Practice*. *Berghof Handbook Dialogue Series No. 10* (págs. 44-52). Berghof Foundation. https://tinyurl.com/32tjbte7

Paladini-Adell, B., García, L. M., Unger, B. y Dudouet, V. (2022). *La búsqueda de la paz en Colombia. Estudio de caso de la Iniciativa Principios para la Paz 2022*. Principles for Peace / Berghof Foundation. https://tinyurl.com/4zs7wubp

Paris, R. y Sisk, T. D. (2007). *Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding*. International Peace Academy. https://tinyurl.com/ykd4rren

Pfeiffer, S. (2014). *Infraestructura de Paz en Colombia*. Berghof Foundation. https://tinyurl.com/ajwu2cr4

Procuraduría General de la Nación (PGN). (2022). *Cuarto Informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz*. https://tinyurl.com/2fda24cc

Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos, (61)*, 73-96. https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04

Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos,* (42), 13-36. https://doi.org/10.17533/udea.espo.15782

Rettberg, A. y Dupont Bernal, F. (2022). Peace Agreement Implementation (PAI): What Matters? A Review of the Literature. *Universidad de los Andes*. https://tinyurl.com/292nuxpy

Rodríguez Luna, S. (2017). *Las "paces territoriales": variaciones subnacionales y expectativas diferenciadas sobre el proyecto de paz territorial colombiano* [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. https://tinyurl.com/3skchns2

Romero Gutiérrez, V. (2021). ¿Vino viejo en botella nueva? La búsqueda de la paz en Colombia por medio de la construcción del Estado [Tesis de maestría, Universidad de los Andes]. Repositorio Institucional Universidad de los Andes. https://tinyurl.com/yyvjnrc4

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP-CERAC (STCVI). (2021a). *Noveno informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP/CERAC. https://tinyurl.com/yt3d69us

Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP-CERAC (STCVI). (2021b). *Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia*. CINEP/CERAC. https://tinyurl.com/26h8fzjk

Sintomer, Y. y Blondiaux, L. (2004). El imperativo deliberativo. *Estudios Políticos*, *(24)*, 95-114. https://doi.org/10.17533/udea.espo.1364

Tadjbakhsh, S. (Ed.). (2011). *Rethinking the Liberal Peace: External Models and Local Alternatives (1st ed.)*. Routledge. https://tinyurl.com/2p93hrmv

Uribe López, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos, 26*(51), 167-189. https://doi.org/10.18504/pl2651-007-2018

USAID. (2018). *Evaluación de la línea base de programas de desarrollo con enfoque territorial*.

Valencia Agudelo, G. D. y 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

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. https://doi.org/10.15332/25006681/5260

Zambrano, J. C. y Otero, A. (2022). *PDET, una apuesta por el país. Presente y futuro*. Agencia de Renovación del Territorio. https://tinyurl.com/5d6pxvdb

Impreso en agosto de 2025

Colección Maestría en Ciencia Política

La Colección Maestría en Ciencia Política reúne trabajos finales de investigación que han merecido distinciones en el programa de posgrados del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La Colección reafirma la importancia que la universidad pública otorga a la divulgación del saber que en ella se produce y también la búsqueda de alternativas que faciliten la apropiación social del conocimiento sin renunciar al rigor científico y editorial.

A partir de un amplio y diverso volumen de información, la autora desarrolla un análisis riguroso que da cuenta del diseño de los PDET en clave de infraestructuras de paz, su implementación en los contextos locales, y el papel de los actores locales y su relación con la construcción de Estado y gobernanza para la paz. El análisis llena un vacío en la investigación acerca de los PDET, usando magistralmente los recursos teóricos y metodológicos disponibles. Es un trabajo de punta sobre construcción de paz en Colombia.

Mauricio Uribe López (Q.E.P.D.)
Profesor
EAFIT

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
Instituto de Estudios Políticos

ISBN: 978-628-7850-00-2