

Small Grant FIDA 2 – ART No 2000001806

**Fortalecimiento de la capacidad institucional de
la ART a nivel territorial en tres municipios del
Postconflicto**

**Evaluación Operativa al PDET: Informe final y
recomendaciones de escalabilidad**

**Rimisp - Centro Latinoamericano para el
Desarrollo Rural**

**Autores: Claudia Ospina, Mauricio Velásquez,
Sebastián Arbeláez, Nikolai Ávila, Francisco
Quintero, Mónica Villota**

Abril, 2019



Rimisp en América Latina | www.rimisp.org

CHILE: Huelén 10, 6to Piso, Providencia | Santiago | + (56 2) 2236 4557
COLOMBIA: Carrera 9 No 72-61 Oficina 303. Bogotá. | + (57-1) 2073 850
ECUADOR: Pasaje El Jardín No. 171 y Av. 6 de diciembre, Edificio Century Plaza II, Piso 3, Oficina 7 | Quito | + (593 2) 5006 792
MÉXICO: Tlaxcala 173, Hipódromo, Delegación Cuauhtémoc, C.P. | Ciudad de México | + (525 5) 5096 6592 | + (52-55) 5086 8134

LISTA DE SIGLAS

ART

Agencia de Renovación del Territorio

FIDA

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola

JAC

Junta de Acción Comunal

PATR

Plan de Acción para la Transformación Territorial

PCTR

Pacto Comunitario para Transformación Regional

PDET

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

PMTR

Pacto Municipal para la Transformación Regional

PNIS

Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito

RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

RRI

Reforma Rural Integral

Contenido

1. Introducción	5
2. Revisión de literatura: Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su evaluación	8
3. Metodología: Evaluación operativa de un programa de desarrollo territorial para la construcción de una paz estable y duradera	13
4. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en Colombia (PDET)	19
5. Evaluación operativa de los PDET	26
5.1. Generación de espacios de encuentro y participación para la comunidad (Grupo Motor)	27
5.2. Mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales (etapa veredal)	34
5.3. Diálogos preparatorios	39
5.4. Construcción y consolidación de la visión del territorio (Grupo Motor, precomisión municipal, precomisión subregional)	44
5.5. Construcción y transformación de iniciativas en proyectos (preasamblea, Grupo Motor, diálogos preparatorios, precomisión municipal)	48
5.6. Valoración de iniciativas (comisión municipal, comisión sub-regional)	52
5.7. Delegación en espacios de representación (elección de delegados a niveles posteriores)	55
5.8. Devolución y validación de los pactos (asamblea veredal)	58
5.9. Logística de los espacios de participación	60
6. Conclusiones y recomendaciones de escalabilidad	65
Bibliografía	79

1. Introducción

Este documento presenta los resultados de la evaluación operativa a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Esta evaluación analiza, a través de un método inductivo con recolección de información de tipo cualitativo, la formulación participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de estos programas y surge como una herramienta para identificar factores de éxito y cuellos de botella en esta fase de los PDET, permitiendo así entender el porqué de los resultados obtenidos. La evaluación cubrió las tres etapas de la formulación de los PATR (etapa veredal, etapa municipal, y etapa subregional) con observación permanente en campo entre los meses de abril a octubre del 2018 en los municipios de Rioblanco, Vista Hermosa, y Yondó (pertenecientes, respectivamente, a las subregiones de Sur de Tolima, Macarena-Guaviare, y Sur de Bolívar) para la etapa municipal y subregional, y con reconstrucción de etapas previas como la veredal y posteriores.

Seis son las conclusiones principales de esta evaluación. Primero, los PDET son una apuesta nunca antes vista en el país, sin embargo, hubo premisas del diseño que no se materializaron durante la etapa de implementación tales como la ubicación de la ART en el sector de presidencia y la construcción de Planes Nacionales Sectoriales antes del inicio de la formulación de los planes. Segundo, los programas de desarrollo territorial para la consecución de una paz estable y duradera necesitan contar con fuertes procesos de reconstrucción del tejido social y de fortalecimiento de los actores territoriales antes de iniciar procesos participativos que tengan como objetivo definir iniciativas de desarrollo. Tercero, no considerar la temporalidad y secuencialidad de los procesos de fortalecimiento de los actores territoriales y los procesos de planeación participativa puede llevar a que se materialicen riesgos como las "listas de deseos", "el complejo de Adán", y la "presión por resultados en el corto plazo". Cuarto, la ausencia de presupuesto asignado para los planes, al tiempo que reduce los riesgos de captura y fraude, aumenta el riesgo de obtener listas de deseos de los espacios participativos. Quinto, la no definición de mecanismos de corresponsabilidad por parte de la comunidad, y de rendición de cuentas de los recursos para la formulación de los planes por parte de la institucionalidad nacional, tiene efectos sobre el proceso de formulación. Y sexto, es aún necesaria una discusión conceptual sobre el rol y alcance esperado de la participación en estos programas.

Los PDET nacen del punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2016 (el Acuerdo), en donde se plantea que se requieren espacios participativos en los cuales la comunidad pueda tener voz y voto en la planeación, implementación y seguimiento de los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI).

En este Acuerdo se plantea que para garantizar la no repetición del conflicto que por más de cincuenta años vivió Colombia, es fundamental lograr la transformación de la realidad rural del país, pues fueron las condiciones del campo las que a juicio del gobierno facilitaron la persistencia de la violencia en el territorio, y fueron las que, a juicio de las FARC, se constituyeron en las causas históricas del conflicto. De esta manera, el Acuerdo plantea que para alcanzar una paz estable y duradera es necesario reconstruir el tejido social roto por el conflicto y transformar las condiciones de los territorios rurales que una vez le dieron origen y que lo perpetuaron por más de cinco décadas.

Para alcanzar estos dos objetivos (de reconciliación y de desarrollo territorial) se estableció la necesidad de implementar programas de desarrollo territorial, pues dichos programas buscan transformar las condiciones de rezago de los territorios a través de un fuerte componente participativo. Se esperaría entonces que los espacios participativos que son necesarios en estos programas sirvan también como espacios de diálogo y reconciliación, y que la efectiva implementación de los programas conduzca a la transformación territorial. Con esto, los PDET se convierten en una experiencia novedosa de un programa de desarrollo territorial para la construcción de paz, pues el diseño e implementación de programas de desarrollo territorial para zonas de posconflicto no es un tema frecuente en la literatura.

Los PDET son ejecutados en 16 subregiones que agrupan 170 municipios priorizados, y tienen como instrumento los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) los cuales son formulados de manera participativa con un horizonte a diez años. Dicha construcción participativa de los PATR, así como su revisión y seguimiento está a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual también está encargada de la coordinación, estructuración y ejecución de los proyectos de dichos planes en articulación con las entidades nacionales, territoriales, y las autoridades de los territorios, de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

En este marco, desde enero de 2018 se viene implementando el proyecto denominado “Fortalecimiento institucional de la Agencia de Renovación del Territorio ART a nivel territorial en tres municipios del postconflicto en Colombia”, el cual se desarrolla gracias a la donación realizada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola FIDA al Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural – RIMISP, formalizada a partir del “Small Grant Agreement” número 2000001806.

Dentro del componente uno (1) de este proyecto, que corresponde al fortalecimiento institucional de la ART, se llevó a cabo la evaluación operativa de los PDET, realizada por RIMISP junto con la Escuela de Gobierno de la Universidad de los Andes. El presente documento corresponde al cuarto subproducto de esta evaluación y contiene el informe final de la evaluación operativa a los PDET que incluye recomendaciones de escalabilidad.

Una evaluación operativa analiza la forma en que se implementa una intervención, determinando cuáles elementos influyen en el logro de los productos y los impactos esperados, incluyendo el cumplimiento de los aspectos procedimentales y la lógica establecida en la formulación. Al evaluar el uso de insumos, y el desarrollo de procesos, las evaluaciones operativas permiten mejores diagnósticos sobre el por qué los programas tienen los resultados que obtienen. Igualmente, las evaluaciones operativas permiten detectar los factores de éxito y los cuellos de botella que enfrenta la implementación de un programa, con lo que aporta información muy útil para ajustar una intervención y así aumentar las probabilidades de conseguir los resultados esperados. Así, la información aportada por una evaluación operativa se puede transformar en ajustes concretos en procesos de implementación en desarrollo y en valiosas recomendaciones de política.

Esta evaluación operativa a los PDET analiza nueve procesos que se identificaron como determinantes en la formulación de los PATR (determinantes en términos de su efecto sobre los objetivos esperados). El análisis cualitativo de dichos procesos permitió evidenciar que existe una tensión entre la participación entendida como ejercicio de reconciliación tras la guerra, y la participación entendida como mecanismo para definir las prioridades y necesidades sentidas de desarrollo. Por esta razón, activar uno u otro mecanismo plantea retos distintos a los procesos participativos y pone de presente la necesidad de hacer explícitas las particularidades que implica implementar un programa de desarrollo territorial en municipios fuertemente afectados por el conflicto. Los programas de desarrollo territorial deben formularse de manera distinta si son implementados en territorios donde el tejido social ha sido fuertemente afectado por los legados de la guerra.

Sumado a lo anterior, la evaluación evidencia que en los PDET se materializaron tres riesgos a los que los programas de desarrollo territorial se encuentran expuestos, siendo estos los que denominamos como las “listas de deseos”, “el complejo de Adán”, y la “presión por resultados”. Por otro lado, no se evidenció la materialización de riesgos como la captura del proceso por élites territoriales o fraude, lo cual atribuimos a la ausencia de presupuesto asignado a la ejecución de los planes durante el proceso de formulación de los PATR. Sin embargo, encontramos que la sola promesa de recursos sin la condición de contribuciones por parte de los que serían los beneficiarios de las acciones puede ser contraproducente para el éxito del programa. Dichos hallazgos pueden ser considerados para analizar cualquier programa de desarrollo territorial, incluso aquellos implementados en territorios que no han enfrentado conflictos armados.

Ahora bien, en términos de reconciliación, la formulación participativa de los PATR en el marco de los PDET significó una oportunidad para que pobladores de un mismo territorio pudieran encontrarse y

reconocerse después de estar separados por las dinámicas del conflicto. En especial en la etapa veredal, se dieron discusiones amplias en el marco de diálogos donde se animó a los participantes a expresar, sin ninguna clase de reparos, sus sueños y preocupaciones. Creemos que al no existir presupuestos definidos que implicaran la selección de algunas iniciativas a expensa de otras, no existieron lógicas de competencia entre las intervenciones de los participantes, dando lugar a lógicas de convergencia de voces de sectores diversos e incluso recientemente en contradicción como consecuencia del conflicto. Se encontró que aún hacen falta mecanismos para fortalecer la participación de mujeres y jóvenes, pero se generó una dinámica interesante de fortalecimiento de nuevos liderazgos que dialogaban con aquellos liderazgos tradicionales. Los PDET se constituyen entonces en un primer paso para la reconciliación necesaria en el camino de construcción de paz, sin embargo, alcanzar una reconciliación sostenible sólo es posible a través de la transformación de los territorios y de la transformación de sus dinámicas de exclusión.

El documento se estructura a partir de cinco secciones además de esta introducción. En la sección 2 se presenta una breve revisión de literatura sobre los programas de desarrollo territorial, los procesos participativos y los criterios de evaluación. En la sección 3 se presenta la metodología adoptada por esta evaluación operativa, la cual toma elementos de la teoría del cambio, de los estándares de evaluación de procesos participativos y de la literatura sobre los riesgos que enfrentan los programas de desarrollo territorial. En la sección 4 se profundiza en las características del programa evaluado, detallando su origen, antecedentes y diseño general. La sección 5 presenta los resultados de la evaluación operativa a partir de los nueve procesos clave. Finalmente, la sección 6 presenta las conclusiones y recomendaciones de política.

2. Revisión de literatura: Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su evaluación

El origen de la conceptualización del desarrollo territorial

En los países el desarrollo económico tiende a ser desequilibrado, con unos pocos territorios dinámicos y una importante proporción de territorios rezagados. Este fenómeno de desigualdad territorial al interior de los países (que se evidencia en importantes brechas territoriales en términos de PIB, competitividad, e indicadores de bienestar social), es considerado como más frecuente y dramático que las desigualdades entre países (Bebbington et al., 2016). Dicha desigualdad no parece reducirse en el tiempo, pues se ha encontrado que las disparidades permanecen aún en momentos en los cuales se han dado cambios significativos en la estructura económica y social del país (Fergusson et al., 2017).

Existen dos posiciones respecto a cómo abordar dicha desigualdad territorial. Por un lado, practicantes de la Nueva Geografía Económica y de la Economía Urbana, afirman que el desarrollo, además de ser, debe ser espacialmente desequilibrado, y abogan por la promoción de instituciones que reduzcan las fricciones a la movilidad de las personas para que migren libremente y capitalicen sus potencialidades en las zonas de mayor dinamismo (Banco Mundial, 2009; Durantón y Puga, 2003; Rosenthal y Strange, 2003). Desde esta visión, el desarrollo económico produce desequilibrios porque genera economías de escala o patrones de aglomeración, y ello en sí mismo no debe ser objeto de preocupación de la política pública.

Por el contrario, para quienes consideran enfoques de Desarrollo Territorial estas desigualdades pueden convertirse en un obstáculo para el desarrollo y repercutir sobre diversos fenómenos de tipo político, económico, y cultural, en especial cuando las brechas tienen la magnitud que se observa en los países de América Latina (Rimisp, 2012). Rodríguez-Pose y Wilkie (2018) argumentan que desigualdades territoriales suficientemente pronunciadas y sostenidas en el tiempo generan descontento social, tensiones e inestabilidad política, lo que puede impulsar el surgimiento del populismo y el éxito de movimientos, líderes, y partidos populistas. En el caso colombiano los acuerdos de paz entre la guerrilla de las FARC y el Gobierno nacional parten del supuesto que el atraso de los territorios rurales del país facilitó la persistencia de la violencia y que la transformación estructural del campo contribuirá a la construcción de una paz estable y duradera.

De esta manera la conceptualización del Desarrollo Territorial apela a las consecuencias del crecimiento territorialmente desequilibrado tanto para la democracia como para el desarrollo económico, y afirma que en todas las regiones existen oportunidades para el crecimiento. Por esto se pone el acento en la transformación productiva e institucional de los territorios (Schejtman y Berdegué, 2004)¹, y en la cohesión territorial con un crecimiento económico ambientalmente sostenible (Berdegué, et. al., 2013).

La literatura frente al enfoque territorial en los programas de desarrollo y su aplicación en procesos de reconciliación y construcción de paz

En concordancia con el enfoque anteriormente descrito, los programas de desarrollo territorial son programas que buscan promover un proceso de transformación productiva e institucional de un territorio como un todo (es decir con carácter multisectorial y multidimensional) a través del aprovechamiento de los vínculos rural-urbanos y el desarrollo participativo y concertado de la sociedad territorial (Schejtman y Berdegué, 2004; Berdegué et. al., 2013; y Bodnár, 2008). Lo anterior sin dejar de advertir que tanto la conceptualización del desarrollo territorial como de los programas de desarrollo territorial, es aún un tema en discusión y construcción.

¹ Schejtman y Berdegué se referían concretamente al desarrollo territorial rural.

De esta manera, entendiendo que quienes mejor conocen sus territorios son los pobladores, el enfoque territorial no solamente pone en manos de instituciones públicas del territorio la responsabilidad de implementar los programas de desarrollo, sino que también los habitantes del territorio, las organizaciones y los demás actores clave deben ser participantes claves de estos programas (Rimisp, 2014). En efecto, el enfoque territorial hace referencia a dar autonomía a las comunidades, para diseñar e implementar políticas de desarrollo (Schejtman y Berdegué, 2004). Esto tiene su explicación entonces en el supuesto de que las comunidades y los grupos de actores del territorio tienen un mejor conocimiento de las condiciones locales y sus restricciones (ambientales, sociales, y económicas), también en el supuesto de la existencia de una densa red de continuas interacciones individuales en la vida comunitaria, y así mismo en el supuesto de que la motivación para esforzarse y contribuir a los recursos es más alta cuando son ellos quienes toman las decisiones. Si los anteriores supuestos se mantienen se puede considerar que las comunidades y otros actores territoriales tienen ventajas sobre los gobiernos centrales y otros actores extraterritoriales para fijar prioridades, identificar beneficiarios, diseñar proyectos, seleccionar técnicas e insumos, y además hacer cumplir las normas, monitorear el comportamiento, y verificar las acciones (Platteau, 2003).

Rimisp en 2015, a través del taller “15 Años de DTR. ¿Cómo Vamos?” (Rimisp, 2015), facilitó la definición de cinco elementos claves que permitirían determinar si un programa de política pública podría ser considerado como un programa de desarrollo territorial. Estos elementos son: inversión en los activos del territorio, enfoque multisectorial, vínculos rural-urbanos, participación efectiva de los actores territoriales y construcción de una visión colectiva de futuro².

Así, el enfoque territorial implica que se tenga en cuenta la diversidad de actores y las relaciones sociales, económicas y políticas existentes en el territorio, así como la articulación con las instancias de decisión y participación formales e informales. En este enfoque el desarrollo territorial se promueve a través del ejercicio de la democracia participativa, donde los protagonistas son los actores territoriales, que deliberan y deciden acerca de la construcción y armonización de los planes y programas que se implementan allí (Penagos et al., 2016).

De hecho, las relaciones entre comunidad, líderes sociales, gobierno, instituciones y otros actores clave del territorio se podrían reconfigurar a través de procesos participativos, pues los procesos participativos tienen como objetivo llegar a acuerdos socialmente legitimados debido a su enfoque eminentemente incluyente (Penagos et al., 2016; FAO, 2005). De esta manera, debido a la complejidad de las dinámicas territoriales, los procesos participativos podrían constituir espacios en los que los diferentes sectores pueden encontrar puntos en común de sus agendas o acordar aspectos que faciliten las actividades de unos y otros sin incurrir en conflictos (Florisbelo & Guijt, 2004).

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta que los procesos participativos se materializan en escenarios representativos en los que se reúnen distintos actores y que entre sus objetivos se encuentra la planeación conjunta y la toma de decisiones sobre el desarrollo territorial, estos espacios pueden ser considerados como escenarios de construcción de paz. En este sentido, en el punto 1 del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción una paz estable y duradera firmado por el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC en 2016, se plantea que se requieren procesos participativos en los cuales la comunidad pueda tener voz y voto en la planeación, implementación y seguimiento de los planes y programas acordados en el marco de la Reforma Rural Integral. Entre esos procesos, se encuentran los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Tal como se desarrolla más adelante, esta evaluación discute los factores de éxito y los cuellos de botella presentados en la implementación de programas de desarrollo con enfoque territorial en un proceso de reconciliación y construcción de paz.

² Estos elementos claves recogen algunos de los ocho criterios operativos propuestos previamente por Schejtman y Berdegué en 2004 en su trabajo seminal sobre desarrollo territorial rural (Ver Rimisp, 2015, para encontrar las equivalencias).

Algunos riesgos asociados a la implementación de procesos participativos identificados en la literatura

Varios autores (Korten, 1980; Mukand y Rodrik, 2002; Acuna y Tommasi, 2000; Ostrom, 2005) advierten sobre los impactos adversos que han tenido los programas de desarrollo que se basan en una receta única para abordar una amplia variedad de problemas en diversos contextos. Ostrom (2009) advierte que en vez de esto se debe procurar aprender de las especificidades de un escenario particular y permitir a los participantes aprender de sus experiencias y las de otros para así llegar a soluciones locales, al tiempo que pueden identificarse similitudes estructurales entre los casos de éxito que han resultado ser robustas a pesar de enfrentarse a distintos escenarios y cambios sociales, económicos, y ecológicos. Es decir, no existe una receta universal para solucionar los problemas públicos.

Este mensaje aplica también para los programas de desarrollo con enfoque territorial que tienen como componente fundamental el protagonismo de los actores territoriales, pues tan sólo implementar un programa que se pueda ubicar bajo esta etiqueta no asegura alcanzar los objetivos de transformación territorial. En este sentido, Platteau (2003) y Platteau y Gaspart (2003) evidencian varios riesgos que enfrentan los programas de desarrollo con fuertes componentes participativos³. Podemos resumir estos riesgos en cinco categorías. Primero, la “lista de deseos”, es decir el riesgo de obtener largas listas de solicitudes, algunas de ellas inviables técnicamente. Esto puede deberse a que los beneficiarios presten más atención a las iniciativas que les traerán mejoras inmediatas en sus condiciones de vida y presten mucha menor atención a las consideraciones estratégicas de largo plazo. Según los autores, en la práctica es muy frecuente encontrar confusión cuando los problemas tratados son muy técnicos o complejos, así como cuando se trata de sociedades donde las preferencias son muy heterogéneas, y es en estas ocasiones cuando los pobladores no tienen claro cuáles son las causas de sus problemas, cuáles deberían ser las prioridades, y qué estrategias deberían seguirse. Por otro lado, Ostrom (2005) llama la atención sobre la facilidad que tiene cualquier actor de proponer iniciativas según sus intereses cuando no hay requerimientos de repagar los recursos invertidos.

Segundo, el “complejo de Adán”, es decir, la actitud impositiva de los implementadores de los programas que actúan “como si fueran los primeros en llegar a la región”, desestimando todo proceso previo y solución local⁴, e importando valores y estrategias⁵. Este riesgo toma especial relevancia cuando las visiones y preferencias del actor externo que implementa el programa y de la comunidad no están alineadas, por lo cual dicho actor tratará de imponer su visión e intentará facilitar que los pobladores locales terminen haciendo lo que este quería en primer lugar.

Tercero, la “presión por mostrar resultados en el corto plazo”. Dichos implementadores suelen estar preocupados por mostrar resultados rápidos, sin embargo, los mayores niveles de participación no necesariamente mejoran los resultados de los proyectos en el corto y mediano plazo, pues primero los pobladores necesitan adquirir las capacidades de negociación y las habilidades organizativas, lo cual resulta ser un proceso lento.

³ Los autores se refieren particularmente al “Desarrollo Impulsado por la Comunidad” (CCD - Community-Driven Development, o CBD - Community-based Development), el cual, al igual que el enfoque territorial, ubica a los actores territoriales como los responsables de deliberar y decidir acerca de la construcción y armonización de los planes y programas que se implementan allí. No obstante, a diferencia del enfoque territorial, este enfoque CCD no hace énfasis en los vínculos rural-urbanos.

⁴ En el informe sobre el Plan Nacional de Consolidación Territorial del CIP et al., (2012) “A la espera de consolidación”, se evidenció que el programa no consideró los avances de las regiones en términos de sus procesos de organización, privilegiando siempre la creación de nuevas asociaciones, lo cual propició la fragmentación de las ya existentes y una competencia innecesaria entre ellas.

⁵ De hecho, podemos decir que el mismo Platteau (2003) cae en este riesgo pues en su modelo de trade-off entre ventajas de información y captura por parte de las élites asume que la cooperación internacional está más genuinamente comprometida con la reducción de la pobreza que los gobiernos centrales y locales, y por tanto tiene menor riesgo de ser capturada por intereses particulares.

Cuarto, la captura del proceso por parte de las élites del territorio. En comunidades altamente diferenciadas y desiguales, y en procesos participativos donde hay presupuesto externo disponible, las decisiones tienden a ser tomadas únicamente por las élites, ya sea porque algunos de sus miembros son elegidos incluso por los pobladores que no hacen parte de dichas élites, como porque los representantes más ricos y educados se toman la vocería, ambas opciones ya que tienen mayor poder de negociación y pueden convencer al resto de pobladores o incluso intimidarlos.

Quinto, el fraude. Cuando los recursos que financian los procesos participativos (de planeación, construcción, operación o mantenimiento) son externos al territorio, la conexión financiera entre los contribuyentes y los usuarios se pierde, por lo cual es más probable que los recursos movilizados sean desviados al existir menor capacidad de monitoreo y sanción.

Tomando en cuenta los últimos dos riesgos, Platteau y Gaspart (2003) advierten que la presencia de financiación externa al territorio puede afectar negativamente el proceso de desarrollo local institucional al obstaculizar la creación de procesos organizativos autónomos y transparentes donde haya rendición de cuentas de los líderes con los miembros. Ostrom (2005) ilustra que la sola promesa de presupuesto, sin alguna condicionalidad vinculada a una contribución por parte de los receptores, puede minar la institucionalidad local al desincentivar la acción colectiva para proveer y mantener soluciones locales, así como generar una dependencia hacia los recursos externos.

Literatura sobre evaluación de procesos participativos y programas de desarrollo territorial

Aunque no necesariamente vinculado con el enfoque territorial, la evaluación de procesos participativos es un tema que ha sido ampliamente estudiado tanto por académicos, como por las agencias y profesionales que ponen en práctica los procesos de evaluación. En este sentido, si se desea evaluar el proceso en sí mismo⁶, la literatura propone tener en cuenta los siguientes criterios:

- Representatividad: Los procesos participativos deben ser espacios amplios a los que puedan asistir diversos sectores de la comunidad. Los niveles de representatividad están ligados con la legitimidad de las decisiones que se tomen (Rowe y Frewer, 2000; Abelson et. al., 2003 y Michels, 2011).
- Procedimientos: Los procesos participativos deben ser legítimos, razonables, responsivos y justos. Esto implica identificar aspectos clave para el desarrollo del proceso participativo y analizar las implicaciones de los procesos en futuras etapas del objeto de estudio (Abelson et. al., 2003).
- Información: La calidad de la información utilizada para la toma de decisiones en el proceso participativo debe ser alta. También es importante determinar la facilidad de acceso a ésta, su uso correcto y su pertinencia para el proceso (Abelson et. al., 2003), y el acceso a información relevante para todos los participantes (Rowe y Frewer, 2000).
- Independencia: Las decisiones tomadas en los espacios de participación deben ser tomadas de forma independiente (Rowe y Frewer, 2000), es decir, sin la interferencia de sesgos de tipo ideológico, político, económico u otro.
- Involucramiento temprano: Los participantes deben involucrarse tan pronto como sea posible y razonable en la toma de decisiones (Rowe y Frewer, 2000).
- Otros aspectos: Los procesos se evalúan en términos de buenas prácticas y en ese sentido se tiene en cuenta definición de tareas concretas, toma estructurada de decisiones (Rowe y Frewer, 2000; Michels, 2011) y su costo efectividad (Rowe y Frewer, 2000). Además, se evalúan características propias de los participantes como su motivación o sus habilidades para estructurar argumentos, entre otras (Michels, 2011).

⁶ Por lo general la literatura ofrece criterios para evaluar tanto los procesos como los resultados de los procesos participativos. Dado el alcance de una evaluación operativa, aquí sólo nos referimos a los criterios para evaluar los procesos participativos en sí mismos.

En el caso de la evaluación de los procesos de los programas de desarrollo territorial, el consenso sobre estándares o criterios a utilizar es significativamente menor. Existen análisis cualitativos dispersos sobre casos específicos de políticas o programas y algunos intentos de sistematización de experiencias. Sin embargo, aún son intentos aislados que no han conformado criterios generales que deberían ser evaluados en cualquier programa de desarrollo territorial. Esto implica que no se ha llegado a un consenso sobre los factores de éxito y las dificultades de dichos programas.

Por ejemplo, De Janvry y Sadoulet (2004), luego de analizar 6 estudios de caso que identifican como programas de desarrollo territorial rural exitosos, llegan a la conclusión que algunos determinantes de éxito son la definición de una región sobre la que el programa aplica, y su transformación institucional, productiva y social. Los autores identifican como exitosas aquellas historias de desarrollo rural donde las poblaciones encuentran empleo sin tener que migrar a las metrópolis y donde la pobreza rural puede haber descendido. Por su parte, Rodríguez-Pose y Wilkie (2018), basados en un análisis comparado de estudios de casos de diferentes contextos geográficos, llegan a la conclusión que para maximizar la probabilidad de éxito de las políticas de desarrollo territorial, tanto en contextos desarrollados como en desarrollo, los factores clave son la implementación de estrategias compuestas por múltiples acciones relacionadas y que se refuerzan mutuamente en todos los ejes de desarrollo, enfoques estratégicos hacia la promoción del crecimiento económico que se basan en diagnósticos robustos, la conciencia de en qué punto del espectro de desarrollo se encuentra exactamente el territorio, y la inclusión de la dimensión institucional en el diseño e implementación de la intervención. Rodríguez-Pose y Wilkie identifican como exitosas a aquellas políticas que alcanzan todo su potencial y contribuyen a la reducción de las desigualdades territoriales, y afirman que los enfoques territoriales del desarrollo deben ser diseñados según el punto de la trayectoria de desarrollo en el que el territorio se encuentre.

De esta manera, los programas de desarrollo con enfoque territorial tienen un marco de evaluación claro en términos de su componente participativo, no así en su componente de desarrollo territorial. Mientras existen criterios de evaluación de procesos participativos claros y consensuados, sobre los criterios de evaluación de los procesos de los programas de desarrollo territorial aún no hay un acuerdo general. Esto puede explicarse porque el concepto de desarrollo territorial está aún en construcción, lo que implica que no hay consenso acerca de qué es un programa de desarrollo territorial exitoso, y por ende tampoco sobre los factores que aumentan la probabilidad de serlo.

Siguiendo lo anterior, los programas de desarrollo con enfoque territorial implementados con objetivos de construcción de paz son un tipo de programa aún menos explorado en términos de los criterios con los que deberían evaluarse. El enfoque territorial es una propuesta construida por autores latinoamericanos entre mediados de la década de 1990 y mediados del 2000 respondiendo principalmente a tres tendencias, siendo éstas la diversificación de las economías rurales y la menor importancia relativa de la agricultura en las economías nacionales, las nuevas apuestas por los vínculos inter-sectoriales como estrategia para la inclusión de los territorios, y, la crítica a la planificación centralizada de políticas públicas, tanto desde una perspectiva económica como desde la lógica de la construcción de sociedades más democráticas (Veiga, 2002).

Por consiguiente, los programas de desarrollo territorial no han sido diseñados específicamente para abordar territorios que hayan atravesado por dinámicas de conflicto armado, y, de hecho, los PDET se constituyen en una apuesta innovadora de emplear estos programas para transformar territorios posconflicto, por lo cual no existe un debate académico consolidado sobre cómo se deben evaluar programas de desarrollo territorial para la construcción de paz. El presente documento constituye entonces, también, en una propuesta metodológica para el desarrollo de una evaluación operativa a la implementación de un proceso participativo de planificación del territorio de un programa que combina objetivos de desarrollo territorial con objetivos de construcción de paz.

3. Metodología: Evaluación operativa de un programa de desarrollo territorial para la construcción de una paz estable y duradera

La evaluación operativa

La teoría de cambio es un enfoque metodológico aplicado al diseño, seguimiento y evaluación de instrumentos de intervención como políticas, programas y proyectos. Este enfoque estructura de manera lógica la interacción entre actividades, resultados, y contexto para crear una teoría de cómo se espera que una iniciativa lleve a los resultados deseados. Esta teoría también puede ser vista como una representación de cómo se espera que una organización o iniciativa alcance resultados y una identificación de los supuestos subyacentes (Morra y Rist, 2009).

La teoría de cambio usa la herramienta de “cadena de valor” para entender la lógica con la que se creó una política o programa, particularmente con relación a los medios planteados para conseguir los resultados esperados. Esta herramienta estructura una intervención en insumos, procesos, productos, resultados e impactos, y es útil para los evaluadores de las intervenciones públicas pues ayuda a determinar, según los problemas y preguntas de investigación, el alcance y tipo de evaluación a realizar.

La evaluación de políticas y programas públicos se aplica en los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos, resultados, o impactos). La evaluación busca mejorar el diseño, implementación, y ejecución de las políticas y programas para en últimas contribuir a que se alcancen los objetivos para los cuales fueron diseñados. En la Figura 1 se relacionan los principales tipos de evaluación con los eslabones donde concentra su análisis.

Figura 1. Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: DNP (2014).

Nótese que la evaluación operativa se concentra en los insumos y los procesos de una intervención. Por esto la evaluación operativa analiza la forma en que opera la intervención y determina cuáles son las razones operacionales que influyen en el logro de los productos y los impactos esperados, incluyendo el cumplimiento de los aspectos procedimentales y la lógica establecida en la formulación.

Al evaluar el uso de insumos, y el desarrollo de procesos, las evaluaciones operativas permiten mejores diagnósticos sobre la variación en los resultados, facilitando la comprensión de los factores de éxito (y fracaso). Pese a la importancia de las evaluaciones operativas, su estudio ha estado eclipsado por las evaluaciones de impacto que responden a la pregunta de “qué” funciona⁷, más que “cómo” funciona, es decir, el entendimiento de los mecanismos subyacentes (Deaton, 2010). Detectar los factores de éxito y los cuellos

⁷ A partir de las rigurosas metodologías econométricas desarrolladas para las evaluaciones de impacto que buscan responder a la pregunta del “qué” funciona, algunos autores que critican la falta de entendimiento de los mecanismos subyacentes a la respuesta de este “qué” han empezado a avanzar en la evaluación de “mecanismos teóricos” (Ver Deaton, 2010). Este avance empírico se ha alejado de la evaluación de iniciativas específicas (tal como los PDET) para evaluar mecanismos potencialmente generalizables, lo cual se aleja del objetivo de esta evaluación.

de botella que enfrenta la implementación de un programa, aporta información muy útil para ajustar una intervención y así aumentar las probabilidades de conseguir los resultados esperados⁸. Así, la información aportada por una evaluación operativa se puede transformar en ajustes concretos en procesos de implementación en desarrollo y valiosas recomendaciones de política.

La evaluación operativa de los PDET

La metodología de la evaluación operativa de los PDET combina dos tipos de evaluación de programas sociales a través de un método inductivo con recolección de información de tipo cualitativo. El primer tipo de evaluación es conocido como evaluación de diseño, usualmente está dirigida a programas nuevos y es comúnmente implementada durante el primer año. El objetivo principal de este tipo de evaluación es brindar información para mejorar la lógica de la intervención y para determinar su contribución a la solución del problema para la que fue creada. El segundo tipo de evaluación es conocido como evaluación de procesos, que provee información con miras a mejorar la gestión operativa.

Ahora bien, el método inductivo implica construir una explicación basada en la observación de lo particular para llegar a lo general (Bamberger et al., 2007). Esto responde a la ausencia de teorías y de hipótesis por probar en el caso de los programas de desarrollo territorial para la construcción de paz, pues como se ha mencionado en este documento, los PDET constituyen una experiencia novedosa de implementación de un programa de desarrollo con enfoque territorial en zonas posconflicto, con objetivos tanto de transformación territorial como de reconciliación. Por esta razón, esta evaluación busca contribuir al entendimiento de las relaciones y posibles causas y efectos de lo que sucedió en la formulación participativa de los Planes de Acción para la Transformación Regional, para así aportar hipótesis sobre la lógica y la operación de programas de desarrollo territorial para la construcción de paz en zonas posconflicto. A su vez, esto implica que los hallazgos que se encuentran en este estudio no deben tomarse como reglas generales que sucedieron en todos los casos, sino como inferencias sobre posibles comportamientos que se presentan bajo determinadas circunstancias. Además, al emplearse un enfoque cualitativo tampoco puede afirmarse en qué proporción de los casos sucede lo descrito, pero sí dilucida relaciones causa-efecto que aportan al entendimiento de los mecanismos subyacentes que explican posibles resultados.

El extenso trabajo cualitativo comparado que soporta esta evaluación cubrió gran parte de la implementación del programa en los municipios de Rioblanco (Tolima), Yondó (Antioquia) y Vista Hermosa (Meta), pertenecientes respectivamente, a las subregiones PDET del Sur de Tolima, Sur de Bolívar y Macarena-Guaviare⁹ (Ver Mapa 1). En este sentido el enfoque cualitativo de esta evaluación sigue estrategias analíticas de estudio de caso o multicaso, en los que el análisis y descripción a profundidad proporcionan la evidencia empírica suficiente para comprender y explicar el fenómeno estudiado (Hammersley & Atkinson, 1994).

La observación en campo se realizó entre los meses de abril y octubre de 2018. No obstante, se logró obtener información relevante para esta evaluación desde etapas previas del PDET para los municipios ya que el trabajo de campo y las entrevistas realizadas permitieron reconstruir las fases desarrolladas antes de abril de 2018. Por su parte para el caso de Vista Hermosa, para octubre de 2018 aún no se había iniciado la etapa municipal, por lo que se realizaron visitas para cubrir la precomisión y comisión municipal en noviembre de 2018, y la precomisión y comisión subregional en enero de 2019.

⁸ Es válido recordar que, bajo el lenguaje de la cadena de valor, los insumos, procesos, y productos son componentes bajo el control de los formuladores y ejecutores de política. Sin embargo, en los resultados e impactos empiezan a intervenir factores exógenos que se salen de su control.

⁹ También se tuvo presencia en la etapa municipal de Cantagallo, municipio perteneciente a la subregión del Sur de Bolívar, la cual sirvió como piloto nacional de esta etapa.

Mapa 1. Municipios analizados en la evaluación operativa de los PDET



Fuente: Elaboración propia.

El rol activo del evaluador hace que la información obtenida del trabajo de campo tenga un componente contextual, lo que permite analizar una política o programa, y la dinámica de una población, desde la perspectiva de los miembros de esta misma (Emerson, 1995). Cada municipio estudiado contó con un enlace municipal que vivió en el territorio durante el periodo de evaluación, que empleó como principales instrumentos de investigación una guía etnográfica, formatos de entrevistas semi-estructuradas, diarios de campo, y un protocolo para cubrir los espacios de participación.

La guía etnográfica contiene una serie de preguntas orientadoras que permiten analizar las dinámicas sociales en cada municipio, las dinámicas de implementación de los PDET, y las interacciones entre ambas. Las entrevistas semi-estructuradas fueron diseñadas para obtener información desde la perspectiva de los diferentes actores que participan en el programa, es decir, población general, y personal del equipo territorial y nacional de la ART, dando libertad de realizar preguntas adicionales o formularlas de forma diferente dependiendo de la confianza que se tuviera con el entrevistado, el momento en el que se desarrollase la entrevista u otros aspectos que pudieran generar respuestas parciales o insatisfactorias si se utilizara un formato rígido. Los dos instrumentos contienen preguntas relacionadas con cada una de las fases y actividades que componen las etapas del PDET. Por otro lado, la síntesis de los diarios de campo era recopilada cada quince días para resaltar los avances más relevantes obtenidos en ese periodo de tiempo.

Dichas síntesis eran revisadas por un equipo en Bogotá y se realizaban reuniones periódicas en las cuales se discutían los resultados parciales. Por último, el protocolo para cubrir los espacios de participación municipales y subregionales establecía una estrategia de observación que requería la presencia de por lo menos dos personas en campo los días en que se desarrollaban estas fases, cada uno con roles predefinidos. Estas dos personas eran, por un lado, el enlace del municipio correspondiente, y por otro, una persona de apoyo que se desplazaba al municipio sólo por los días en los que se desarrollaban los espacios de participación.

El conjunto de información resultante fue sistematizada a través de la plataforma de análisis cualitativo Nvivo®. Para efectos de nuestra evaluación, los nodos de clasificación de la información fueron los puntos de la guía etnográfica diseñada para la observación en campo. Los enlaces municipales debían alimentar la plataforma con la información diaria y clasificarla en dichos nodos. Además de entrevistas y diarios de campo, se recolectaron artículos de prensa, videos, extractos de texto, imágenes, entre otros. Adicionalmente se clasificaron entrevistas a delegados de las comunidades que habitan los territorios, presidentes y afiliados a Juntas de Acción Comunal (JAC), asistentes a los espacios de participación, miembros de los equipos territoriales de la ART, miembros del equipo nacional de la ART, personal de los gobiernos municipales y departamentales y personas de la población general. La Tabla 1 resume las anteriores características del diseño metodológico siguiendo las características que puede tomar el enfoque cualitativo según Bamberger et al., (2007) en cada una de las actividades de evaluación.

Tabla 1. Diseño metodológico de la evaluación operativa a los PDET

Actividad de evaluación	Algunas características que puede tomar el enfoque cualitativo	Evaluación operativa de los PDET
Marco conceptual y formulación de hipótesis	<ul style="list-style-type: none"> Las hipótesis son inductivas. El marco conceptual se define mediante un proceso de iteración. 	<ul style="list-style-type: none"> Hipótesis construida durante el proceso de análisis. Revisión literatura iterativa para criterios de evaluación de procesos participativos y sus riesgos.
Selección de los sujetos o unidades de análisis	<ul style="list-style-type: none"> Se eligen de acuerdo con los propósitos del estudio. Se entrevista a un número pequeño de personas pero en profundidad. 	<ul style="list-style-type: none"> 3 municipios en 3 subregiones PDET (criterio de fase 1, seguridad). Caracterización social, espacios de participación y otras fases del PDET y síntesis y análisis de los enlaces municipales. Líderes sociales, delegados PDET, representantes de JAC, población civil, personal de instituciones y programas de cooperación y miembros de la ART.
Diseño de evaluación	<ul style="list-style-type: none"> Los investigadores se insertan en la comunidad durante un período largo de tiempo. Equipo de coordinación e investigación. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 investigador en cada municipio (abril-octubre 2018) Equipo en Bogotá de 3 investigadores.
Recolección de datos y métodos de registro	<ul style="list-style-type: none"> Se utilizan entrevistas semiestructuradas. Los datos pueden ser respuestas literales grabadas o anotaciones escritas. 	<ul style="list-style-type: none"> Guía etnográfica, entrevistas semiestructuradas (165), guía observación espacios de participación. Diarios de campo (204) y síntesis quincenales.

Actividad de evaluación	Algunas características que puede tomar el enfoque cualitativo	Evaluación operativa de los PDET
	<ul style="list-style-type: none"> • Observación participante o no participante. • Se analizan documentos existentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Observación de los espacios de participación. • Revisión documentación PDET. • Reconstrucción de fases previas durante trabajo de campo.
Triangulación	<ul style="list-style-type: none"> • Uso de varias estrategias y fuentes de información para estudiar el mismo fenómeno. 	<ul style="list-style-type: none"> • Discusiones entre los investigadores, coordinación del proyecto, y la ART. • Revisión documental e histórica. • Resultados de entrevistas en campo. • Entrevistas y reuniones con funcionarios del nivel nacional.
Análisis de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis inductivo • Análisis del contenido temático de los instrumentos de recolección de información • Análisis de casos comparados • Análisis holístico 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de Teoría del cambio de los PDET, selección de procesos, criterios de evaluación. • Sistematización en Nvivo por nodos de la guía etnográfica. • 3 municipios estudiados. • Análisis de los PDET en su contexto.

Fuente: Elaboración propia basada en Bamberger et al., (2007)

Esta evaluación se realiza sobre los procesos que se identificaron como determinantes del desarrollo de los PDET (determinantes en términos de su efecto sobre los objetivos esperados)¹⁰. La identificación de los procesos responde al contraste realizado por los evaluadores de los resultados obtenidos a través de los instrumentos de investigación en cada municipio. Dichos procesos son analizados teniendo en cuenta los objetivos del programa, los criterios de evaluación de los procesos participativos existentes en la literatura, (siendo éstos la representatividad, aspectos procedimentales, información, independencia, involucramiento temprano), así como los riesgos que, según la literatura, enfrentan los programas de desarrollo con componentes participativos (Ver sección 2).

Bajo los criterios previamente mencionados se evalúan nueve procesos que consideramos críticos para el correcto desarrollo de la formulación participativa de los planes de acción: 1) la generación de espacios de encuentro para las comunidades (grupo motor - etapa veredal), 2) la mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales (etapa veredal), 3) los diálogos preparatorios (diálogos preparatorios - etapa municipal y subregional), 4) el proceso de integración y consolidación de la visión territorial (grupo motor y precomisiones), 5) la construcción de iniciativas (preasamblea, grupo motor, diálogos preparatorios, precomisión - etapa veredal, municipal y subregional), 6) el proceso de valoración de iniciativas (comisión - etapa municipal y subregional), 7) los ejercicios de devolución y validación de pactos (asamblea - etapa veredal), 8) la delegación en espacios de representación (etapa municipal) y 9) los aspectos logísticos del proceso.

En suma, esta evaluación operativa basa su metodología en la teoría de cambio, por lo cual entiende que los PDET son exitosos en la medida que los insumos y procesos del programa contribuyen al logro de

¹⁰ Aunque el proceso de evaluación de la etapa veredal fue realizado directamente por la Subdirección de Seguimiento y Evaluación de la ART, esta evaluación operativa se realiza a todo el PDET gracias a la información recolectada retrospectivamente sobre esta etapa en Yondó y Vista Hermosa y la información con la que contaba la Escuela de Gobierno sobre Rioblanco.

los objetivos establecidos, los cuales, corresponden a objetivos de desarrollo territorial y reconciliación. En particular, se identifican los procesos claves que determinan el éxito del PDET en los términos ya definidos por la teoría de cambio, se analiza si se manifestaron los riesgos descritos por la literatura para los programas de desarrollo con componente participativo, y se toman en cuenta los criterios de evaluación de procesos participativos de manera transversal.

4. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en Colombia (PDET)

El Estado colombiano cuenta con un amplio acumulado de experiencias de intentos por fortalecer su presencia en zonas específicas del territorio durante y después de procesos de confrontación militar. Esta amplitud se explica por el alto número de actores armados ilegales, la multiplicidad de estrategias y doctrinas militares para combatirlos, y los sucesivos procesos de paz bajo circunstancias políticas cambiantes. Específicamente en el caso de los PDET en el marco de los acuerdos de paz de la Habana, fueron consideradas las experiencias nacionales del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR, 1982-1994), Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI, 1976-1996), Programas de Paz del Magdalena Medio (PDPs, desde 1995 a la actualidad), algunas experiencias de desarrollo rural participativo en Nariño, y con especial detalle las experiencias del Plan de Consolidación Integral en la Macarena (PCIM, 2007-2011) y su expansión territorial y operativa con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT, 2011- 2015). Por su naturaleza mixta de contra-insurgencia y construcción de institucionalidad, dichos programas habían sido parte de la carrera militar o civil de varios asesores e integrantes de la mesa de negociaciones, tanto de parte del Gobierno como de la guerrilla.

Había varias lecciones decantadas. En primer lugar, la conciencia de que, si se iba a hacer un esfuerzo serio de construir Estado, era preciso hacer mucho más que “llevar personas con chaleco a las regiones”¹¹. En regiones donde la única presencia del Estado ha sido a través de la fuerza pública y donde las otras fuerzas que han tenido control son guerrillas y paramilitares, lo primero que se debe promover es la construcción de confianza. Para ello era primordial buscar un relacionamiento directo con las comunidades en las que su voz no solo fuera oída sino que tuviera impacto sobre decisiones de desarrollo. Por ejemplo, durante el proceso de consolidación muchas personas obtuvieron su cédula de ciudadanía y descartaron la tarjeta de identificación de las FARC como un reconocimiento de su tránsito de un estado insurgente a un estado nacional, lo que constituye un resultado específico del reconocimiento a que tanto militarmente el Estado tenía el monopolio de la fuerza, como que, adicionalmente, la calidad de vida había mejorado con acceso a servicios públicos, o mejores vías que la misma comunidad había solicitado (Mejía et al., 2011).

En segundo lugar, se entendía que el reconocimiento a la participación directa de las comunidades eventualmente debería reconectar con las instancias locales de representación. En este sentido la participación directa no busca reemplazar las instancias de democracia representativa, pero era un reconocimiento de que esas estructuras habían sido muy débiles, tanto para evitar la corrupción en el manejo de recursos, como para resistir la influencia de grupos armados. La pregunta de construir la relación Estado-ciudadanía pasaba entonces por reconocer que el simple apoyo a las administraciones locales no bastaba. El proceso participativo debía, en concordancia, tener instancias en las que la voz de las comunidades no estuviera intermediada, especialmente en contextos en los que la historia de violencia política, corrupción, y captura por grupos armados, enmarcaba dichas representaciones.

Finalmente, dada la magnitud de las dimensiones de victimización y violaciones a los derechos de los ciudadanos, se requería un enfoque territorial para evitar dos fenómenos que habían dado al traste con otros procesos de construcción de Estado tras el conflicto: el enfoque sectorial de desarrollo (agua, luz, salud, educación) y el enfoque poblacional que categorizaba la población por identidades (afros, indígenas, mujeres, jóvenes, víctimas por tipo de actor, etc.). Frente al enfoque sectorial la experiencia había mostrado la dificultad de “jalonar” a los ministerios para que ampliaran su oferta de servicios en zonas con costos elevados por habitante (sesgo urbano) o donde no era clara la secuenciación con la que deberían llegar las soluciones, o simplemente donde no había voluntad política. Un enfoque territorial debería someter las lógicas sectoriales a la disciplina de las prioridades escogidas por las poblaciones y debería permitir el desarrollo de un marco institucional que coordinara asertivamente y con respaldo político la oferta ministerial. Frente al enfoque poblacional, lo que mostraban los procesos anteriores era que este enfoque no sólo pondría en riesgo la

¹¹ “Llevar personas con chaleco a las regiones” se refiere a la práctica de enviar, por un periodo corto, funcionarios a los territorios, los cuales se identifican con los chalecos de sus respectivas instituciones. Dicha frase se usa para expresar que dicha estrategia no representa una política pública coordinada ni con resultados a largo plazo.

viabilidad económica del proceso de implementación, sino que debilitaría el proceso de reconciliación de sobrevivientes y ciudadanos en un territorio que permita construir espacios de convivencia compartida. Un espacio participativo para pensar “el territorio” debería servir para transformar una lógica de suma cero entre identidades y servir para reemplazarla por una de identificación de sinergias y auto-gestión de diferencias.

Con el acuerdo en 2013 sobre la Reforma Rural Integral (RRI) entre el Gobierno Nacional y las FARC y la firma en el 2016 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se pactó que los planes para la transformación regional de las zonas más “necesitadas y urgidas” debían tener un enfoque territorial y que su base debía ser la participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, recogiendo así las lecciones aprendidas descritas anteriormente, directamente relacionadas con objetivos de reconciliación y construcción de paz.

Por otra parte, la Misión para la Transformación del Campo o Misión Rural (2015) había propuesto impulsar los Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) como una estrategia para fomentar el desarrollo territorial del país, entendiendo el desarrollo territorial como un proceso de transformación productiva e institucional orientado a reducir las brechas rural-urbanas a partir de la acción concertada de los actores en el territorio. En este caso la participación se consideraba como fundamental pues se afirmaba que la única manera de identificar las potencialidades inherentes a las particularidades territoriales es desde de la construcción, conducción y control del desarrollo territorial por parte de las coaliciones sociales del propio territorio¹². Por consiguiente, bajo esta estrategia la participación no funciona como un mecanismo de reconciliación y construcción de paz, sino que es un instrumento para gestionar programas de desarrollo territorial efectivos.

Ahora bien, fue en el Acuerdo Final de Paz en donde se estableció la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como parte del primer punto de la Reforma Rural Integral. De esta manera la participación de los actores territoriales empezó a jugar un doble rol tanto como elemento necesario para avanzar hacia el desarrollo territorial (derivado de su diseño desde los resultados de la Misión Rural), como un mecanismo de reconciliación (derivado de su origen en los acuerdos de paz).

El Decreto 893 del 2017, por el cual se crean los PDET, establece que a estos programas subyace la premisa según la cual “solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios [los territorios priorizados] será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición” (Decreto 893 de 2017, consideración 3.1, párrafo 4). Consecuentemente se fija como objetivo de los PDET “la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas”. Ahora bien, en los elementos que detallan este objetivo vuelve a ser evidente la doble finalidad de los PDET y de su componente participativo, en términos de desarrollo territorial (pues buscan asegurar el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales), y en términos de reconciliación (pues se busca hacer de los territorios escenarios de reconciliación que promuevan la integración de las comunidades) (Decreto 893 del 2017, Artículo 2).

Por ende, podemos afirmar que los PDET eligen al enfoque del desarrollo territorial como estrategia para la construcción de una paz estable y duradera (es decir, de superación de las condiciones que prolongaron el conflicto armado y de garantía de no repetición), por lo cual, dentro de sus objetivos específicos encontramos varios que bien podrían aplicarse a cualquier país que no haya sufrido un conflicto armado (pero que experimente desigualdad territorial), y uno más que le da la especificidad a la aplicación de estos programas en zonas afectadas por la violencia, es decir el objetivo de reconciliación. Puestos así, los dos tipos de objetivos no tienen alguna secuencia temporal particular, ni alguna jerarquía entre ellos lo cual, como

¹² Ver Berdegué, J (2016). ¿Qué Desarrollo Territorial? En *La Silla Vacía*, 15 de noviembre de 2016.

se analiza en la sección 5, hizo que en su operacionalización se crearan una serie de tensiones expresadas en procesos que pueden ser evaluados de manera distinta dependiendo del objetivo que se considere, y que la racionalidad del programa se volviera poco transparente para la población a medida que avanzaba el proceso de planeación participativa.

En el Decreto también se establece que los PDET serán realizados una única vez, tendrán una vigencia de diez años y serán instrumentalizados a través de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR). También se especifican los puntos mínimos que deben cumplir estos planes en términos de participación, contenidos, indicadores de cumplimiento y mecanismos de rendición de cuentas, entre otros. Además, se delimitan las 16 subregiones que comprenden 170 municipios priorizados en los que se llevarían a cabo los programas.

En este decreto también se define que los PDET deben ser coordinados por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la cual fue creada con la expedición del Decreto 2366 del 7 de diciembre de 2015, como una entidad pública adscrita al Ministerio de Agricultura. Ese mismo día se expidieron los decretos 2363, 2364 y 2365 con los cuales se ordenó la creación de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER). Esta reestructuración del sector rural se realizó en el marco de un poder especial otorgado al presidente por medio del decreto 107 de la ley 1753 de 2015 (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018), con la expectativa que con las facultades que otorgaría el mecanismo del fast track, la ART se podría desplazar al sector presidencia y así superar las limitaciones relacionadas con la ausencia de respaldo por parte del Ministerio de Agricultura para la planeación, financiación y puesta en marcha de los PDET y también en términos de competencias y peso político para poder incidir en que el contenido de los PATR se cumpliera, dado que su contenido requiere de la coordinación y compromiso de los demás sectores. Sin embargo, esta expectativa no se cumplió durante la planeación e implementación de los PDET.

La estructura interna de la ART fue inicialmente compuesta por siete órganos, según el decreto 2366 de 2015, no obstante, esa estructura fue posteriormente modificada por medio de resoluciones internas hasta obtener la estructura actual de la agencia. La planta de personal de la agencia está conformada por una parte importante de exfuncionarios de la extinta Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT), quienes habían pasado inicialmente a la Dirección de Gestión Territorial del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Prosperidad Social) (Ver Decreto 2098 de 2016).

El Decreto 893 no establece un desarrollo sobre el proceso operativo para dar cumplimiento a lo acordado en el Acuerdo Final. El desarrollo de las metodologías para operativizar este proceso fue una tarea que posteriormente debió desarrollar la ART, en especial la Subdirección de Participación y Planeación¹³. Respecto a esto, una vez se definió la metodología de la etapa veredal, la metodología de las demás etapas se diseñó mientras los PDET ya estaban en ejecución, para al final obtener la Ruta de Planeación Participativa de los PDET¹⁴.

Los PDET fueron diseñados a través de ocho pilares relevantes para el desarrollo territorial, siendo éstos: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo, reactivación económica y producción agropecuaria, educación rural, vivienda agua potable y saneamiento, salud rural, derecho a la alimentación, reconciliación convivencia y paz, e infraestructura y adecuación de tierras. Estos pilares buscan reflejar los contenidos del Acuerdo en cuanto a los Planes Nacionales de la RRI.

El PATR se debe constituir como un plan de acción para poner en marcha el proceso de planeación participativa del PDET. Esta participación debe recoger los diferentes niveles territoriales y por ello, la Ruta

¹³ La ruta étnica fue definida por una subdirección distinta.

¹⁴ La descripción de la Ruta de Planeación Participativa que exponemos en este documento se basa en algunas presentaciones y documentos internos de la ART a los cuales pudimos acceder en el marco del Proyecto de Fortalecimiento institucional de la ART financiado por FIDA, del cual esta evaluación es uno de los resultados.

de Planeación Participativa cuenta con tres etapas que representan los distintos niveles territoriales en los cuales se ejecutan procesos participativos. Estas etapas son:

- Etapa veredal: se realiza trabajo con la comunidad perteneciente a las veredas que componen el municipio. Como resultado se obtiene el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR). Debido a la cantidad de veredas en cada municipio, se decidió realizar un ejercicio de agregación por lo cual la unidad de trabajo en esta etapa fueron los núcleos veredales, compuestos por dos o más veredas en cada municipio.
- Etapa municipal: partiendo del PCTR desarrollado en la etapa veredal, en esta etapa participan delegados elegidos por los núcleos veredales y se incluye la participación de instituciones públicas y privadas relevantes para el municipio. Como resultado se obtiene el Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR).
- Etapa subregional: partiendo de los resultados del PMTR construido en la etapa municipal, en esta etapa participan algunos de los delegados que participaron en la etapa municipal y que van en representación del municipio. Además, participan instituciones públicas y privadas de los municipios que componen la subregión y delegados de entidades del orden departamental y nacional. Como resultado de esta etapa se agregan las iniciativas de todos los municipios que componen la subregión y se firma el PATR.

De forma más detallada, la metodología diseñada para la etapa veredal del PDET está compuesta por 3 fases, i) alistamiento; ii) Pre-asamblea veredal; y iii) encuentro de Grupos Motor. A continuación, se mencionan las actividades que componen las fases diseñadas de la etapa veredal de forma detallada:

1. Alistamiento: en la fase de alistamiento los equipos territoriales de la ART deben realizar tareas de relacionamiento territorial, es decir, socializar el PDET a las comunidades y comenzar a identificar a los actores sociales que serán convocados a los espacios de participación. Además, se debe capacitar a los equipos territoriales y se preparan insumos para la moderación de los espacios de participación con la comunidad. También deben realizarse tareas de preparación de la logística.
2. Pre-asamblea veredal: este es el primer espacio de participación y se realiza por núcleo veredal. A este espacio se convoca a los habitantes de cada núcleo, se analiza su situación y se identifican problemas y oportunidades para proponer iniciativas que busquen solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades identificadas. Además, se elige a las personas que representarían al núcleo veredal en el siguiente encuentro (grupo motor). Como resultado de esta fase se obtiene un documento en el que se agrupan las iniciativas propuestas para cada pilar y por cada núcleo veredal.
3. Encuentro de Grupos Motor: en esta fase se reúnen los delegados de los núcleos veredales que componen el municipio y que fueron seleccionados en la pre-asamblea veredal. El objetivo es discutir las iniciativas identificadas en cada núcleo veredal e identificar necesidades y oportunidades compartidas para generar iniciativas comunes para los diferentes núcleos veredales. Además, teniendo en cuenta esas necesidades y oportunidades, se redacta una visión y un diagnóstico del municipio desde la perspectiva comunitaria. Como resultado se obtiene el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR). Al finalizar se seleccionan delegados comunitarios a la etapa municipal por cada uno de los pilares del PDET.
4. Asamblea veredal: en esta fase los delegados comunitarios que participaron en el encuentro de grupo motor se encargarían de socializar los resultados del PCTR en cada una de sus veredas¹⁵.

Una vez finalizado el encuentro de Grupo Motor y, por ende, redactado el Pacto Comunitario para la Transformación Regional (PCTR), inicia la etapa municipal del PDET que metodológicamente está compuesta

¹⁵ Inicialmente se había planteado esta fase la cual sería parte de un espacio de participación adicional coordinado por la ART, sin embargo, debido a temas presupuestarios y de cronogramas, la tarea de socialización se delegó a cada uno de los participantes del grupo motor y se eliminó de la metodología propuesta por la ART para la realización de los PDET. Este cambio se hizo durante el proceso de desarrollo de la metodología lo cual hizo que algunos municipios sí desarrollaran esta actividad previamente el cambio.

por cuatro fases i) prelistamiento; ii) diálogo preparatorio; iii) precomisión municipal; y iv) comisión municipal. Las actividades específicas diseñadas para cada fase se describen a continuación:

1. Prelistamiento: en esta fase se prepara al equipo territorial en la metodología de los espacios participativos, analizar los PCTR para identificar potenciales conflictos e identificar y realizar la convocatoria a nivel municipal. En este sentido, esta fase debe preparar los insumos de toda la etapa municipal. Esto consiste en adelantar el análisis de los planes existentes en el territorio y trabajar en una propuesta de visión y diagnóstico municipal para discutir en los espacios de participación.
2. Diálogo preparatorio: esta fase busca preparar a otros actores municipales para los espacios de participación, preparar insumos en cuanto a propuestas de visión, diagnóstico y nuevas iniciativas y discutir temas que potencialmente generen conflicto, con el fin de facilitar las discusiones en los espacios de participación de la etapa municipal.
3. Precomisión municipal: corresponde a un espacio de participación al cual asisten los delegados del grupo motor por cada pilar y las instituciones públicas y privadas que fueron convocadas para esta fase. El trabajo es realizado en mesas por cada uno de los pilares y el objetivo es transformar las iniciativas contenidas en el PCTR en proyectos específicos, para lo cual se diseñaron fichas que contienen los aspectos mínimos que deben tener los proyectos propuestos. Adicionalmente, en este espacio se discuten nuevas iniciativas que pudieran ser incluidas.
4. Comisión municipal¹⁶: corresponde a un espacio de participación en el cual los asistentes deben analizar los proyectos desarrollados en la precomisión y realizar un ejercicio de priorización con base en una metodología de evaluación participativa. La priorización de las iniciativas busca establecer aquellos proyectos que tengan mayor impacto en los objetivos del PDET. Además, se consolidan la visión y el diagnóstico territorial que se han trabajado en las fases previas y en la etapa veredal. Al finalizar se selecciona a los delegados por pilar que participarán en la etapa subregional del PDET y a las personas que serán parte de la comisión de seguimiento al PDET. Como resultado se obtiene el Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR).

Con la firma del Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) en todos los municipios de la subregión, se inicia la etapa subregional que metodológicamente está compuesta por cuatro fases: i) Prelistamiento; ii) Diálogo Preparatorio; iii) Precomisión subregional; y iv) Comisión subregional. Cada una de estas fases se describe a continuación:

1. Prelistamiento: en esta fase se deben preparar los insumos para los espacios de participación subregionales. En ese sentido, se realiza un análisis de las iniciativas contenidas en los PMTR para identificar aquellas que son comunes a varios municipios y que, por ende, deberían ser discutidas en la etapa subregional. También se analizan los planes existentes en el territorio para proponer una visión y un diagnóstico subregional. Además, se adelanta la convocatoria a diferentes instituciones públicas y privadas del orden departamental o supramunicipal y se identifican aspectos que puedan generar conflictos durante los espacios de participación. Se realizan las labores de logística y planeación para los espacios de participación.
2. Diálogo Preparatorio: igual que en la etapa municipal, los diálogos preparatorios son una herramienta que permite convocar actores clave para garantizar su participación en la precomisión y comisión subregional, discutir aspectos que podrían generar conflicto para facilitar las discusiones y discutir nuevas iniciativas y complementar las propuestas de visión y diagnóstico subregional.
3. Precomisión subregional: la precomisión subregional es un espacio de participación al cual asisten los delegados comunitarios por pilar seleccionados durante la etapa municipal y representantes de las entidades públicas y privadas de los municipios que componen la subregión y de aquellas que son de orden departamental o supramunicipal. En la precomisión se realizan trabajos en mesas por pilar, en las cuales se analizan las iniciativas identificadas como subregionales (en la fase de

¹⁶ Durante la implementación de los PDET se realizaron algunos ajustes a la metodología, el más significativo se pudo apreciar durante la etapa municipal de Vista Hermosa, en la cual se reemplazó la valoración de iniciativas por una agrupación en líneas estratégicas.

prelistamiento) y se cualifican utilizando una ficha diseñada por la ART con criterios mínimos (como contar con objetivos claros, especificar la cantidad de potenciales beneficiarios, la zona en la que se implementaría el proyecto y otros). Durante la precomisión se realiza la validación y consolidación de la visión y el diagnóstico subregional. Al finalizar el ejercicio de cualificación se da espacio para proponer y discutir nuevas iniciativas que puedan impactar a más de uno de los municipios de la subregión.

4. Comisión subregional: durante la comisión subregional se realiza un ejercicio de priorización de iniciativas similar al realizado en la etapa municipal, sin embargo, las preguntas orientadoras y la metodología fueron modificadas para la etapa subregional¹⁷. Al finalizar la priorización se firma el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Con la firma del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) finaliza la fase de planeación de los PDET. Según el Decreto 893 de 2017, los PATR deberían ser incluidos en el próximo Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales de las próximas administraciones.

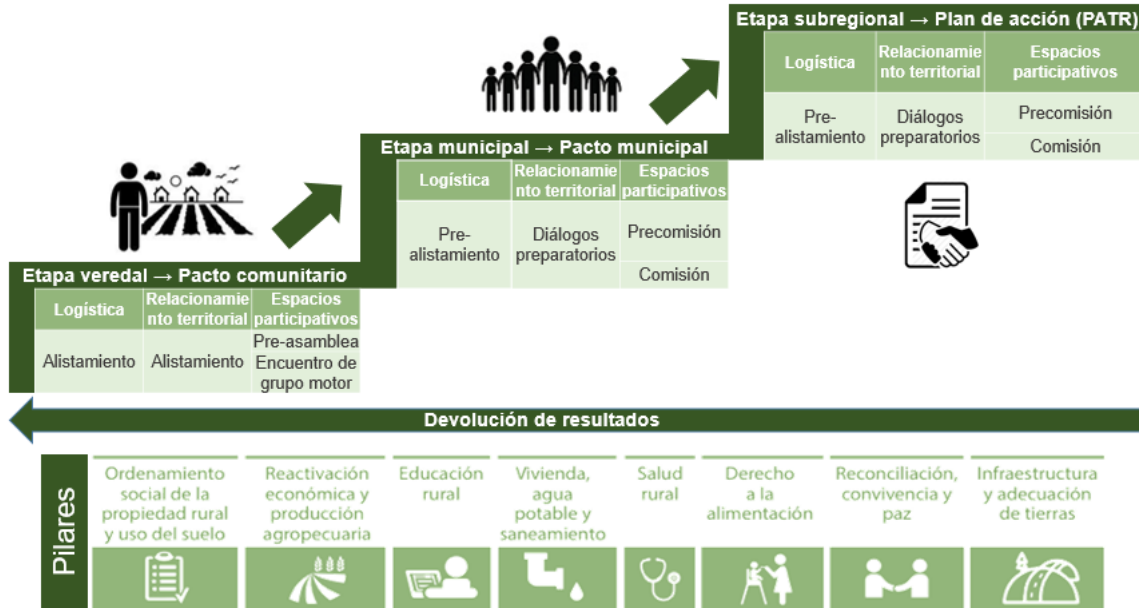
De acuerdo con lo anterior, las etapas del PDET se encuentran encadenadas en tanto que los productos de una etapa sirven de insumo para la siguiente lo cual sirve para garantizar el enfoque participativo durante la totalidad del programa. Además, cada etapa cuenta con actividades en las cuales se busca cumplir con objetivos específicos y estas actividades tienen nombres distintos dependiendo del momento en el que se realicen. No obstante, con el fin de simplificar un poco la complejidad del proceso de planeación participativa planteado para este programa, se podría establecer una estructura general que consta de tres partes, en las cuales se agrupan los objetivos específicos de cada etapa. El esquema simplificado de los PDET es el siguiente (Ver Figura 3):

- Parte 1: Logística. Se realizan análisis documentales y se recopilan insumos necesarios para el desarrollo de los espacios de participación como visiones territoriales, planes de desarrollo, planes de ordenamiento u otros que se deban tener en cuenta para la elaboración de las iniciativas que serán propuestas en el espacio participativo. Aquí se incluyen aspectos logísticos como la selección del lugar en el que se realizarán los espacios de participación y otros relacionados.
- Parte 2: Relacionamiento territorial. En esta fase se realizan las reuniones con los actores relevantes para el territorio y que potencialmente asistirán a los espacios de participación. Se realizan actividades de socialización de los PDET, se implementan estrategias de difusión de información y se identifican otros actores cuya participación sea relevante para el desarrollo del PDET en el territorio.
- Parte 3: Desarrollo de espacios de participación directa. En esta fase se realizan los espacios de participación y se obtienen los pactos comunitarios o municipales o el PATR subregional.

Una vez explicados los PDET, en la siguiente sección se presentan los resultados de la evaluación para los procesos seleccionados.

¹⁷ La metodología cambió en cuanto a la forma en la que se asigna el puntaje a cada iniciativa dependiendo de la cantidad de preguntas orientadoras relacionados con ésta.

Figura 3. Esquema simplificado de los PDET



Fuente: Elaboración propia con base en insumos compartidos por la ART

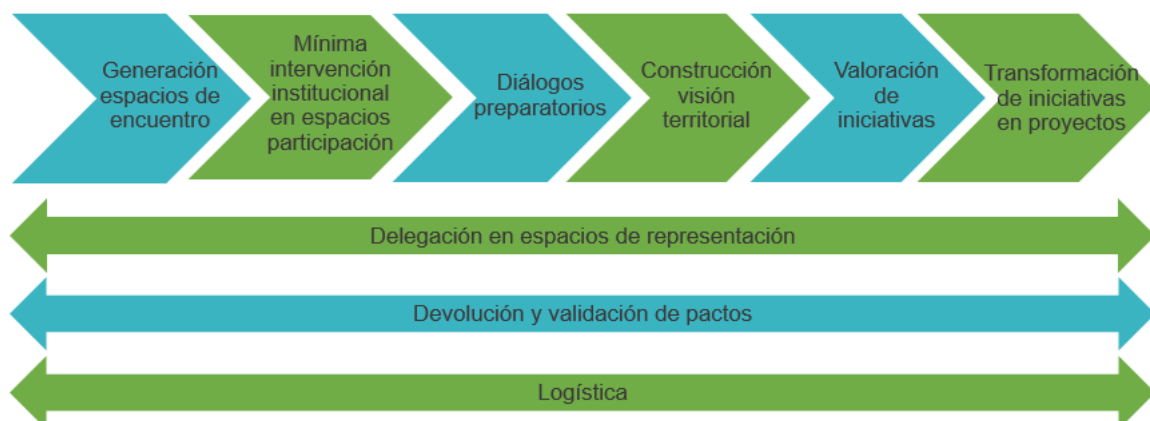
5. Evaluación operativa de los PDET

En la implementación de los programas es posible identificar los procesos que son determinantes en su desarrollo, es decir, que tienen una mayor incidencia sobre la posibilidad que el programa alcance los objetivos esperados. La identificación de los procesos claves de la formulación de los PATR en los PDET responde al contraste realizado por los evaluadores de la información obtenida a través de los diferentes instrumentos de recolección de información. Cada proceso está asociado a distintas fases del diseño operativo de los PDET (descrito en la sección 4 de este documento) y, como se explica en la sección 3, son analizados teniendo en cuenta la teoría de cambio (la cual evalúa la lógica con la cual fue diseñado el programa y de qué manera los insumos y procesos del programa contribuyen al logro de los objetivos establecidos), los criterios de evaluación de los procesos participativos existentes en la literatura (siendo éstos la representatividad, aspectos procedimentales, información, independencia, involucramiento temprano), así como los riesgos que, según la literatura, enfrentan los programas de desarrollo con componentes participativos.

En el diseño de los PDET no se construyó explícitamente una teoría de cambio del programa, por lo cual en esta sección se parte por reconstruir, para cada proceso, la forma como se espera que contribuya tanto al objetivo de desarrollo territorial como al objetivo de reconciliación, lo anterior a partir de la literatura sobre el enfoque territorial y el contenido de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de paz. Con base en esto, se analizan posibles fallas en el diseño del programa. Posteriormente se analiza de manera comparada el desarrollo del proceso en los tres municipios estudiados y se presentan algunas citas representativas de entrevistas y conversaciones que evidencian los hallazgos descritos. Con este análisis se identifican fallas en la implementación (es decir, desviaciones en la operación con respecto al diseño del programa), factores de éxito, cuellos de botella, y la materialización de riesgos en cada uno de los procesos analizados, para así aportar recomendaciones tanto de diseño como de implementación.

Bajo los criterios previamente mencionados se analiza a continuación: 1) la generación de espacios de encuentro para las comunidades (grupo motor - etapa veredal), 2) la mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales (etapa veredal), 3) los diálogos preparatorios (diálogos preparatorios - etapa municipal y subregional), 4) el proceso de construcción y consolidación de la visión territorial (grupo motor y precomisiones), 5) la construcción y transformación de iniciativas a proyectos (preasamblea, grupo motor, diálogos preparatorios, precomisión - etapa veredal, municipal y subregional), 6) el proceso de valoración de iniciativas (comisión - etapa municipal y subregional), 7) la delegación en espacios de representación (etapa municipal), 8) los ejercicios de devolución y validación de pactos (asamblea - etapa veredal) y 9) los aspectos logísticos del proceso. Los primeros seis procesos pueden entenderse como procesos consecutivos, mientras que los últimos tres son transversales (Ver Figura 4).

Figura 4. Procesos formulación de los PATR



Fuente: Elaboración propia

5.1. Generación de espacios de encuentro y participación para la comunidad (Grupo Motor)

En la formulación de los planes de desarrollo territorial se busca generar espacios de encuentro para la comunidad para propiciar que los pobladores se sienten a dialogar, definan las prioridades de acción, así como las estrategias que más se ajusten a las condiciones particulares de su territorio, y además conozcan otros procesos de planeación y desarrollo dentro de sus diversos microcontextos¹⁸. Lo anterior en el entendido que las comunidades tienen una ventaja sobre los actores extraterritoriales para diseñar planes que aprovechen las potencialidades del territorio y entiendan las restricciones que el mismo territorio impone, internalizando así en los planes las particularidades del territorio. En este sentido se busca el empoderamiento de los actores territoriales para que tomen decisiones en los procesos de desarrollo.

Por otro lado, generar espacios de encuentro para la comunidad puede tener como objetivo la reconstrucción del tejido social en los casos de comunidades que han enfrentado conflictos armados y violencia política sistemática, pues se espera que el diálogo que se desarrolla en estos espacios contribuya a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de respeto, empatía y solución de conflictos por vías pacíficas. De hecho, en estos escenarios los espacios podrían permitir que actores que tradicionalmente no se habían relacionado dialoguen en función de un interés común y discutan sobre las iniciativas comunitarias. En este sentido, el proceso de formulación de los planes participativos es más importante que el plan en sí mismo.

En estas teorías de cambio es necesario reconocer que, mientras la reconstrucción del tejido social en territorios con alto grado de afectación derivada del conflicto puede impulsarse en el corto plazo a través de estos espacios, la mejor definición de prioridades y estrategias de acción puede no lograr impulsarse si no se cuentan con ciertos niveles de tejido social y si los actores no cuentan con capacidad y poder para intentar llevar adelante un programa de desarrollo.

Esto se explica porque la expectativa de mejorar la efectividad de los programas a través de la participación se basa en el supuesto que las comunidades constituyen un actor colectivo que, a pesar de su posible heterogeneidad interna, tienen una visión colectiva sobre el territorio que habitan, lo que a su vez implica que cuentan con el tejido social que permite este acuerdo implícito o explícito que da cohesión a la coalición social. Por esto, si se facilitan los espacios y la información técnica requerida, se espera que la comunidad pueda llegar a consensos sobre cuáles son los problemas que enfrentan, cuáles son las prioridades, cuáles son las mejores estrategias para abordarlos, así como monitorear y ejercer control social sobre comportamientos que vayan en contra de los intereses comunes. Sin embargo, en el caso de los PDET, que son implementados en los territorios más afectados por el conflicto, existen grandes brechas de confianza entre la población. Además, en estos territorios los principales intereses opuestos no han sido tramitados por vías institucionales, por lo cual no es tan sencillo para la comunidad definir los factores clave de los proyectos que necesitan pues hay múltiples visiones. Por consiguiente, avanzar en la reconstrucción del tejido social y en el fortalecimiento de los actores territoriales tendría que ser un paso inicial para que su posterior participación en instancias decisorias permita avanzar hacia la transformación del territorio.

Los espacios de participación de la etapa veredal (preasamblea y grupo motor) fueron precisamente los espacios que materializaron las anteriores consideraciones, siendo espacios de integración de los pobladores y de diferentes delegados comunitarios de las veredas que conforman el municipio.

¹⁸ Por ejemplo, encontramos que, para mejorar la movilidad de comunidades aisladas hacia el casco urbano, algunas Juntas de Acción comunal (JAC) lograron realizar procesos de mejoramiento de vías terciarias con un bajo presupuesto a través de la vinculación comunitaria. Esta clase de estrategias fueron discutidas en los espacios participativos, por lo que otras JAC mostraron su interés de integrar estos procesos en la gestión de sus propias veredas.

Por medio del trabajo de recuperación de confianza, y de socialización de la ruta metodológica y de los objetivos del PDET, se logró una convocatoria que, en opinión de varios participantes, y de los mismos gestores municipales, a pesar de que no fue la más amplia en términos de lograr grandes cantidades de participantes¹⁹, sí logró una participación variada en cuanto a los liderazgos que se encontraron en los espacios. Igualmente, en diferentes entrevistas se resalta que los liderazgos que participaron del proceso fueron muy buenos. Una líder de Yondó menciona que:

“Asistieron algunos líderes tradicionales como presidentes de junta, pero pues también asistieron los otros ciudadanos que no tenían liderazgos tan representativos... Es necesario también decir que ahí nos encontramos con liderazgos jóvenes y nos encontramos con unos liderazgos de mujeres también jóvenes muy interesantes”.

En el mismo sentido, un gestor de paz de Vista Hermosa encontraba que los liderazgos encontrados no sólo eran buenos, sino que se habían fortalecido por cuenta del proceso, a tal punto que era fácil identificar quién había participado en los espacios de participación y quién no por la claridad con la que manejaban los temas.

“Con PDET se identificaron ciertos líderes que venían participando en los diferentes procesos, y cuando hoy se ven en las reuniones se ven con un perfil diferente. Se puede identificar quienes han participado en ese proceso que ha sido PDET, pues el diálogo que han tenido y los espacios de participación les ha dejado aprendizajes para el día a día, cuando uno comparte espacios se da cuenta quienes han estado en PDET y se ve la diferencia con respecto a los demás que no han estado en estos espacios, como que la tienen más clara”.

La presencia en los distintos espacios de participación de nuevos liderazgos, de jóvenes y de mujeres que interlocutaban con liderazgos tradicionales (como presidentes de JAC), y entre ellos mismos, permitió que los PDET se constituyeran como un espacio de encuentro y reconocimiento. Ello, es de suma importancia porque, como anota una líder:

“Los espacios de encuentro y reconocimiento son lo que los seres humanos necesitamos para poder reflexionar sobre todas estas cosas que nos aquejan y sobre las que nos gustan también... y poder apostar y construir y pensar y decir ‘mire’ y escribir y decir ‘bueno lo que vamos hacer es esto’”.

En los núcleos veredales y en el grupo motor también se dieron avances en la generación de acuerdos. En estos espacios las discusiones redundaron en la importancia de construir bienes en los cuales se beneficiaría toda la comunidad (por ejemplo, la construcción de una vía) y se lograron acuerdos de trabajo en función de la planeación del territorio, por medio del apoyo a iniciativas comunes y de mantener un discurso constante sobre las necesidades en común. Un ejemplo de ello fue el caso del núcleo veredal de Costa Rica en Vista Hermosa.

“En la etapa veredal como comunidades intentamos apuntarle a lo mismo, que sea visible por lo menos vía, electrificación, escuelas, centros educativos y recreativos ... entonces yo creo que es importante que todos estemos enfocados en lo mismo, porque si todos decimos lo mismo somos una sola voz, vamos a ser escuchados más fácilmente que individualmente”.

¹⁹ Como se explica en la sección 5.2, estos espacios participativos pudieron no contar con una altísima participación dada la falta de presencia histórica del Estado, el temor que dejó el conflicto armado hacia los procesos participativos y asociativos, y la reciente implementación poco efectiva de algunos proyectos públicos. Esta no tan alta participación no se entiende como un problema ya que se analiza desde el cambio cualitativo que logró en el relacionamiento entre los pobladores y en el fortalecimiento de los actores territoriales. En el mismo sentido, la formulación participativa de los PDET se entiende como un proceso de fortalecimiento de la confianza entre los actores del territorio y la institucionalidad pública, por lo que, de ser exitoso, va a aumentar las probabilidades de obtener mayores niveles de participación en procesos participativos posteriores. No obstante, dado que es deseable obtener los más altos niveles de participación, se recomienda profundizar en el análisis de las razones que explican los no tan altos niveles de asistencia, e incluir en el diseño del programa los mecanismos para abordar dichas razones.

Ahora bien, a pesar de estos avances en términos de reconstrucción del tejido social, y de empoderamiento de los actores que históricamente no han gozado de representatividad, en el trabajo de campo se evidenció que el punto de partida son escenarios donde precisamente los niveles de tejido social y de disposición a la reconciliación no son los más altos. Se encontró que en el marco del proceso de participación se experimentaron ciertas tensiones por la disposición a deliberar, entendida como la voluntad de escuchar a otros y estar dispuesto a cambiar de opinión. Así pues, por ejemplo, un delegado comunitario en el Grupo Motor que vive en uno de los sectores más alejados de Rioblanco, sostuvo que esa era una de las debilidades que tenía ese proceso:

“La debilidad que tiene este proceso es que uno nota en los núcleos que hay un tire y jale, y ese tinte político... Porque el tinte político así no se demuestre, eso se refleja. El regionalismo todavía se siente. Un ejemplo es que los núcleos de Maracaibo, Herrera, el sector Los Cabildos y Las Juntas, siempre han sido un grupo sólido. Y ya lo que es Quebradón, Santafé, Gaitán, ellos siempre han sido como muy dados a estar al lado de la alcaldía... Entonces ellos siempre han tirado a jalar para al lado de ellos, porque ellos siempre han sido beneficiados”.

También encontramos que, por ejemplo en Rioblanco, algunos actores comunitarios manifestaron sus reparos con que los ex-combatientes asistieran a los encuentros del PDET²⁰. Ilustrando lo anterior, encontramos que unos días antes de que iniciara el Grupo Motor, algunos delegados veredales le manifestaron al gestor de la ART que no estaban de acuerdo en que asistiera al evento, particularmente, una persona que era asociada a haber tenido vínculos con el grupo insurgente²¹.

Este tipo de reparos no significaron que excombatientes y actores comunitarios cercanos a organizaciones sociales simpatizantes de FARC no hubieran asistido a las preasambleas. Sin embargo, los excombatientes se caracterizaron por tener una participación muy discreta y la FARC no hizo presencia oficial. Hasta donde se logró observar, los excombatientes no tuvieron un rol protagónico en sus intervenciones, conduciendo además a que ninguno de ellos ejerciera cargos de representación comunitaria. Sobre esto es sugerente traer a colación la opinión de uno de los gestores territoriales de la ART que nos da su apreciación sobre este fenómeno²².

“Lo que pasa es que ellos uno sabía que estaban, pero ni ellos lo decían, ni la comunidad lo planteaba. Pasaban como desapercibidos, pero era por ejemplo, a mí me pareció interesante. En un núcleo veredal había personas que participaron y que quedaron delegados para Grupo Motor, que eran de ahí. En esa misma vereda, también ahí quedaron personas que sabíamos que ellos eran, sin haberse presentado como del grupo, pero tampoco la comunidad lo decía, pero todo el mundo sabíamos. Y los argumentos que ellos daban, sus planteamientos de construcción del PDET, eran todos como de vocería del grupo armado”.

El gestor territorial sustenta su argumentación por el tipo de propuestas de algunos líderes comunitarios hacían durante el espacio de participación. Esto a su vez se tradujo en que se evidenciaran algunos choques con un sector de la comunidad. A pesar de esto, según el gestor, ese espacio fue propicio para incentivar espacios de reconciliación. Lo que contribuyó a hablar del perdón en el seno de la comunidad.

²⁰ Es necesario anotar que el espacio de mayor encuentro entre víctimas, victimarios, ex-combatientes, y campesinos solamente ocurrió hasta la fase municipal en el diálogo interétnico (donde se encontraron campesinos y las diferentes comunidades étnicas) y en la precomisión y comisión municipal (donde participaron los delegados de la mesa de víctimas).

²¹ Por motivos que desconocemos, esa persona no terminó participando en el grupo motor.

²² En este punto es importante aclarar que el gestor de la ART asume que las organizaciones cercanas a FARC tienen un vínculo directo con FARC. En este caso, hay que señalar que este tipo de representación nunca formó parte de las estructuras militares del movimiento armado, y más bien, debe ser entendido este tipo de representación dentro de la categoría genérica de “base social”.

“Por ejemplo planteaban en Reconciliación el tema de las Guardias Campesinas, entonces uno escuchaba Guardias Campesinas y era de ellos. Pero la otra parte de la comunidad decía que no, que eso no. Y en algunas partes los echaban para atrás. En la mayoría les echaban para atrás esa propuesta... Cuando se hablaba del perdón y todo eso, uno le decía a la gente si estaban en capacidad de perdonar a sus agresores, y ellos decían que preferían verlos con un machete y con un azadón, pero que la luchan también pero que no estén extorsionando, obligándolos a hacer cosas con un arma. O sea, el proceso de paz sí generó muchas cosas importantes”.

A juicio del gestor de la ART, probablemente la voz de los excombatientes en Rioblanco no fue protagónica puesto que en Rioblanco no hay Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ECTR), como sí ocurre en el municipio vecino de Planadas:

“Entonces sí, en varios núcleos tuvimos participación de ellos, lo que pasa es que a diferencia de Planadas que sí existe el espacio territorial, también participaron y también llegaron como grupo, pudieron participar ahí. Por el contrario, en Rioblanco se invitaba a todo el mundo, pero pues no podíamos decirle a los que hacían parte de la antiguas FARC: ‘Vengan acá, y ustedes también van a formar parte del proceso’, sino que fuimos muy abiertos, se convocaba a través de los presidentes de JAC que escogieran a sus ocho líderes representantes de cada vereda, y ahí dentro de esos representantes se elegían personas de FARC. Pero nunca se presentaron como si fueran excombatientes”.

Las tensiones entre la comunidad por la baja capacidad de deliberación y los reparos frente a la asistencia de excombatientes (cierta resistencia a la reconciliación) son dos manifestaciones de los legados que dejó el conflicto armado en estos territorios. Por esto, debe considerarse que los territorios PDET parten de un escenario donde las comunidades requieren de procesos de empoderamiento y de fortalecimiento de sus capacidades de deliberación, y donde el proceso de reconciliación entre víctimas y victimarios es aún incipiente y vulnerable. Ahora bien, los espacios de encuentro propiciados por los PDET han mostrado ser una estrategia que impulsa dichos procesos de fortalecimiento y reconciliación necesarios para construir un actor territorial colectivo que piense, construya y conduzca los procesos de desarrollo.

Estos espacios también contribuyeron a incrementar las expectativas que la comunidad tenía del proceso de paz, así como el miedo a los posibles retrocesos, tal como lo expresa un gestor de la ART:

“La gente está muy preocupada. Porque como ya se vino una transición de que ya se puede salir, de que ya no hay problemas que la vacuna, que ya no hay amenazas, que usted habló con el ejército, que si usted habló con la guerrilla, ya no hay nada de eso, ya se vive una tranquilidad. Entonces la gente está contenta con ese proceso. Pero el problema es que eso se devuelva, el problema es que no continúe, esa es la preocupación de todos. Y el campesino como tal, el que vivió la guerra, en muchas oportunidades nos contaron a nosotros tantas historias que uno veía historias de película. Esas personas dicen que no quieren volver ahí”.

De esta manera, debe advertirse que, ya que el espacio propició escenarios de integración de actores que pocas veces se habían encontrado, se ha generado una expectativa muy alta sobre los alcances del PDET. Así lo da a entender uno de los delegados comunitarios durante el Grupo Motor de Rioblanco al habersele indagado sobre las oportunidades de este espacio, quien no lo ve con miedo sino con esperanza:

“Yo diría, el entusiasmo de la gente y la esperanza. La gente tiene mucha esperanza y eso es lo que hace que nos estemos hasta la última hora, y eso es lo que hace que nosotros nos desplazemos desde lo más lejos que estemos. Y nos aguantemos el calor y nos aguantemos lo que nos tengamos que aguantar, porque ahora sí tenemos esperanza”.

Ahora, después de evidenciar que los PDET han hecho grandes avances en la reconstrucción de confianza, incluso entre pobladores y ex-combatientes (a pesar de algunos reparos iniciales), debe entenderse que este es aún un proceso en marcha y que puede resultar lento, por lo que la formulación de los pactos veredales y los posteriores pactos municipales y PATR pudieron no haber contado con los niveles

de tejido social necesarios para lograr contar con una visión colectiva del territorio e iniciar los procesos de planificación. Esto puede explicar por qué en algunas de las discusiones, el desarrollo territorial se redujo a un listado de solicitudes para atender necesidades puntuales de corto plazo.

Por consiguiente, encontramos que en los PDET se materializó el riesgo de la “lista de deseos”, es decir el riesgo de obtener listados de solicitudes como resultado de los procesos participativos de planeación. Una líder de Yondó expresa esta insatisfacción sobre los resultados de los espacios que a su juicio se estancaron en solicitudes puntuales sin reflexionar sobre el proyecto de nación, el cual vincula con la reconstrucción del tejido social:

“Los mismos ejes del PDET pues lo están diciendo y por eso te decía que hacía falta una introspección mayor de lo que era el Acuerdo de paz. Porque si tú miras, por ejemplo, [el pilar de] Infraestructura y adecuación de tierras, entonces la gente de una vez se imagina las obras ¿cierto? Y es el imaginario que existe. Y aunque si son necesarias las obras para la reactivación económica ... es que la gente, como no se hizo el trabajo inicialmente de decirle "venga le cuento qué es el acuerdo de paz", [de explicarle] a qué proyecto como nación le estamos apuntando, entonces en el imaginario está solamente la obra ¿cierto? Entonces, necesito la carretera, ¿pa' qué? Pa' sacar yuca. ¿Pa' qué? Pa' sacar maíz. Pero no se mira esa carretera y esa yuca y ese maíz ¿Cómo nos van a ayudar a construir y a restablecer el tejido social que está destruido? ¿ves? entonces eso realmente también quedó borrado”.

Otra de las explicaciones a este fenómeno es que existió un desconocimiento general de los participantes sobre el punto uno de la Reforma Rural Integral (en el que se enmarcan los PDET), y sobre la conceptualización del desarrollo territorial (que proviene para este caso de la Misión Rural), lo cual sumado a la metodología de desarrollar discusiones paralelas cada una correspondiente a un pilar, contribuyó a que los participantes perdieran la perspectiva amplia del proceso y no lograran mantener una visión estratégica a un mediano y largo plazo.

Más aún, se encontró que algunas de las iniciativas propuestas no cumplían con los criterios básicos que podrían permitir convertir dichas iniciativas en proyectos con viabilidad técnica²³, lo cual es importante porque sólo un proyecto que cuenta con viabilidad es susceptible de financiación pública. Prueba de esto es que varias iniciativas pactadas por la comunidad terminaron siendo transformados ad hoc por parte del equipo de sectorialistas (Ver sección 5.6). Esto pudo haberse debido a que no existió la suficiente facilitación de los procesos por parte de actores externos ni suficientes insumos técnicos. De acuerdo con Platteau (2003), el papel de los facilitadores externos debería consistir en iniciar y supervisar un proceso mediante el cual “la comunidad pueda formarse una opinión sobre una lista de objetivos válidos, una secuencia adecuada de su realización a lo largo del tiempo, así como un programa de acción coherente y viable para alcanzarlos mediante métodos adecuados”.

Por ejemplo, en las preiniciativas comunitarias se terminó proponiendo la provisión de ciertos bienes públicos en las veredas, tales como hospitales de segundo o tercer nivel, o universidades, lo cual, a la luz de un criterio de viabilidad técnica, difícilmente se puede promover.

Otra situación que ilustra lo anterior se presentó en Vista Hermosa. Sobre la visión del PCTR surgió una discusión importante durante su socialización en la etapa municipal, dado que se estableció “Vistahermosa para el 2028 que lucha en contra de las intervenciones petroleras para proteger nuestros recursos hídricos...”. A pesar de que hay posiciones divididas sobre la presencia de las petroleras en el

²³ Un proyecto viable de inversión pública es, según DNP (2017) aquel que cumple con los criterios metodológicos de formulación y los aspectos técnicos de su estructuración, aquel que está articulado con los desafíos del desarrollo plasmados en planes y políticas públicas del territorio, aquel que es sostenible en el tiempo y aquel que es rentable económicamente. Esto se traduce en que un proyecto es viable si lo es políticamente, metodológicamente, técnicamente, económica y financieramente, y si es sostenible.

municipio, algunos criticaron el hecho de que exista una contradicción en la redacción de la visión con respecto a una decisión nacional tomada por la ANLA. El Alcalde del municipio de Vista Hermosa, afirmó que:

“La Corte (Constitucional) se pronunció frente a las consultas populares y dijo que una consulta no puede frenar un plan de explotación petrolera ... sería revisar el comunicado de la corte sobre la consulta y ver hasta dónde llegan. La gente puede decir que no está de acuerdo con las petroleras pero la Corte dijo que eso no valía, los municipios tienen competencia en el suelo, pero la nación en el subsuelo y el petróleo está en el subsuelo”.

En consecuencia, la ausencia de los insumos técnicos por parte de la institucionalidad sectorial en la etapa veredal, dejó abierta la preocupación sobre la generación de falsas expectativas en la comunidad en los escenarios donde se plantearon iniciativas a las cuales no es posible darles viabilidad técnica dada su incompatibilidad con criterios políticos o técnicos ya establecidos.

Con respecto a esta falta de insumos técnicos para enmarcar las discusiones, debe resaltarse que los 11 Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral previstos en el Acuerdo de paz, no fueron construidos previa a la implementación de los PDET, por lo cual no se contó con éste u otros insumos técnicos sectoriales concretos para cada región. Para compensar esta deficiencia, desde la metodología se plantearon preguntas orientadoras por cada pilar.

La experiencia con estas preguntas se puede ilustrar con lo sucedido en Rioblanco. En la fase de prealistamiento se socializó el PDET, habiéndose elaborado un documento que contenía una serie de preguntas orientadoras para cada uno de los pilares. Esas preguntas orientadoras se entregaron a los presidentes de las JAC, y sobre ellas el presidente tendría que socializar el contenido de ese documento con su comunidad (entiéndase vereda), de tal manera que dieran respuesta a las preguntas previamente formuladas. El propósito de este ejercicio consistía en que las personas pudieran cuantificar la magnitud de las problemáticas, logrando tener una idea, por ejemplo, del número de familias que había en la vereda y cuántas de ellas no tenían título de propiedad. También este ejercicio permitiría que las comunidades llegaran el día de la preasamblea con unas preiniciativas construidas desde antes, lo que permitiría dinamizar el desarrollo de la preasamblea. Además, el ejercicio de las preguntas orientadoras sería una herramienta para que los facilitadores de la ART definieran la magnitud de los problemas y de esa manera logran dimensionar en qué proporciones se debían orientar los recursos en el territorio. Por ejemplo, logrando establecer cuántas familias vivían en el núcleo y qué tipo de necesidad no estaba satisfecha.

Sin embargo, en el caso de Rioblanco buena parte de los participantes a la preasamblea no hicieron la actividad prevista en la fase del prealistamiento. De esta manera, los datos que inicialmente requería el equipo territorial de la ART, no se lograron conseguir, por lo que se trató de mitigar el problema haciendo aproximaciones durante el espacio participativo. Por ejemplo, especulando durante la preasamblea cuántas familias había en el núcleo veredal, y cuántas de ellas no tenían títulos de propiedad. Así, el objetivo central de las preguntas orientadoras en Rioblanco no se cumplió, en tanto su objetivo primario pretendía lograr establecer la magnitud de las problemáticas en el territorio para aportar insumos a las discusiones²⁴.

Ahora, dado que se especulaba que los PDET iban a contar con importantes recursos económicos pero no se fijó ninguna restricción presupuestal concreta ni alguna contribución que los pobladores tuvieran que aportar para contar con los proyectos que solicitaban (mecanismos de cogestión o corresponsabilidad), esto condujo a que los delegados veredales, siguiendo la misma dinámica de las preguntas orientadoras, tendieran a especular sobre la problemática. Por ejemplo, se partía de la lógica que, si el PDET se implementaría durante un periodo de 10 años, en ese mismo periodo las necesidades serían mayores. Ilustrando lo anterior, suponiendo que en la actualidad se requería formalizar el 60% de los predios, entonces se consideró que en diez años se iban a requerir formalizar el 80%. O si se requería hacer un proceso de

²⁴ No obstante, un resultado no esperado fue que en algunos núcleos veredales este ejercicio ayudó a que las comunidades supieran de antemano qué temas se iban a discutir en las preasambleas, con lo que las discusiones en algunos espacios fueron mucho más dinámicas y nutridas.

adjudicación para el 50% de familias en el núcleo, entonces se solicitaría que fuera para el 80% de las personas en el núcleo, porque se supuso que los miembros de cada núcleo familiar se irían independizando y tendrían sus propias necesidades. Bajo ese criterio, fue que se desarrolló la discusión^{25 26}. Por lo anterior, Ostrom (2005) afirma que la disponibilidad de fondos externos que no incluyen requerimientos de contribuciones por parte de los receptores puede minar las instituciones locales, pues se desincentiva la acción colectiva por parte de los pobladores y se generan dinámicas de dependencia de estos recursos.

La ART enfrentó varios retos que le dificultaron mitigar el riesgo de obtener “listas de deseos” en estos espacios de encuentro, entre ellos identificamos la incertidumbre sobre los recursos que financiarían los planes y los mecanismos de cogestión, pues la misma institucionalidad no tenía clara las fuentes de financiación, montos indicativos, o corresponsabilidades de las comunidades, que permitiera comunicárselos desde un inicio a los participantes; la ausencia de insumos desde los ministerios nacionales sectoriales, particularmente a través de lo que debían ser para ese entonces los Planes Nacionales Sectoriales para la RRI; las restricciones presupuestales para suplir dicha ausencia a través de insumos técnicos a nivel veredal, pues no existe suficiente información secundaria a este nivel que permita obtener datos a bajo costo; la comunicación en territorio de los datos que el equipo nacional recopila para cada municipio, pues esta debe estar lista antes de iniciar el proceso y además se necesitan de metodologías efectivas para socializar dicha información; gestores territoriales que no pueden ser expertos en cada uno de los pilares temáticos, por lo cual no era posible ofrecer facilitación con la misma rigurosidad para cada uno de los temas; los retos que implica el despliegue operativo para desarrollar 1.630 espacios participativos (uno por cada núcleo veredal); y la presión por obtener la firma de los pactos y los planes (Ver sección 5.3) que impedía que las preocupaciones por los distintos retos pudieran escalar para convertirse en discusiones en niveles directivos donde se tomaran decisiones al respecto.

En conclusión, a pesar de la reserva inicial frente al proceso, se logró una convocatoria que efectivamente aportó a la reconstrucción del tejido social, fruto de la reunión de pobladores que no habían tenido la oportunidad de conocerse por las fronteras que impuso el conflicto, el avance en diálogos y discusiones desde varias posiciones y bajo escenarios no violentos, y la participación y fortalecimiento de liderazgos tradicionales, ejercidos por lo general por la junta de acción comunal, y liderazgos nuevos, provenientes de mujeres y jóvenes, con lo cual se hicieron avances importantes en la construcción de un actor territorial colectivo en las zonas PDET.

Por otro lado, estos territorios al ser los más afectados por el conflicto, necesitan de procesos aún más fuertes de construcción de este actor territorial colectivo que logre consolidar una agenda que exprese la diversidad de intereses contenidos en el territorio y que signifique la vía de superación de los conflictos sociales. Esto supone reconocer y abordar explícitamente que en los territorios posconflicto se parte de un escenario en donde se agudiza el tejido social roto, la falta de cohesión social, grupos de interés vulnerables que han carecido de la incidencia y representación adecuadas, baja capacidad de deliberación y alguna

²⁵ Vermillion (2001, referenciado en Ostrom, 2005) ofrece una historia bastante similar para el caso del Programa de Rotación del Riego a Pequeña Escala en Indonesia, en donde para mejorar la participación de los agricultores en el proyecto, un miembro del equipo informó a los agricultores que existía una cantidad de fondos desconocida pero asegurada para efectuar pequeñas reparaciones en su sistema de riego. Ante esto “los agricultores respondieron generando una larga lista de deseos. En uno de los primeros puestos había una curiosa petición para que el Gobierno aumentara en 25 centímetros los muros de contención a lo largo de los 300 metros del canal principal. Cuando se les preguntó por qué lo pedían, algunos representantes de los agricultores respondieron que once años atrás el Gobierno había construido esos muros. Desde entonces las aguas habían acumulado aproximadamente 20 centímetros de sedimentos. Planteaban que si el Gobierno aumentaba la altura de los muros no tendrían que dragar el canal durante otros once años”.

²⁶ Es importante traer a colación una lógica opuesta de un delegado comunitario que estuvo presente en una de las preasambleas, que nos comentaba que él consideraba que las necesidades en su vereda no serían mayores en el largo plazo. Su razonamiento era que con el tiempo sus veredas se iban a despoblar paulatinamente y que las personas jóvenes no querían seguir trabajando en las fincas.

resistencia a la reconciliación, y que esto debe abordarse de manera prioritaria y como una estrategia de largo plazo.

El hecho de que en los PDET no se diseñaran mecanismos explícitos para abordar las particularidades de los territorios posconflicto, lo cual habría implicado diseñar una primera etapa suficientemente larga que se concentrara en el objetivo de la reconciliación más que en la construcción de iniciativas, contribuyó a la materialización del riesgo de obtener “listas de deseos” de los espacios participativos. Esto se suma a la falta de pedagogía sobre el Acuerdo de paz y el enfoque territorial, deficiencias en la facilitación de las discusiones (expresadas en la ausencia de los Planes Nacionales Sectoriales para la Reforma Rural Integral, las deficiencias de la aplicación de las preguntas orientadoras como alternativa a estos planes, y la imposibilidad operativa de los funcionarios de la ART para apoyar las discusiones con información técnica sobre todos los pilares), y la promesa de recursos sin comunicar una estrategia de gestión.

Estos hallazgos permiten sugerir que se requeriría enfocar primero los procesos de participación con el objetivo de reconstruir el tejido social y fortalecer los liderazgos de los diversos intereses y sus capacidades de negociación (el proceso por el proceso en sí mismo), para en un segundo momento, cuando ya se cumplan ciertas condiciones, impulsar la apropiación del actor territorial colectivo de los procesos de desarrollo de su territorio. Además, se recomienda establecer y discutir con la comunidad mecanismos de cogestión de los planes desde el inicio de la construcción de iniciativas para evitar los fenómenos de especulación sobre la magnitud y la tendencia de las problemáticas.

Por otro lado, para mejorar el rol de la facilitación de las discusiones por parte de la ART, se recomienda establecer mecanismos en el diseño del programa que consoliden la cooperación de los ministerios que manejan cada sector, en particular, que logren que los ministerios prioricen el diseño de planes con la oferta sectorial para abordar las particularidades de los territorios priorizados (para que así estos funcionen como el back-office de la estructura del programa). Para complementar o para suplir la ausencia de estos planes sectoriales se recomiendan diferentes estrategias tales como: identificar sistemas de información de acceso público con datos relevantes sobre los pilares temáticos, al menos a nivel municipal, y capacitar a los equipos territoriales en su consulta y comunicación para asegurar que dicha información se presente a los participantes; fortalecer la capacitación de los equipos territoriales en términos del Acuerdo de Paz y el Desarrollo Territorial, consolidar instrumentos pedagógicos desarrollados previamente sobre estos temas para ponerlos a disposición de los participantes, así como destinar tiempo de los espacios participativos específicamente para hacer pedagogía sobre dichos temas; y establecer una red de divulgación de contenidos de todos los equipos territoriales a través de tecnologías de información existentes para compartir mensajes importantes sobre el programa (conceptuales y operativos).

5.2. Mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales (etapa veredal)

La participación de la comunidad en la definición de prioridades de acción para su territorio, así como en la definición de las estrategias para avanzar en las metas que sean fijadas se considera como un factor de éxito en los programas de desarrollo territorial, tomando en cuenta que las comunidades conocen mejor que el gobierno nacional y que incluso los funcionarios locales las condiciones y restricciones de su territorio. De esta manera, si se facilita su participación y se evita que actores institucionales y políticos tengan la posibilidad de capturar las discusiones, se espera que la comunidad se apropie de los espacios participativos, y se materialice el factor de éxito esperado de su participación.

Por otro lado, se puede esperar que limitar la intervención institucional en los espacios de participación de los territorios que han enfrentado conflictos armados y violencia política sistemática, facilita un diálogo franco y sin miedo entre la comunidad, para que así estos espacios puedan contribuir a la reconciliación. Se puede suponer que lo que es visto desde la perspectiva del Estado como institucionalidad, tenga una lectura opuesta desde el punto de vista de los ciudadanos de estos territorios. Procesos armados de captura de dicha

institucionalidad, tanto de guerrilla, como de grupos paramilitares, sumado a la percepción de cohesión entre grupos paramilitares y grupos armados desde el Estado, así como casos frecuentes de captura de los procesos participativos para fines particulares, y corrupción o clientelismo con las iniciativas en discusión, tienen el efecto de convertir al representante institucional en una amenaza para las personas a las que se supone representa. En estos escenarios puede resultar difícil convencer a los ciudadanos de agregar sus preferencias en procesos democráticos, sean ellos representativos o participativos, por lo que parece razonable que sea la garantía de la reducción de intervención institucional (diferente de la gestión y facilitación de los espacios), la que facilite un diálogo franco y sin miedo sobre las prioridades de la comunidad. De acuerdo con lo expuesto más adelante, la evidencia del proceso participativo PDET sugiere que, al menos en la etapa veredal, esto efectivamente fue así.

La recuperación de la confianza era para la ART un imperativo para poder iniciar con la convocatoria y conformar los espacios de participación. Por ejemplo en Yondó, dada la falta de presencia del Estado a lo largo de la historia y la precaria implementación, real y sostenible, de proyectos que transformen la ruralidad, hubo inicialmente reticencia a participar en el PDET por ser una iniciativa del Gobierno. En ese sentido, el relacionamiento territorial fue la antesala de los espacios de participación y fue la condición necesaria para su éxito o fracaso. Este relacionamiento territorial consistió en la socialización, por parte del gestor municipal, de los objetivos de la ART, los del PDET y los de cada etapa de la ruta metodológica. Igualmente, por medio del relacionamiento territorial se iniciaba la invitación o convocatoria a los espacios de encuentro que iniciaban con las pre-asambleas.

De manera similar, en Vista Hermosa el conflicto armado dejó una profunda huella de temor hacia los procesos participativos y asociativos, sin embargo, el paso de los años y la relativa calma que ha traído al territorio la firma del Acuerdo y la presencia estatal ha permitido que los PDET por medio de sus primeros acercamientos de preasambleas y grupo motor lograran propiciar espacios de comunicación y reconocimiento entre los diferentes actores.

En el diseño metodológico de los PDET la etapa veredal es la etapa donde se desarrolla la participación de la comunidad con mínima intervención institucional. En efecto, en los municipios del estudio la etapa veredal se desarrolló con espacios sin intervención directa de la institucionalidad en las discusiones. De manera intencionada las discusiones se abrieron sólo para los habitantes del territorio y negaron la participación a organizaciones e instituciones públicas o privadas. Ello, dado que era, afirma la gerente del PDET Sur de Bolívar y Yondó, “una actividad intencionada para generar mayor participación e inclusión de los habitantes de las veredas. Entonces, la primera fase fue una convocatoria a habitantes”.

Por ende, uno de los aspectos centrales del PDET consistió en contribuir al restablecimiento de confianza entre las comunidades mediante el desarrollo de una etapa de planeación en el nivel básico de organización comunitario sin estructuras representativas. De hecho, no fue común encontrar en los núcleos veredales a actores políticos que hicieran abiertamente proselitismo político²⁷.

Aun así, el PDET contó con la presencia dominante de presidentes o miembros activos de JAC, cuya elección es cada cuatro años en elecciones comunitarias y cuya capacidad de gestión depende de la organización comunitaria, por lo que se puede decir que la lógica representativa también estuvo presente en los PDET, en tanto que se buscaba que los diferentes grupos e ideologías presentes en los territorios participaran sin barreras de entrada de ninguna clase para ningún actor.

²⁷ Como hechos aislados podemos mencionar que en Rioblanco, un líder comunitario al que se le pidió que participara, esto dado que tenía influencia y capacidad de convocatoria en algunos núcleos veredales de difícil acceso por las dinámicas propias de algunos territorios, aprovechó su papel como moderador de las mesas para promover su candidatura a las circunscripciones especiales. También vale traer a colación que, en la pre comisión de este municipio, un exalcalde que el próximo año será candidato a las elecciones municipales, fue invitado y participó en las discusiones de uno de los pilares del PDET.

Lo anterior no se debe confundir con la ausencia de la institucionalidad en los espacios o la ausencia de su responsabilidad de ofrecer insumos técnicos y facilitar los espacios y discusiones. Además, en el caso de Yondó líderes de organizaciones de derechos humanos locales, el Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), entre otras organizaciones, manifestaron haber participado en la fase veredal, aunque en el caso del PDPMM precisaron que su labor fue en calidad de acompañantes y no con un papel activo. Igualmente, según explicó la gerente del PDET Sur de Bolívar, Ecopetrol estuvo en varias pre-asambleas que se realizaron en Yondó, pero en un ejercicio más de observación que de participación. Ejercicio que también desarrollaron funcionarios de la alcaldía según comentaron las comunidades y algunos funcionarios.

Así pues, se puede afirmar que el ejercicio de planeación participativa en la fase veredal sí tuvo como protagonista a los habitantes del territorio, pero no sin estar ausente la institución que se involucró como observadora y organizadora. Dicha presencia no supuso, hasta donde pudimos corroborar, un coacción o direccionamiento del ejercicio participativo, sino que éste se desarrolló según las necesidades y debates que las comunidades decidieron tratar.

Por ejemplo, en Rioblanco, en varios núcleos veredales de este municipio se contó con la presencia de funcionarios de la alcaldía municipal en calidad de moderadores de las mesas por pilares. En el fondo, uno de los motivos por los cuales no fue evidente la influencia de estos, fue debido a que a ellos se les orientó, como a cualquier persona externa, que acompañara el proceso en calidad de moderador de la mesa, y que por tanto no podían incidir o tomar partido en las discusiones.

De manera similar, en la etapa veredal en Vista Hermosa se intentó gestar un espacio donde las discusiones no fueran de control de la institucionalidad, lo cual fue muy bien recibido por la comunidad. De hecho un suceso, aunque aislado, ilustra la fuerte oposición de algunos participantes a que intervinieran agentes de la institucionalidad, incluso de la institucionalidad representativa. En la pre-asamblea realizada en el núcleo veredal de Maracaibo se generó una fuerte incomodidad entre algunos habitantes ante la presencia de una de las concejales que asistió a la sesión para participar como habitante del municipio. Tanta fue la molestia que algunos de los asistentes solicitaron públicamente que ningún funcionario hiciera parte de las reuniones de PDET, ya que consideraban que dichos funcionarios podrían tener intereses políticos y económicos sobre los recursos que llegarían con el programa al municipio. No obstante, la mayoría se pronunció y decidió que la concejala se quedara, ya que argumentaron que es una persona reconocida por su trabajo con la comunidad. Además, se aclaró que, en tanto pobladores de las veredas del municipio, cualquier habitante podía participar, sólo que se instaba a que su participación se hiciera considerando los intereses colectivos del territorio sobre sus intereses particulares.

Este hecho refleja las tensiones que produce el intento de participación de la institucionalidad en la etapa veredal, pues en estas primeras sesiones la ART y el ambiente político brindó ciertas expectativas sobre un alto presupuesto para el posconflicto y, por ende, para el programa. Debido a ello, la comunidad estuvo prevenida ante el intento de algunos actores por politizar los recursos para el PDET. Con esto, podemos decir que la comunidad era muy consciente de los riesgos de captura del proceso por parte de las élites del territorio, así como del riesgo de fraude al que se enfrentan los programas de desarrollo con enfoque territorial (Ver Sección 2). Por lo que pudimos observar, estos riesgos no se materializaron en los PDET, lo que se puede atribuir a que el presupuesto para implementar los planes no se había asignado ni distribuido al momento de la formulación de los PATR y por tanto esta clase de intereses perversos por desviar el dinero de inversión no estuvieron sobre el proceso. Otro efecto inesperado de la ausencia de presupuesto y de la consecuente ausencia de restricciones presupuestales sobre las iniciativas propuestas es que al haber menos parámetros que definieran el diálogo y al no existir restricciones tan fuertes sobre las iniciativas que quedaban incluidas o no, fueron menores las fuentes de desacuerdo entre la comunidad, lo cual pudo facilitar los procesos de reconciliación en torno a discusiones amplias.

No obstante, la ausencia de presupuesto asignado para los planes, al tiempo que facilita las discusiones amplias y reduce los riesgos de captura y fraude, también aumenta los riesgos de especulación

sobre la magnitud y tendencia de las problemáticas (al no establecer mecanismos de cogestión sobre los recursos prometidos), los riesgos de falta de viabilidad técnica (al no considerarse criterios de rentabilidad económica en las discusiones), los riesgos de generar expectativas poco realistas en la comunidad, y por tanto, los riesgos de minar la confianza en una institucionalidad que no es capaz de cumplir con los acuerdos pactados (también descrito en la sección 5.1).

Por otro lado, como se explicó antes, la fase veredal intencionalmente fue dirigida sólo a los habitantes del territorio, no obstante, en municipios como Yondó la reducción de la institucionalidad también pasó por reducir la participación activa de organizaciones sociales, productivas, públicas y privadas. Esto produjo reproches por parte de varias organizaciones que sintieron que el PDET los dejaba de lado en la etapa veredal siendo ellos habitantes y actores a quienes los problemas del territorio también afectan en gran medida. El presidente de la mesa de víctimas de Yondó, por ejemplo, expresó que le había molestado que a la mesa de víctimas no se le hubiera vinculado desde el inicio al PDET, cuando ellos mismos son campesinos, habitan el territorio y han sido reiteradamente excluidos y victimizados. Igualmente, pescadores que llegaron a la fase municipal, reprochaban que a ellos se les había dejado por fuera del proceso construyendo unas iniciativas donde ellos no encontraban representación.

Estos reproches ponen de manifiesto confusiones y falta de claridad. Si bien los funcionarios de la ART fueron bastante reiterativos en precisar que la fase veredal era dirigida solo a habitantes de las veredas, y que, dado que muchas de las organizaciones y líderes de las mismas se ubicaban en las cabeceras municipales, iban a ser convocados solo desde la etapa municipal, en la práctica esta medida no era sencilla de entender para los pobladores, pues los intereses de las organizaciones y muchas de las actividades de los habitantes de las cabeceras municipales están directamente ligados con las zonas rurales de sus municipios, por lo cual no era razonable que quedaran por fuera de las discusiones veredales²⁸. Aún más cuando la convocatoria a la etapa estuvo tan ligada a las Juntas de Acción Comunal (JAC) y los miembros de éstas participaban como representantes. Por otro lado, el mensaje de algunos funcionarios de la ART era que los representantes de organizaciones podían participar en calidad de habitantes y no de representantes, por lo que para algunos actores, haberles negado su participación como representantes negaba también su participación como habitantes. El caso del pescador sirve para ilustrar este punto. En la medida en que el pescador reconoce su habitar el territorio desde su labor de pescador, decirle que su participación debía ser como habitante del territorio y no como representante de su actividad genera confusión y conflicto. Esto, pues la diferencia entre ser pescador organizado que defiende los intereses de su colectividad por encima de los de los demás, y ser pescado organizado que dialoga y expone su situación vinculada al territorio únicamente en el núcleo veredal donde habita no es obvia, sino que debe explicarse de mejor manera. No se trata de que los habitantes de los territorios que ya han pasado por procesos de organización queden excluidos del proceso, pero sí se espera que en tanto representantes de un interés particular puedan hacer que su opinión confluya con los intereses del resto de habitantes del territorio y permita la participación incidente de actores no organizados a los que nunca se les había dado voz.

Otro es el caso de Rioblanco, donde algunos actores organizados posicionaron su agenda, es decir, posicionaron las propuestas que algunas organizaciones tradicionalmente han defendido, como por ejemplo la constitución de zonas de reserva campesina, sin que esto evitara que se promovieran agendas de largo alcance, es decir, agendas en las que hay relativo acuerdo por parte de toda la comunidad, como por ejemplo el oponerse a la construcción de hidroeléctricas, u oponerse a que se adelanten proyectos mineros energéticos en el territorio. Así, encontramos que se entretendió por parte de la comunidad una visión sobre cómo esperan se organice su territorio tanto a partir de las visiones ya construidas por organizaciones, como por visiones compartidas no necesariamente respaldadas por una construcción previa en otros espacios.

²⁸ Con respecto a esto vale la pena recordar que para el 2014 el 62% de los ocupados rurales en Colombia se dedicaban a la agricultura (GEIH, 2014) y que de acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014), el 73,3% de los productores no son residentes en sus fincas, por lo cual bien podrían vivir en la cabecera municipal.

Los casos de Yondó y Rioblanco muestran la necesidad de comunicar de manera más clara la necesidad de darle espacio a las voces que nunca han sido escuchadas, para que así los actores que ya han atravesado por procesos de organización de base participen en sus núcleos veredales correspondientes en tanto habitantes, considerando el territorio como el espacio donde convergen sus intereses particulares con los de los demás sin que esto implique la simple agregación de intereses o aún peor, la imposición de unos sobre otros. No obstante, sí es necesario revisar la exclusión de las cabeceras municipales de los municipios rurales de la etapa rural (veredal) pues dichas áreas son también rurales.

En conclusión, la resistencia inicial a los PDET y a los espacios participativos responde a los contextos propios de los territorios, pues la profunda desconfianza frente a los programas estatales debido a malas experiencias en el pasado, la dinámica política y clientelar y los rezagos del conflicto, generaron reservas, en un inicio, frente al proceso participativo. Dicha desconfianza hacia el proceso fue superada gracias al trabajo de relacionamiento territorial de la ART para generar confianza, el trabajo de la ART y la misma comunidad de supervisión para evitar que el dominio de las discusiones se trasladaran a manos estatales y extra-territoriales, así como, y de manera inesperada, la ausencia de presupuesto que hizo que quienes podrían desviar recursos no se interesaran en el proceso, por lo cual no se evidenció captura del proceso por parte de las élites del territorio ni fraude.

La esencia de la etapa veredal, era recoger las iniciativas en su estado más puro, es decir, en el espacio propio de los habitantes rurales donde la presencia institucional y técnica fuera mínima para evitar que la voz institucional fuera más fuerte que las voces rurales. La evidencia del proceso PDET muestra que se abrieron espacios de conversación sin asimetrías de conocimiento que favorecieron tanto la construcción de visiones compartidas de territorio, como enfoques apreciativos de las potencialidades con que cuentan los territorios para hacer apuestas de desarrollo. Una intervención más estructurante del diálogo en torno a presupuestos definidos con habitantes que no conversaban por décadas y que solo tenían como experiencia compartida los hechos más notables de victimización, probablemente habría limitado las oportunidades de reconstrucción del tejido social al generar formas de competencia entre ellos por asignar el presupuesto.

No obstante, la ausencia de presupuesto asignado para los planes, al tiempo que reduce los riesgos de captura y fraude, y que permite un diálogo más abierto, aumenta el riesgo de especulación sobre la magnitud y tendencia de las problemáticas (al no establecerse mecanismos de cogestión sobre los recursos prometidos), de falta de viabilidad técnica de las iniciativas (al no considerarse criterios de rentabilidad económica), y de generación de expectativas poco realistas en la comunidad (al generarse iniciativas sin viabilidad técnica), tal como se explicó en la sección 5.1.

Por otra parte, se tiene que mencionar que el piloto que se realizó con el equipo técnico nacional y el equipo territorial permitió ajustar la ruta metodológica de la etapa veredal y consolidar la caja de herramientas para que esta etapa respondiera a las particularidades de los territorios, a lo cual se le puede atribuir un factor que explica los resultados exitosos de esta etapa, sumado a las características individuales de los gestores territoriales que permitieron lograr un adecuado despliegue operativo de la etapa veredal.

Ahora bien, también debe reconocerse que la etapa veredal adoptó una visión acotada de lo rural donde la cabecera municipal de los municipios rurales se consideró como área urbana. Por esto se recomienda considerar categorías de ruralidad para incluir dentro de la etapa veredal a las cabeceras de los municipios rurales y para considerar solicitudes de habitantes de cabeceras municipales de municipios no rurales. En este punto se debe considerar que las cabeceras municipales son consideradas como áreas urbanas por los ministerios sectoriales del país, por lo cual debe identificarse qué ministerios tienen competencias sobre estas áreas.

Además, la orientación de la etapa veredal de darle voz a los pobladores rurales a través de una participación sin mediación, no se comunicó con la suficiente claridad a los miembros y representantes de organizaciones ya constituidas por lo que se generó confusión y molestia, por lo cual se recomienda definir

explícitamente el objetivo de propiciar una participación sin mediación para que los gestores territoriales lo puedan comunicar claramente a los representantes de organizaciones.

5.3. Diálogos preparatorios

Para optimizar los tiempos y de esa forma desarrollar un mejor trabajo de valoración de iniciativas es importante identificar temas o aspectos que podrían generar conflicto durante los espacios de participación, para luego adelantar esas discusiones. Identificar esos temas potencialmente conflictivos también sirve para fomentar espacios que propicien la construcción de paz y la reconciliación en los territorios afectados por el conflicto. En los PDET se plantearon los diálogos preparatorios los cuales se debían emplear para, entre otras cosas, facilitar las discusiones.

Los diálogos preparatorios debían contribuir a cumplir el objetivo de reconciliación en tanto que buscaba identificar los temas potencialmente generadores de conflictos y sus actores involucrados, y propiciar un espacio de diálogo en el cual las partes involucradas expusieran sus puntos de vista y se les diera trámite a los conflictos a partir de una iniciativa acordada por las partes²⁹. Además, la facilitación de discusiones a través de los diálogos preparatorios se relaciona con el objetivo de desarrollo territorial debido a que busca la articulación de los actores que habitan el territorio para que trabajen conjuntamente en la construcción del plan que les permitiría cerrar o disminuir las brechas urbano-rurales, aprovechando las potencialidades de la zona en la que habitan, y facilitar la construcción de iniciativas y proyectos que tomen en cuenta los conflictos existentes en el territorio, para que así dichos proyectos no terminen siendo contradictorios entre sí.

En concreto, los diálogos preparatorios fueron diseñados para cumplir con tres objetivos relacionados con la posterior realización de espacios de participación: 1) convocar a nuevos actores que por no habitar en las veredas (es decir, habitar en la cabecera municipal) o por representar instituciones públicas o privadas, hubieran quedado por fuera de la etapa veredal, 2) construir o modificar insumos, realizar ajustes en las propuestas de visión, diagnóstico y en algunas iniciativas, así como preparar a algunos grupos poblacionales para que pudieran asumir su rol y no perdieran la oportunidad de participar y 3) discutir aspectos que puedan generar conflictos.

Si bien los diálogos preparatorios tenían los tres objetivos descritos, durante la observación se pudo evidenciar que los equipos territoriales utilizaron los diálogos principalmente para cumplir con los dos primeros previamente mencionados, dejando de lado la discusión de aspectos conflictivos³⁰.

En el caso específico del municipio de Rioblanco los diálogos preparatorios fueron entendidos como espacios de encuentro orientados a convocar y enseñar la ruta metodológica del PDET, y consolidar los insumos de visión y diagnóstico territorial. Se realizaron diálogos preparatorios y algunas reuniones informales con funcionarios de diferentes instituciones del municipio, con representantes de mujeres, comunidad campesina, población étnica, y víctimas. Cada diálogo fue realizado con actores clave para un pilar específico y en ellos se revisaron las iniciativas propuestas para esos pilares. Se esperaba que las discusiones dieran

²⁹ Reconocemos que los conflictos históricos en Colombia difícilmente podrían ser solucionados a través de diálogos preparatorios, sin embargo, dependiendo de la experticia de los equipos territoriales y de la disposición para el diálogo de cada una de las partes involucradas, se podrían lograr acuerdos para plantear iniciativas que avancen en la solución del conflicto, o al menos, que lo visibilicen. Por ejemplo, si existía una iniciativa que buscaba ampliar una Zona de Reserva Campesina, y por otro lado se buscaba adjudicar baldíos, se identificaba el conflicto y se debía al menos proponer una iniciativa en donde este conflicto se solucionara. Además, si se identificaban esos problemas, se podrían desarrollar estrategias para facilitar las discusiones durante los espacios de participación en los casos en los que los conflictos fueran tan sensibles como para no ser solucionados durante los diálogos preparatorios.

³⁰ Como excepción destacamos el caso de los diálogos interétnicos realizados en Rioblanco como un espacio en el cual se adelantaron discusiones entre las comunidades étnicas y no étnicas que habitan el territorio.

como resultado modificaciones en los contenidos de las iniciativas para superar el alto nivel de abstracción del Pacto Comunitario (PCTR) , no obstante, solamente se realizaron algunos ajustes a sus títulos por lo cual este momento no fue útil para superar la “lista de deseos” que se obtuvo de la etapa anterior³¹.

En el caso del diálogo preparatorio con mujeres, el mismo se realizó a través de un grupo focal. Metodológicamente este encuentro se desarrolló de manera similar a las preasambleas veredales y como resultado se construyó una visión y un diagnóstico territorial, y se elaboraron iniciativas con enfoque de género. Esos productos serían insumos para la precomisión y la comisión municipal.

En el caso del diálogo interétnico, el cual fue entendido como un espacio de integración entre la comunidad campesina y todas las comunidades étnicas del municipio, el principal resultado fue lograr establecer la distinción entre las iniciativas de carácter étnico y las no étnicas. En principio se deseaba construir una visión durante este encuentro, sin embargo, por la complejidad de la tarea y el poco tiempo dispuesto, la visión fue elaborada internamente por parte del equipo territorial de la ART después de que finalizara el diálogo, lo cual releva de cierta manera la importancia de la participación y del fortalecimiento de los grupos vulnerables ante la presión por obtener resultados en el corto plazo.

En el caso del diálogo preparatorio con víctimas, se convocó a la mesa de víctimas en el núcleo de la región de Puerto Saldaña. Como resultado de este espacio se eligieron ocho delegados que participaron en la precomisión y comisión municipal. Con esta reunión se pretendió enfrentar uno de los principales reparos que se hicieron del proceso PDET, que fue la no inclusión de la mesa de víctimas desde el inicio del proceso de participación. Además, se intentó cumplir con la solicitud de tener un espacio exclusivo para víctimas durante el proceso.

Por otro lado, previo al inicio de la precomisión municipal, el equipo territorial realizó un consejo de gobierno con la alcaldía de Rioblanco, en donde se revisaron las iniciativas del pacto comunitario. De esa manera, se buscó articular el contenido del pacto comunitario (PCTR), con las metas de desarrollo municipal y se comprometió a los funcionarios de la administración municipal a participar durante la precomisión y comisión municipal.

En Yondó los diálogos preparatorios también fueron concebidos como espacios en los que se reunía a actores clave del municipio o la subregión para explicarles en qué consistía el proceso PDET y se les invitaba a participar en la precomisión y comisión de la etapa municipal o subregional (según correspondiera), por lo que los diálogos privilegiaron la función de incluir a nuevos actores en los espacios participativos del PDET. La gerente del PDET del Sur de Bolívar expresó lo siguiente sobre los diálogos preparatorios:

“Los Diálogos Preparatorios son un ejercicio de poder compartir la metodología, la agenda y los temas estratégicos del territorio para que los actores [nuevos] pudieran participar. Porque, la fase veredal, la convocatoria fue a los habitantes del territorio. En la fase municipal la convocatoria era: los habitantes del territorio, representados en el Grupo Motor, y lo actores del territorio representados por organizaciones. Entonces, pues se hizo el ejercicio, primero para explicar que la metodología había tenido esa intencionalidad, ósea, que no fue una cosa gratuita, ni salió por el azar, no. Porque nos hicieron muchas observaciones ¿por qué no habían ido ellos a la etapa veredal como organizaciones del territorio? Y no fueron porque fue una actividad intencionada para generar mayor participación e inclusión de los habitantes de las veredas... Entonces los Diálogos Preparatorios tenían ese doble objetivo. Uno, que la gente conociera la metodología. Dos, que pudieran participar. Y tres, que el diálogo no empezaba en lo municipal, sino que arrancaba con el pacto comunitario. Que ya se traía un ejercicio”.

En este municipio se desarrollaron diálogos preparatorios para la etapa municipal con funcionarios de la alcaldía y con el alcalde de Yondó, jóvenes, niños y niñas, víctimas y mujeres. Para la etapa subregional se realizaron Diálogos Preparatorios con empresas como Fedepalma, Ecopetrol, Transporte Fluvial San

³¹ Debemos resaltar que la revisión de esas iniciativas tuvo un primer filtro, el cual fue hecho por el grupo de los sectorialistas de la ART, tema que tratamos en la sección 5.6 y sobre lo cual se identificaron unos hechos problemáticos.

Pablo, empresas extractoras de minerales e Impala. Igualmente, hubo diálogos con entidades ambientales, universidades y con las alcaldías locales. Sin embargo, la convocatoria para cada diálogo fue baja y no se logró integrar a varios de sus asistentes a los espacios de participación de las etapas posteriores del PDET. Estas falencias de los Diálogos Preparatorios, explicó la ART, respondían a la presión por terminar el PATR antes de que finalizara el Gobierno de Juan Manuel Santos, y a la falta de recursos que limitó la convocatoria. Como se mencionó anteriormente, esta presión por resultados en el corto plazo y ahora la falta de recursos para asegurar una convocatoria numerosa, afecta el objetivo de construir un actor territorial colectivo, lo cual es necesario para avanzar en el objetivo de desarrollo territorial a través de planes conducidos por la comunidad.

En el caso de las reuniones con funcionarios de la alcaldía y con el alcalde de Yondó, se socializó el trabajo que la ART había realizado y fueron invitados a participar en la pre-comisión y comisión. En el caso de los diálogos con jóvenes, niños y niñas, se trabajó solo con los jóvenes de la vereda San Luis Beltrán que llegaron a sumar diez jóvenes y diez niños y niñas, pues éstos se realizaron por una oportunidad circunstancial que se dio en dicha vereda, más que como resultado de una estrategia generalizada. En los diálogos con mujeres se revisaron las iniciativas resultantes de la etapa veredal y se postularon unas nuevas, ante lo que se les explicó que esas iniciativas las debían llevar ellas al espacio de pre-asambleas para que quedaran incluidas. Sin embargo, ello no quedó del todo claro y se dejaron estas iniciativas un tanto huérfanas, pues al final nunca se corroboró si las iniciativas postuladas en este espacio efectivamente se incluyeron en el PMTR.

En los diálogos preparatorios de Yondó vale la pena resaltar el papel que jugaron los pasantes del programa Jóvenes Manos a la Paz, quienes venían apoyando el trabajo de la ART y prepararon la participación de los núcleos veredales de San Miguel del Tigre y El Bagre para la etapa municipal. Vale la pena anotar que los Diálogos Preparatorios con jóvenes, niños y niñas en la vereda San Luis Beltrán fueron el resultado de un trabajo de identidad territorial que estaban desarrollando los pasantes de este programa allí. Estos pasantes introdujeron en los diálogos con la comunidad la distinción entre necesidades sentidas y necesidades latentes, resaltando la importancia de poner atención a cuáles eran las palabras que se estaban usando para asegurar que representaran la necesidad tal cual la comunidad la sentía. Si bien, a pesar que su labor debía ser más de asistencia a la ART, lideraron espacios de preparación e introdujeron elementos (la reflexión de “necesidades sentidas” y “necesidades latentes”) que en el discurso de la ART nunca se escucharon. Dentro de las observaciones realizadas, aunque no fue evidente si estos espacios causaron alguna afectación al proceso participativo, se puede considerar como positivo el papel que estas pasantes asumieron dado el poco alcance que tenía la ART para preparar y hacer evidente la importancia del PDET. Así, la gestora municipal de Yondó expresa que:

“Tuvimos estudiantes en práctica de manos a la paz y para nosotros eso fue bastante de ayuda, porque, además de que son personas que están como muy frescas y con ganas de hacer, entonces entendieron la metodología, se implicaron, se colocaron en el proceso, aportaron y fue un valioso apoyo”.

Finalmente, en el caso de Vista Hermosa también se emplearon los diálogos como una forma de convocar nuevos participantes a través de espacios que iniciaban con la explicación de la metodología PDET y sus avances hasta el momento. Se organizaron diálogos preparatorios con afrodescendientes, víctimas, mujeres, y participantes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS). El espacio para afrodescendientes se realizó a manera de conversatorio, donde se convocó a las cuatro organizaciones afro que hacen presencia en el municipio. El diálogo con víctimas se realizó por medio de la convocatoria de la mesa de víctimas y de algunos reincorporados, lo que constituyó un espacio de reconciliación con la institucionalidad encabezado por la ART pues las víctimas se habían sentido rezagadas del proceso de formulación³². En este caso la metodología consistió en revisar el PCTR a la luz del documento

³² Las víctimas no fueron incluidas como población específica en la etapa veredal, aunque algunos hicieron parte de la etapa veredal en el rol de ciudadanos. Este hecho impulsó a las víctimas del municipio a organizarse con la ayuda de cooperación internacional para formar mesas de discusión en torno al PDET. El resultado de estos encuentros fue el documento de “Pre-iniciativas consolidadas de la Mesas de Participación Efectiva de Víctimas (MPEV) de Vista Hermosa para la construcción de PDET”. Este documento fue uno de los insumos de trabajo en los diálogos preparatorios durante

con iniciativas propias de las víctimas realizado meses previos a este diálogo, el Plan de Acción Territorial (PAT) y los Conpes 3931 y 3932. El diálogo con mujeres se realizó aprovechando un encuentro regional para esta población donde asistieron 10 mujeres del municipio, que se reunieron con otras mujeres de municipios PDET de la subregión Macarena - Guaviare³³. El diálogo con PNIS, convocó a asociaciones productivas del municipio, a los representantes de PNIS y líderes del municipio, y empleó como metodología un conversatorio de presentación del PCTR.

La organización de los diálogos en Vista Hermosa fue heterogénea. Por ejemplo, debido a la premura de tiempo y falta de funcionarios ART, identificamos que los diálogos con PNIS y víctimas no fueron realizados con una metodología homogénea o predefinida según el caso, con lo cual se convirtieron en espacios similares a una socialización. El diálogo con PNIS fue a manera de conversatorio y no se habilitó un espacio idóneo para discutir las iniciativas y en lugar de ello simplemente se presentaron a modo explicativo. Aunque durante la exposición de las iniciativas se entregaron papeletas en las cuales se podían sugerir ajustes a éstas, prácticamente nadie las usó. En el caso de víctimas la metodología propuesta generó confusiones en cuanto a su estructura y desarrollo. Además, asistieron muchos actores institucionales, lo que no favoreció la calidad de las discusiones en las mesas de trabajo tal como lo manifiesta un enlace de una organización de cooperación internacional:

“Creería que el trabajo hecho por la mesa se puede perder, si no se utiliza el material que ya hay y la experiencia que las víctimas ya tienen en PDET, vamos a retroceder y no se va a consolidar nada efectivo para la incidencia que necesitan. Sin embargo, vamos a acompañar el proceso, para ver cómo se da finalmente, porque ellos quieren cotejar diferentes planes como el Conpes y pues eso no les va a dar el tiempo, en una jornada no se saca, pero los acompañaremos igual”.

En conclusión, aunque podemos considerar que la flexibilidad de los diálogos preparatorios se mostraba inicialmente como un acierto para enfrentar las particularidades de los territorios, finalmente hubiera sido preferible una metodología flexible pero que ofreciera herramientas variadas para lograr los objetivos propuestos teniendo en cuenta aspectos propios de los territorios, en particular, los conflictos socio-territoriales existentes, los actores involucrados, y sus niveles de capacidad de opinión y deliberación. En el caso de los diálogos preparatorios sucedió que, al solo formularse los objetivos y no haber herramientas que le permitieran a los funcionarios preparar los encuentros, sumado a problemas internos de contratación de equipos por parte de la ART, hubo un componente importante de discrecionalidad. Así, los funcionarios territoriales tuvieron que determinar rápidamente la manera en que se desarrollarían los diálogos y los objetivos con los que era imperativo cumplir. Nos encontramos entonces con diálogos preparatorios que fueron llevados a cabo con la intención de cumplir con unas obligaciones, entre las que, convocar nuevos actores y socializar la ruta metodológica y estado del PDET, adquirirían un papel preponderante frente a la preparación de los participantes para participar del proceso, construir o modificar insumos y discutir aspectos que pudieran generar conflictos. Haber cumplido con los otros objetivos hubiera requerido preparar metodologías de diálogo, cotejar las diferentes iniciativas para identificar conflictos, tener clara la manera en que iniciativas resultantes se debían vincular en siguiente etapa y, de acuerdo con las características del territorio, prever posibles conflictos que se debían saldar en estos espacios. Estas actividades no son menores y requerían del tiempo suficiente para llevarlas a cabo, tiempo que en muchos casos no existía.

Por esto para evaluar el desarrollo de los diálogos preparatorios basados en el análisis de los procesos desarrollados en los tres municipios, proponemos utilizar dos categorías de análisis. De un lado el aspecto formal, y de otra parte el aspecto sustancial. Visto desde el punto de vista formal, a rasgos generales los diálogos preparatorios funcionaron. Valoración que se hace a la luz de la convocatoria y los espacios de encuentro. Desde el punto de vista de la convocatoria, los diálogos preparatorios contribuyeron a integrar nuevos actores que inicialmente no habían sido tenidos en cuenta como grupos sociales diferenciados. Por

las discusiones del PCTR a través de mesas de trabajo. De esta manera, los diálogos preparatorios permitieron a la ART mejorar la relación con las víctimas del municipio, y, sobre todo, escucharlas.

³³ Desafortunadamente, no estuvimos presentes en el desarrollo de este espacio.

otro lado, entendiendo los diálogos preparatorios como espacios de encuentro, consideramos que el balance fue positivo, puesto que promovió la inclusión de diferentes actores, propiciando su integración en función de intereses de grupales.

El punto de vista sustancial se analiza en función de la metodología empleada y de si los diálogos preparatorios incentivaron y cualificaron la participación de los grupos convocados. En cuanto a la metodología empleada, encontramos que ésta no se desarrolló de la misma manera con todos los actores. Dio la sensación de que, en su mayoría, las reuniones se realizaban para cumplir el requisito de convocar a diferentes actores y obtener las actas que certificaran que fueron convocados. Notamos que en las siguientes etapas del proceso las intervenciones de los grupos convocados para los diálogos no estuvieron orientadas a defender iniciativas en función del enfoque diferencial, pues no reflejaron las discusiones dadas durante los diálogos. De hecho, podemos decir que durante los espacios de discusión en las etapas posteriores sus iniciativas pasaron desapercibidas. Es decir, no se vio que los grupos convocados a los diálogos preparatorios tuvieran una participación más preparada o incidente.

De esta manera, en el caso de los PDET el intento de generar una metodología flexible de diálogos preparatorios no estuvo acompañada de alternativas que permitieran a los equipos cumplir con todos los objetivos de esa actividad. Siendo así, que observamos que se daba mayor importancia a la convocatoria de actores y se dejaba de lado la solución de conflictos, los cuales se manifestaron durante las precomisiones y comisiones.

Entonces podemos decir que este proceso fue exitoso desde el punto de vista formal, no así desde el punto de vista sustancial. Fue exitoso desde el punto de vista formal, en el sentido que la ART dio la instrucción de utilizar los diálogos preparatorios para ampliar la convocatoria, lo cual se logró. Además, encontramos que el proceso se retroalimentó entre los diferentes municipios, pues luego de que organizaciones de base en algunos municipios exigieron ser tenidas en cuenta en la formulación del PDET (como por ejemplo las organizaciones de mujeres en Cantagallo³⁴, en la subregión de Sur de Bolívar), el espacio se les concedió y se empezó a ofrecer en los otros municipios.

Sin embargo, entendemos también que este proceso tuvo unas debilidades. Desde el punto de vista sustancial, si bien en la convocatoria hubo la intención de incluir al mayor número de actores, las limitaciones en el presupuesto condujeron a que no hubiera un número de actores representativo de los grupos diferenciales³⁵. Por otro lado, dada la evidente premura de tiempo del proceso y la falta de metodologías claras, el equipo territorial de la ART se enfocó en cumplir con los dos primeros objetivos de los diálogos preparatorios, es decir, convocar a nuevos grupos y propiciar los espacios de encuentro (aspectos formales). Así, se dejó rezagado el objetivo de potenciar el nivel de incidencia de los grupos sociales en las siguientes etapas del proceso, lo cual es fundamental para lograr planes que sean, en vez de la imposición de unos intereses sobre otros, una agenda verdaderamente territorial que exprese la diversidad de actores que habitan en él y fortalezca así a una sociedad democrática. No obstante, reconocemos también que la metodología del proceso desbordaba la capacidad del equipo territorial de la ART para orientar esfuerzos en mejorar los aspectos sustantivos de los diálogos preparatorios, por lo cual en el proceso de logística (Ver sección 5.9) se recomienda un análisis de capacidad y de cargas sobre el personal del programa para asegurar que se cuente con los recursos suficientes (de personal y de tiempo) para desarrollar las distintas tareas. Además, se recomienda diseñar y socializar con los equipos territoriales metodologías para desarrollar cada uno de los objetivos de los diálogos preparatorios, así como establecer mecanismos que posibiliten el monitoreo de las actividades que conducen al cumplimiento de las diferentes metas de los diálogos preparatorios, para aumentar las probabilidades de que se desarrollen actividades para cumplir con sus diferentes objetivos.

³⁴ Cantagallo fue el primer municipio en el cual se realizó la etapa municipal de los PDET a nivel nacional.

³⁵ Vimos por ejemplo que en Yondó solamente fue posible socializar el PDET con los jóvenes de una vereda y en Rioblanco solamente se logró convocar a las mujeres que vivían cerca del centro urbano porque no había subsidio de transporte para movilizar a las mujeres que vivían en los lugares más apartados del municipio.

Finalmente, el análisis de este proceso de facilitación de las discusiones pone en evidencia el gran número de conflictos socioterritoriales que caracteriza a los territorios rurales y en especial los municipios PDET del país, y la falta de espacios en donde se puedan tramitar por vías institucionales y pacíficas. Según Ostrom (2005), la ausencia de mecanismos de resolución de conflictos que sean poco costosos y sin sesgos hacia una de las partes, puede destruir incluso los arreglos institucionales más robustos. Por esto se recomienda consolidar una caja de herramientas (con documentos diagramados que faciliten su uso) para que los equipos territoriales puedan identificar los potenciales aspectos conflictivos en el territorio.

5.4. Construcción y consolidación de la visión del territorio (Grupo Motor, precomisión municipal, precomisión subregional)

De acuerdo con el enfoque territorial, una visión colectiva concertada socialmente es necesaria para dar sentido a la elaboración de un proyecto colectivo de desarrollo, pues permite a los actores territoriales apropiarse y participar de los procesos productivos e institucionales de un programa particular, y de esta manera hace posible que se construyan estrategias que sirvan para alcanzar el desarrollo proyectado (Rimisp, 2015). Según esto, la construcción de un plan de acción no es un objetivo per se, sino que es un instrumento para alcanzar las metas que se concierten. En el mismo sentido el plan construido se convierte en un documento con estrategias inocuas si no existe una visión común, pues los actores no tendrán un sentido profundo, lo que podríamos llamar una motivación intrínseca, para ejecutar las acciones requeridas.

Como ya se ha mencionado antes, desde la perspectiva de los objetivos de la reconciliación y reconstrucción del tejido social, la planeación territorial participativa cumple una función distinta. Para alcanzar estos objetivos el proceso de construcción del plan puede resultar más importante que obtener un plan que cumpla con todas las características para servir como medio para conducir los procesos de desarrollo. Bajo estos objetivos de reconstrucción del tejido social nos encontramos un paso más atrás antes de poder considerar aprovechar las ventajas que implica una colectividad que tenga una visión de futuro clara, pues se parte del hecho que la colectividad se ha fragmentado producto de las dinámicas del conflicto, por lo cual ese es el primer objetivo (la reconstrucción del tejido social). Bajo esta lógica la construcción de visión no es un proceso formal o actividad de un programa, sino un resultado que puede conseguirse a partir de la apertura de espacios de diálogo y reconocimiento entre las partes.

La existencia de una visión compartida, vista como un prerrequisito que debe formalizarse en un espacio de concertación para luego ser traducida en una estrategia estructurada, o vista como un resultado de un (tal vez largo) proceso de encuentro y de diálogo, representa una tensión entre dos perspectivas de un mismo ejercicio. Por consiguiente, dependiendo de la perspectiva adoptada (consciente o inconscientemente), un proceso y determinados productos y resultados pueden evaluarse como éxitos o como fracasos. De hecho, al no existir un consenso sobre cuáles son los resultados esperados de determinado proceso, los ejecutores del programa pueden tomar decisiones sobre la marcha que pueden parecer razonables para unos e ilógicas para otros dependiendo de si quien las analiza o califica espera el mismo resultado que quienes tomaron la decisión.

La construcción de la visión territorial en los PDET suponía un ejercicio deliberativo en el que los habitantes del territorio (que participan desde la etapa veredal), las organizaciones sociales, actores privados y autoridades territoriales (que se agregan al proceso en la etapa municipal), plantean un ideal de territorio a futuro por medio del cual formulan iniciativas, las trabajan y califican.

La visión debía ser una descripción de lo que se esperaba que fuera el territorio en diez años, en donde se plasmaban sueños e ideales. Su desarrollo está planteado como un ejercicio que se comienza a construir desde el Grupo Motor, de donde se obtiene una primera visión que se traslada a la fase municipal para que allí termine en diálogo entre delegados del Grupo Motor y nuevos actores que entran a participar en el PDET. Igualmente, la ART en los trabajos de pre-alistamiento y alistamiento en cada una de las etapas,

debía ir construyendo unos insumos para integrar a la discusión de quienes estaban construyendo la visión. Estos insumos se debían extraer de diferentes documentos como el Plan de Desarrollo y del trabajo en Diálogos Preparatorios.

En la práctica, la construcción de la visión del territorio se construyó de la siguiente manera. Para la visión municipal, en el Grupo Motor se dedicó un espacio para desarrollar dicha actividad en cada una de las mesas donde se encontraban los delegados comunitarios. Sobre ese insumo, se trabajaron las iniciativas posteriormente. Ya finalizada la etapa veredal e iniciada la municipal, durante el pre-alistamiento y los diálogos preparatorios para Rioblanco se pretendió unificar la visión de las comunidades étnicas y no étnicas del territorio.

En lo relacionado con el pre-alistamiento, al interior del equipo territorial de la ART elaboraron el borrador de la visión para la precomisión municipal, en donde se tuvieron en cuenta documentos donde había una proyección del territorio.

Durante las precomisiones municipales, se instaló una mesa de visión paralela al trabajo a las mesas de los ocho pilares de discusión donde se estaban discutiendo las iniciativas municipales, y en esa mesa de visión se discutió una propuesta desarrollada por el equipo territorial de la ART. La metodología de discusión de la visión en la etapa municipal, fue replicada para la etapa subregional.

Este proceso de construcción, integración y consolidación de la visión del territorio, no difirió mucho entre los municipios observados. La distinción encontrada se refiere a los diálogos preparatorios, en los cuales, para el caso de Rioblanco, de la visión que resultó de los diálogos con comunidades étnicas, se hizo un esfuerzo por integrarla a la visión construida en el Grupo Motor y consolidar una sola visión territorial. Contrario a Yondó y Vista Hermosa, en donde la visión resultante del Grupo Motor escaló hasta la fase municipal en donde se discutió entre los delegados comunitarios, organizaciones y entidades públicas, sin un proceso de agregación previo. Esta diferencia bien se pudo deber a que en Yondó, desde la fase veredal, la comunidad étnica de Caño Bodegas quedó integrada al trabajo de los demás núcleos veredales y a ajustes metodológicos realizados por la ART previo a la realización de la etapa municipal en Vista Hermosa.

En el escenario en donde sí pudo haber diferencias, fue en la etapa subregional, en donde, para el caso de Sur de Bolívar y Yondó, se dispuso de un día completo antes de la precomisión para reflexionar sobre lo que implica construir una visión y, finalmente, acordar una. Esto pudo haber contribuido al proceso bajo el supuesto de que la reflexión, el debate y la disposición del tiempo fortalecen a los actores territoriales, sus capacidades deliberativas, y la cohesión social en torno a visiones compartidas.

A la luz de un criterio de representación, podemos anotar que en las mesas de visión participaron la gran mayoría de los actores sociales presentes en el municipio. Desde el punto de vista del criterio de la inclusión, quienes participaron en las mesas de visión fueron delegados comunitarios que, en su gran mayoría, fueron designados en la mesa pilar en la que se encontraban participando. También hubo representación institucional en la mesa de visión. No obstante, las comunidades afrodescendientes de Vista Hermosa no tuvieron representantes en esa mesa debido a que solo dos líderes afro hicieron presencia en el PCTR (debido a inconvenientes internos de la comunidad afro), y ninguno de los dos líderes hizo presencia en la mesa de visión para incorporar el componente étnico.

En el proceso se elaboraron entonces múltiples visiones, desde la que se elaboró en el grupo motor, hasta la visión definitiva que se elaboró en la fase subregional, con un proceso de consolidación que no siguió una metodología única de agregación de preferencias y se decantó por sumar intereses cuando estos no entraban en conflicto. Así se evidenció en el cubrimiento cualitativo en las diferentes etapas del PDET, y así lo constató uno de los integrantes del equipo territorial de la ART en Rioblanco:

“Hicimos una visión en el grupo motor, hicimos una visión en la fase intercultural, hicimos una visión en la precomisión municipal, e hicieron una visión en la subregional. Al final se hizo un documento municipal que hoy tiene una visión. Ahora, una visión es una visión, pero estas visiones eran unos textos con mucha

cosa. Una visión es algo más como el querer de toda una población en unas palabras. Ahí debe decir todo. En el grupo motor hicieron una visión, me imagino que luego que internamente como que la ART la ajustó y se pasó esa propuesta a la Municipal, y allá la cogieron y la volvieron una colcha de retazos. Y le metieron casi que para cada cosa palabras. Entonces quedó un texto como de dos hojas. Y luego eso escaló a la regional y por cada municipio se llevó una visión...”

El equipo de la ART, que fue el encargado de realizar dicha consolidación para someterla a validación por los participantes, no tenía un protocolo para decidir en casos donde las visiones eran contradictorias, por lo cual solucionar estos desacuerdos quedaba a discrecionalidad del equipo. Es importante recordar que el enfoque territorial aboga por la construcción de un actor colectivo cuya visión sea expresiva de la diversidad de intereses contenidos en el territorio, sin reducirla a una sencilla suma de intereses particulares, y, menos aún, a la imposición de las prioridades de algún actor en particular. Por esto una visión colectiva del territorio debería ser un resultado intermedio más que un proceso dentro del programa.

Por otra parte, podemos decir que resulta problemático el hecho que mientras se están discutiendo las iniciativas ya sea en el grupo motor, en la precomisión municipal o en la subregional, paralelamente se esté construyendo la visión de territorio. En sentido estricto, cada una de las iniciativas tendrían que corresponder a una estrategia para alcanzar dicha visión compartida, que entonces debería existir antes de iniciar la construcción de iniciativas. En sintonía con lo anterior, uno de los delegados del Ministerio de Ambiente que estuvo presente en la firma del PATR del Sur del Tolima y del Sur de Bolívar, sugería lo problemático que resultaba ese aspecto de la metodología, en el entendido que se podrían profundizar nuevos conflictos territoriales:

“[Sobre el ejercicio de construir la visión de territorio] A mí me parece (...) que cómo sabe uno qué iniciativas plantea si no tienen la visión de pa´ dónde van. Y yo le pregunté luego a [Funcionaria ART]. Entonces yo le decía, una de las preguntas que yo puse, que a veces las iniciativas no concuerdan. Nosotros hicimos un triangulito, donde decíamos, el plan de acción está en la mitad, y aquí hay iniciativas, conflictos ambientales, visión ambiental del territorio con prospectiva a X años. Las iniciativas deben atender a resolver los conflictos socio ambientales, no a profundizarlos. Y las iniciativas deben estar en consonancia con esa visión del territorio, y si no, ¿Para dónde vamos?”

Ahora bien, como resultado del trabajo que realizó la mesa de visión, dicho espacio resultó importante en el entendido que diferentes actores comunitarios, probablemente varios de ellos con intereses opuestos, se integraron en función de plasmar qué esperaban de su territorio en el futuro y con ello, tienen un efecto parcialmente positivo sobre el objetivo de reconciliación. No obstante, asumiendo que uno de los ocho pilares del PDET era el de reconciliación, encontramos que también se presentó la misma limitación metodológica descrita al referirnos a la coherencia entre las iniciativas de otras mesas y la visión construida allí.

Además de los problemas metodológicos de una visión elaborada paralelamente a las iniciativas, también se incluyen los problemas de fondo en la visión. Por un lado, aquellas visiones del territorio que no están alineadas con los objetivos económicos o sociales del gobierno (este problema se amplía en la sección 5.6 con el análisis de la materialización del riesgo del “complejo de adán”). Un ejemplo constante de ello ha sido el tema de conflicto entre los temas medio ambientales y las empresas minero energéticas en los territorios.

En Yondó y Vista Hermosa se solicitó sacar de la visión del PMTR la intención de oponerse a la intervención de explotación de hidrocarburos y minerales debido a que esta visión del territorio “no corresponde” a los intereses nacionales. Esto suscitó discusiones fuertes entre la comunidad y la ART, pues la autonomía de la comunidad por plasmar su visión del territorio fue supeditada a una negociación con la ART para evitar incorporar temas que puedan generar inconvenientes en la implementación del PDET. Este tema en específico puede generar una discusión más amplia, debido a que la oposición de la comunidad a la intervención petrolera y de extracción minera es de vieja data y ya ha ocasionado conflictos al interior de estos dos municipios. Sin embargo, en el caso de Vista Hermosa la ART y los representantes PDET acordaron

después de una acalorada discusión, no incluir en la visión que “el municipio se oponía a la extracción petrolera”, pero si incluirla en una iniciativa del primer pilar, lo cual influye en la importancia que se le dará a este tema durante la implementación del PDET en este municipio. No obstante, no será hasta su implementación que podremos determinar el impacto de retirar de la visión el tema petrolero e incluirlo como una iniciativa más.

Sumado a esto, otro problema de fondo es el propio requisito del programa de construir una única visión para un territorio, ya sea por la validez de las subregiones como territorios socialmente reconocidos o por la factibilidad de que en un territorio exista una única visión conjunta a pesar de la heterogeneidad de las preferencias e intereses que pueden convivir en un mismo espacio. Por ejemplo, un funcionario de la ART se cuestionaba sobre la conveniencia de haber definido la subregión Macarena - Guaviare de la manera que se hizo pues consideraba que la construcción de una sola visión era difícil en una región con dos departamentos tan diferentes:

“La visión hubiera sido más fácil si se partía la subregión de otra manera porque los dos territorios (Meta y Guaviare) son muy diferentes. Guaviare es más población étnica, mientras que, el Meta es población colona”.

En conclusión, aunque la construcción de visión territorial generó un espacio de encuentro, reflexión y debate entre habitantes, organizaciones e instituciones públicas y privadas (lo cual permite decir que fue exitoso en términos de la perspectiva de reconciliación y reconstrucción del tejido social), se identifican dos obstáculos metodológicos fundamentales para el buen desarrollo del proceso de construcción de visión (en términos de la lógica de los programas de desarrollo territorial). Primero, dado que los diálogos preparatorios no siempre tuvieron una metodología que permitiera adicionar o crear insumos que se agregaran a la discusión de la visión que venía escalando desde la etapa veredal, las proyecciones que nuevos actores pudieran hacer del territorio a diez años se perdieron, aunque es cierto que estas perspectivas se podían agregar en el desarrollo de las precomisiones, pero ello, sólo si las personas eran seleccionadas para representar en la mesa de visión. Segundo, la consolidación de la visión de manera paralela a la elaboración de iniciativas en la etapa municipal y subregional condujo a que éstas últimas desconocieran la visión territorial hacia la cual debían tender y sólo terminaban siendo compatibles por el carácter abstracto y amplio de la visión. En este sentido, se presentan las precomisiones municipales y subregionales con desarticulación entre visión e iniciativas. Por esto se recomienda que la construcción de la visión del territorio se defina como un resultado en el cual se debe avanzar antes de la construcción de iniciativas y no como una actividad paralela a esta construcción.

Ahora bien, lo presentado en esta sección conduce a realizar reflexiones de fondo. En primer lugar, el mismo requerimiento de los PDET de construir una única visión por subregión plantea la pregunta sobre si la subregión PDET es un territorio socialmente reconocido, dado que fue delimitado de arriba hacia abajo. Por esto se propone establecer un proceso de validación y redelimitación de los territorios definidos por la institucionalidad nacional como uno de los primeros pasos de la ruta metodológica. En segundo lugar, se evidencia el alto nivel de dificultad de alcanzar la construcción de un actor territorial colectivo que comparta una visión territorial en donde se reflejen la diversidad de intereses sin ser simplemente una suma o una imposición de unos sobre otros. Por esto se insiste en que construir esta visión es una estrategia de largo plazo que no es factible alcanzar a través de actividades dentro de la construcción de un plan de acción, para lo cual se debe entender como un resultado intermedio que sale del control de los gestores del programa³⁶.

³⁶ De acuerdo con la cadena de valor expuesta en la sección 3, mientras los insumos, procesos y productos están bajo el control de las acciones de los implementadores del programa, los resultados e impactos de estas acciones salen de este control al depender también de variables exógenas.

5.5. Construcción y transformación de iniciativas en proyectos (preasamblea, Grupo Motor, diálogos preparatorios, precomisión municipal)

En los programas de desarrollo territorial los planes son el medio para conducir social, política, y técnicamente los procesos de desarrollo. Estos planes deben estar caracterizadas por tener un enfoque multisectorial, tener en cuenta los vínculos rural-urbanos, e invertir en los activos del territorio (Rimisp, 2015). Si estos planes son construidos a través de iniciativas definidas por los actores territoriales, se espera que sus probabilidades de éxito de los planes aumenten. Además, si los planes se operacionalizan en un conjunto de proyectos y acciones concretas, se espera que esto sea a su vez un facilitador de la participación en la implementación y seguimiento, pues los actores territoriales se sentirán más motivados a participar desde proyectos concretos y estructurados que a partir de una visión abstracta de desarrollo.

En términos de reconciliación, en los PDET la formulación de las iniciativas construidas participativamente son el instrumento a través del cual todos los actores trabajan en la construcción de paz, pues se considera que la implementación de estas iniciativas contribuirá al cambio profundo en las condiciones de los territorios, lo cual es absolutamente necesario para superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición (Decreto 893 de 2017), lo que en últimas significa que esto es absolutamente necesario para una reconciliación sostenible. En este punto es claro que el objetivo no es sólo la reconciliación por las consecuencias del conflicto armado vivido, sino la reconciliación sostenible, es decir la paz estable y duradera. Los procesos descritos anteriormente pueden verse como pasos para reconstruir el tejido social necesario para iniciar programas de desarrollo territorial que conduzcan a una reconciliación sostenible. Por supuesto, dicho inicio de un programa de desarrollo territorial supondría volver a implementar dichos procesos (1 al 4) pero sobre la base de un tejido social ya reconstruido, y primordialmente bajo las lógicas del desarrollo territorial, pues la reconciliación ya sería un proceso recorrido.

De acuerdo con las anteriores lógicas, las iniciativas comunitarias a lo largo de todo el proceso deberían estar sujetas a la visión del territorio. No obstante, nuestra experiencia en campo indica que eso no sucedió de esa manera. Como se explicó en la sección anterior, la construcción de la visión y la elaboración de las iniciativas se desarrollaron de manera paralela. Por esto las iniciativas no necesariamente estuvieron sujetas al contenido de la visión municipal, lo que pone en riesgo la coherencia del proceso y de los resultados que se obtengan de él, o de manera operativa, pone en entredicho la importancia de construir una visión que no es tenida en cuenta en el proceso.

En el proceso de valoración de las iniciativas que se desarrolló en la comisión municipal y subregional, la última pregunta era: ¿La iniciativa está alineada con la visión construida del municipio? Cabe anotar que para el momento en que se leía la pregunta, los participantes, en su mayoría desconocían la visión construida, así que la pregunta era en realidad el momento para dar a conocer la visión y determinar si las iniciativas sí estaban alineadas con ella o no. Hasta donde se observó, a esta pregunta ninguna iniciativa respondió de manera negativa y tampoco se dio mayor debate que pusiera en cuestión esto. Es posible que la falta de debate o la facilidad con que las iniciativas quedaban vinculadas a la visión se dio, sobre todo, por el carácter general de esta última. Dicho carácter puede permitir que casi cualquier iniciativa quede alineada con la visión. En este sentido, no se puede afirmar concluyentemente que las iniciativas representen o conlleven a que se alcance la visión propuesta, ni que la visión propuesta se pueda ver traducida en las iniciativas resultantes.

Por otro lado, se esperaba que a medida que avanzara el proceso las iniciativas debían ser cada vez más concretas. Durante la precomisión municipal y subregional se dispuso de una herramienta denominada *Ficha de proyecto*, mediante la cual se pretendía superar el nivel de abstracción de cada una de las iniciativas. Esa ficha de proyectos contenía una serie de criterios referidos a responder qué y cómo implementar la iniciativa. Como resultado de ello, se buscaba la transformación de las iniciativas en proyectos. En la práctica, notamos que esta herramienta no se utilizó con suficiencia al momento de cualificar las iniciativas, pues los delegados comunitarios carecían de insumos técnicos para construir la ficha de proyecto. Por esta razón esta herramienta no logró resolver el reto inicial, que era superar el nivel de abstracción de las iniciativas.

En este punto es necesario analizar el papel que jugó el equipo de sectorialistas. Los sectorialistas son funcionarios contratados a nivel nacional por la ART que son especialistas en cada uno de los temas que se trabajan en los pilares de la metodología del PDET. Este grupo de sectorialistas entró a desempeñar un rol importante desde el inicio de la fase municipal. En primer lugar, los sectorialistas junto con el equipo territorial de la ART se reunieron a revisar cada una de las iniciativas veredales y sobre ello, procedieron a revisar el título de cada una de ellas. Al respecto, uno de los funcionarios del equipo territorial de la ART manifestó durante una conversación informal su inconformidad con el trabajo que ellos realizaron, aunque reconociendo las limitaciones que enfrentaban en el entendido que entraron a desempeñar un rol tardío en el proceso:

“Nosotros mandábamos información y ellos nos decían que no, que eso se hace de esta manera. No es por nada, pero nosotros estuvimos en una capacitación en donde los sectorialistas no... Porque los sectorialistas entraron después de que arrancó todo. Pues nosotros fuimos a una capacitación y apenas ellos tenían un mes de haber ingresado. Venían era como a aprender de lo que nosotros habíamos hecho, para ellos empezar a proponer. Claro, hay gente muy capacitada en el tema académico, que de pronto tengan algunas experiencias en el tema laboral, pero aquí, esto es un proceso que se arrancó ahora. O sea, ¿quién tuviera experiencia en este proceso? No había gente porque este era un proceso nuevo”.

En segundo lugar, los sectorialistas también se desempeñaron como moderadores en las discusiones de los encuentros municipales y subregionales durante la precomisión y la comisión. Su rol en esos espacios fue concebido como actor orientador de las discusiones entre los delegados comunitarios, dado sus conocimientos y experticia sobre los temas. En algunos casos su participación no estuvo exenta de polémica en el sentido que varias de las iniciativas que promovieron los delegados comunitarios durante la fase veredal, estuvieron sujetas a los criterios de la viabilidad técnica de las mismas, criterio fuertemente promovido durante los espacios de discusión por parte de los sectorialistas. En una de las entrevistas que le realizamos a un integrante del equipo territorial de la ART, este manifestaba que los sectorialistas en algunas situaciones estaban desfasados al obstaculizar la inserción de algunas iniciativas, so pretexto de la viabilidad técnica de las iniciativas:

“Ellos veían eso desde allá en Bogotá, no lo veían desde el municipio, y le voy a poner un ejemplo. En salud, en un núcleo veredal de Rioblanco nos dijeron que sería importante que existieran helicópteros ambulancia, porque los helicópteros ambulancia le iban a permitir sacar a tiempo los pacientes de gravedad y poder salvarles la vida. Los sectorialistas dijeron que eso era una falacia, que para qué nosotros íbamos a creer que era posible tener un helicóptero ambulancia... Resulta que... en un corregimiento que se llama el Limón en Chaparral, hubo una reunión por una visita del gobernador... y ahí vino el comandante de la fuerza aérea de Tolimaida, y le dijo al gobernador que tenía disponible un helicóptero para unidad asistencial en el Tolima, para atender casos de emergencias en salud... Los sectorialistas decían que eso era una falacia, que eso era incumplible, y resulta que solo era de voluntades políticas y de voluntades de esfuerzos que ya tenían. Era unir capital humano, unir lo que ya se tenía, como los helicópteros, y ponerlos al servicio de la comunidad. Entonces en cosas como eso ya medio se pifiaban porque lo veían desde Bogotá...”

Al respecto, traemos a colación la postura de uno de los gestores territoriales de la ART, en clave de entender las diferencias de enfoque que se experimentaron en el transcurso del proceso de participación y cómo las iniciativas aparentemente terminaron transitando hacia un enfoque sectorial. Brevemente el gestor de la ART sugiere que las dificultades de este proceso se explican por el desconocimiento de las dinámicas territoriales por parte del nivel nacional o lo que él llama “el centro” y por las ambigüedades respecto a la apropiación de lo que significan los procesos participativos, en particular en términos de descentralizar la toma de decisiones y otorgarlo a las comunidades en territorio.

“Yo creo que hay varias fragilidades en el centro. Una es que no se entiende bien el enfoque territorial. Otra, que el centro no cede espacios de poder. La otra, sigue la mirada vieja y antigua de que el

campesinado es ignorante, de pa qué se consulta, ¡Muchos lo creen!, que les parece una estupidez irle a preguntarle a un bobo qué quiere, 'que es que nosotros somos los que sabemos...'"

En ese orden de ideas, el gestor de la ART sostiene que a medida que se avanzó en la implementación del PDET, el enfoque territorial se diluyó por la presión del nivel nacional de obtener un documento (el PATR) que cumpliera con sus expectativas. Según el gestor, la metodología del PDET terminó desconociendo las dinámicas territoriales, y ni siquiera terminó siendo propicia para garantizar una dinámica de interacción entre las diferentes posturas comunitarias. Más bien lo que se terminó privilegiando fueron las orientaciones de los actores técnicos que acompañaron los espacios de participación para los cuales lo importante era obtener un PATR y no el proceso participativo para llegar a él.

"Yo la verdad creo que la metodología del PDET no da para eso [Para que se logren acuerdos al interior de los espacios de participación]. La metodología es más para satisfacer al centro que a la región. El centro quiere tener rápido un documento... Es decir, lo territorial quedó suelto, perdido completamente, pasó de PDET a PDETs, de enfoque territorial terminó siendo un enfoque puramente sectorial que era la antigua manera de ver el desarrollo rural que era puramente sectorialista..."

Ahora bien, dada la complejidad del proceso de participación, el gestor sugiere que este tipo de procesos requerían de un acompañamiento previo hacia las comunidades rurales, donde estas se logran cualificar a instancias del proceso mismo de participación. Siendo así que al final las opiniones de la comunidad no quedaran a la deriva, frente a los aplicativos y actores técnicos del PDET.

"Hubo un momento donde se arrancó, se adoptó un poco más teórico que práctico, que se iba a adoptar investigación de acción participativa. Yo dije bueno, ¿Y eso se hace en un año? Vuelvo a la pregunta, si usted no le da tiempo a la gente y no tiene herramientas para incentivar a la participación no hay nada. ¡herramientas ciertas! que incentiven a la participación. Eso se quedó como ahí, hubo un sector de tecnócratas que valoran mucho la tecnología y poco la ideología. Entonces todo lo redujeron a una tabla de Excel y a unas máquinas que reciben todo y procesan y vuelven protagonista a un aplicativo inútil, porque en el fondo lo es, porque no piensa. Entonces mete y embuta y embuta como haciendo salchichas e ideas y cosas que al final qué va a salir de eso. ¡Claro, no va a salir nada! Entonces es muy difícil que, si yo no tengo una fortaleza teórica, si no entiendo qué es el enfoque del territorio, cómo se da eso desde el centro, porque cuando yo hablo de enfoque de territorio desde el centro, tengo que ceder en escenarios de decisión y de poder, o si no, no se va a dar el enfoque de territorio".

En todo ese entramado, vemos entonces que una vez los sectorialistas adquirieron protagonismo, dejaron de ser relevantes las posturas de la comunidad que estaba inserta en los espacios de participación. Esto afirma un miembro del equipo territorial de la ART:

"Hay un desequilibrio muy grande. El campesino no tiene el suficiente poder de la palabra, no tiene el suficiente conocimiento del territorio, el campesino reduce el mundo a la vereda y a algunas veredas circunvecinas y más allá, es un tema de otros. En teoría, en el enfoque territorial hay territorios en construcción, y este sería un territorio en construcción. Uno tendría entonces que iniciar ese proceso de formación y de inducción a la gente a que entienda que hay que construir el territorio... Entonces cuando él va a ir, y el técnico le va a decir que pa' qué va a decir eso si no hay plata, el campesino accede inmediatamente. El técnico le va a decir que el Gobierno no tiene plata para aquello, pero para esto sí. Es por eso que el campesino queda enmarcado en las políticas del centro, poniendo los enfoques. Si íbamos a hacer un plan territorial, lo mínimo que tenía que ponerse encima de la mesa era el cambio de enfoques y herramientas de política. Pero para qué me consulta si me está diciendo que me tengo que someter a las herramientas de política que hay. Entonces ahí se perdió el enfoque de territorio".

Esa sensación de subestimación al conocimiento de la comunidad lo percibió un representante de víctimas de Vista Hermosa en la firma del PATR de Macarena – Guaviare, en cuya afirmación también se evidencia la manera como el proceso perdió transparencia para los actores territoriales:

“La ART jalaba para su lado, pero nosotros no nos dejamos. No querían incluir una iniciativa y así lo imprimieron, nosotros nos dimos cuenta esta mañana, hicimos romper ese documento y hacer el ajuste y volverlo a imprimir para volverlo a firmar”.

Finalmente, como resultado de este enfoque sectorial, el gestor de Tolima plantea que los resultados de los espacios de participación fueron “listas de deseos”, con lo cual de este modo se materializó también el riesgo descrito en la revisión de literatura y en la sección 5.1 .

“Al final lo que se quiere tener es un listado de proyectos para que un tecnócrata en Bogotá diga que le dieron un fondo, y él dirá: ‘A éste yo le pongo la plata’, ¡No más, esa es la idea!”.

En conclusión se evidenció que en el transcurso del proceso PDET se adoptó como objetivo último la entrega de un documento que cumpliera con los criterios de viabilidad técnica, reduciendo la importancia inicial de la participación como mecanismo de reconciliación y como ventaja para construir estrategias adecuadas a las características territoriales³⁷. Esto se puede explicar por un cambio de enfoque metodológico durante el proceso PDET expresado por la entrada de los sectorialistas como actores determinantes.

De esta manera, se presentaron dos situaciones que vale la pena analizar. En algunos casos la comunidad expresaba que se quedaba sin instrumentos para defender sus posturas frente a voces expertas (estas últimas representadas por los sectorialistas) dada la baja capacidad de deliberación de los actores locales, o también, se presentó una disputa al interior de los espacios de participación que condujeron a que los delegados comunitarios manifestaran su descontento, al no poder incluir ciertas iniciativas que a juicio de ellos eran relevantes para darle un viraje a las estructuras territoriales que tradicionalmente han profundizado conflictos en sus comunidades (por ejemplo la explotación minera o la construcción de hidroeléctricas). La sensación que quedó en la comunidad es que se relegó el espíritu del PDET, al minimizar su componente participativo e impedir que avanzaran iniciativas que según sus habitantes podrían enfrentar situaciones que han profundizado el atraso de sus territorios.

Esto muestra evidencia de que en los PDET se materializó el riesgo que enfrentan los programas de desarrollo territorial del “complejo de Adán” y de recibir presión por mostrar resultados en el corto plazo (Ver sección 2). Según las apreciaciones de los actores territoriales, el equipo de sectorialistas entró tardíamente al proceso y empezó a orientarlo sin tomar en cuenta los avances que se habían realizado hasta el momento, imponiendo su perspectiva sobre lo que podía considerarse o no como una iniciativa con viabilidad técnica. Además, al encontrarse posiciones no alineadas entre las preferencias de los actores territoriales y las del gobierno central, tanto en la visión (como se describió en la sección anterior) como en las iniciativas, el equipo de sectorialistas y algunos funcionarios de la ART privilegiaron la posición del gobierno central. Con esto cobra sentido la reflexión de Platteau (2003) de que algunos procesos buscan facilitar que los pobladores locales terminen haciendo lo que el implementador del programa quería hacer desde un principio. Por otro lado, la constante presión por obtener un PATR que cumpliera con criterios de viabilidad técnica guió varias decisiones que se tomaron durante el proceso de construcción de iniciativas, al acelerar los procesos de participación y darles a las iniciativas un enfoque más sectorial que territorial.

Lo anterior se puede explicar porque en el diseño del programa no se priorizó la discusión sobre la definición de los objetivos perseguidos con la participación en cada una de las etapas del programa, ni se definió explícitamente qué se esperaba que fuera el PATR, por esto la entrada de los sectorialistas fue efectiva para algunos y perjudicial para otros. Por esto se recomienda establecer un tiempo

³⁷ RIMISP, como parte de sus recomendaciones a la metodología de los PDET, desarrolló una herramienta de valoración para verificar el aporte al desarrollo territorial de las iniciativas. La sección 5.6 detalla este asunto.

suficientemente largo para el diseño del programa en donde se prioricen discusiones conceptuales sobre sus objetivos, sobre las posibles tensiones o interacciones que se pueden presentar entre dichos objetivos, y sobre componentes fundamentales del programa tal como la participación de los actores territoriales en cada etapa y los planes de acción producto de los procesos participativos, así como estructurar de manera lógica, en el diseño del programa, la interacción entre procesos, productos, y contexto para crear una teoría de cómo se espera que el programa (y sus distintos procesos) conduzcan a los objetivos planteados.

Por otro lado, el equipo nacional de la ART tenía la expectativa de obtener iniciativas viables técnicamente producto de los espacios participativos, pero sin abordar los retos de diseño y operativos que se han expuesto en este documento y que se debían superar previamente. Por esto, se generó cierta frustración al encontrar iniciativas que constituían “listas de deseos” y se decidió que la manera para superar en el corto plazo este reto era integrar al proceso al grupo de sectorialistas³⁸.

A pesar de los anteriores hallazgos, las comunidades obtuvieron pactos y planes que reflejaban sus discusiones e iniciativas, y que servirán como instrumento de planeación de sus territorios, lo cual se evidencia en la firma de todos los pactos y planes que se tenían previstos. Por esto, aunque el papel de la participación como vía para que los actores territoriales conduzcan sus agendas de desarrollo pudo transformarse en este proceso de transformación de iniciativas en proyectos, es claro que los PATR representan el producto de un proceso de fortalecimiento y discusión de estrategias desde el territorio.

5.6. Valoración de iniciativas (comisión municipal, comisión sub-regional)

En la teoría del desarrollo territorial, los actores territoriales tienen una ventaja sobre el gobierno central y otros actores extraterritoriales en la definición y priorización de los proyectos que impulsan las potencialidades de su propio territorio, al conocer de primera mano las dinámicas en la que está inmerso. Aprovechar esta ventaja significaría avanzar en el desarrollo territorial y en la construcción de una paz estable y duradera.

En la ruta metodológica de los PDET, la valoración tiene por objeto darle un orden a las iniciativas que refleje las necesidades más sentidas del territorio. La instrucción de la ART era responder Sí o No a una serie de preguntas que indagaban si cada iniciativa se relacionaba con unas dimensiones que la ART había definido, con lo cual se obtenía un puntaje de 1 a 100. El puntaje y el consecuente ordenamiento de todas las iniciativas debería reflejar el aporte que su implementación tendría sobre la transformación del territorio.

Por lo anterior las comunidades asumieron que la valoración iba a servir de guía para priorizar la implementación de las iniciativas. Sin embargo, la ART ha sido explícita en decir que la valoración que va dando orden a las iniciativas no condiciona la implementación, sino que ésta está sujeta a otros factores, como disponibilidad de recursos y facilidad de ejecución, por lo que en la práctica el objetivo de la valoración de iniciativas no fue claro. En general, la comunicación por parte de la ART hacia la comunidad no fue clara respecto a cómo se desarrollaron las herramientas de calificación, ni cuáles son los criterios sobre los que se elaboraron las mismas, o cuál era su objetivo práctico.

Por otro lado, la ART limitó el debate que se generaba con la respuesta a cada pregunta diciendo que en este ejercicio solo había que responder Sí o No³⁹ en relación con si las iniciativas afectaban de manera directa las preguntas de evaluación. En algunas mesas hubo discusiones, pero de extenderse mucho, la ART las sometía a votación.

³⁸ Es necesario mencionar que para evitar el nivel de abstracción y asegurar el enfoque territorial en las iniciativas existía un insumo técnico que no se aplicó en territorio.

³⁹ Los manuales de esta metodología incluyen criterios para la deliberación. No obstante, estos criterios no fueron socializados o utilizados por la ART en los espacios de participación.

En este sentido, como no hubo claridad sobre los criterios de calificación que evidenciaran un objetivo concreto, las personas siguieron asumiendo que el orden del listado iba a dictar el curso de la implementación, a pesar de que la ART lo negó enfáticamente.

En entrevista con un funcionario de la ART él expresaba que “la intención que se tiene con esa calificación es revisar realmente cuál sería esa iniciativa que la gente quiere que se haga de primero y así, como establecer un orden ¿ya? Para entrar a estructurar y volverlas proyecto”. Otro funcionario expresó en otra entrevista:

“Lo que sucede es, como le explicaba yo a la gente, la calificación, cualificación, priorización, como usted lo quiera llamar, hoy no nos da la certeza de que las iniciativas que quedaron con mayor, más puntuación en cada municipio sean las que se van a desarrollar primero [...] Obteniendo ahí esos puntajes nos dan unos márgenes de posicionamiento de cada una de las iniciativas, pero no nos dice que necesariamente vamos a iniciar con las que tienen más puntaje. Eso sí fue muy claro. El puntaje nos determina los impactos que se puedan tener dentro de la población, la mayor subsanación de falencias que tiene la población puede ser que nos dé la puntuación, pero no necesariamente los recursos están dados para cumplir a hacerlo de arriba hacia abajo”.

A pesar de las confusiones generadas sobre los participantes por la falta de claridad respecto al objetivo de ordenar iniciativas, el ejercicio de valoración no era, de por sí, muy complicado. Además, porque los esfuerzos para que la dinámica se entendiera fueron bastante provechosos. Así, por ejemplo, en el coliseo donde se desarrolló la comisión municipal en Yondó, se dispuso de una esquina donde estaban unas fichas grandes con cada dimensión, categoría y pregunta. Allí se realizó un ejemplo de lo que había que hacer en la mesa, lo cual sirvió bastante para el desarrollo del ejercicio. Igualmente, se repartieron unas copias con cada dimensión, categoría y pregunta que permitió a las personas orientarse en el ejercicio.

Sin embargo, el diseño propio de la metodología hacía que se tuvieran que leer una gran cantidad de preguntas por cada una de las iniciativas. Esto tenía como resultado que el ejercicio se volviera repetitivo y condujera al desgaste de las personas involucradas en el espacio de participación, y a que la metodología de la valoración fuera propensa a que algunas iniciativas se asociaran con temas que probablemente estarían mejor clasificados con actividades de otros pilares.

Incluso, la certeza en la que cayeron muchos de los participantes de que la priorización determinaba el orden de la implementación, condujo a que dejaran de prestar atención a la orientación que dio la ART al inicio del ejercicio, es decir determinar si cada iniciativa estaba relacionada o no de manera directa con alguna de las preguntas. Lo que sucedió fue que algunos asistentes respondieron en función de que las iniciativas que ellos consideraban totalmente necesarias se ubicaran en los primeros puestos, por lo que los resultados de este ejercicio pierden confiabilidad al depender de la intencionalidad con la cual las personas respondieron.

En el desarrollo del ejercicio, intentando evitar esto, los funcionarios de la ART se esforzaron por mostrar que había iniciativas que no se relacionaban de manera directa con ciertas preguntas que la comunidad estaba diciendo que sí. Esto comenzó a generar roces y confundió el objetivo de la actividad. Así, y dado que la ART debía respetar la decisión de las comunidades, aunque las juzgaran equívocas, resultaron iniciativas con puntuaciones muy altas que a juicio de los funcionarios de la ART estaban sobrecalificadas. Esto lo ejemplifica un coordinador de PDET de la siguiente manera:

“Por ejemplo, una iniciativa que era desarrollar el Esquema de Ordenamiento Territorial, ósea, actualizarlo, sacó cien. Y uno dice: pero ¿cómo le apunta esto a mejorar la movilidad? ... La gente dijo que sí, y la calificaron, y no pudimos cambiar la calificación y salió con [una puntuación de] cien. Entonces si uno ve, realmente, esa calificación está sobrecalificada. Entonces ahí hay que hacer unos ajustes y más bien decir: mire, definitivamente esto no le apunta a esto y no le apunta a esto otro. Pero como la metodología no lo permitía, entonces tuvimos que dejarla así”.

Para evitar esta sobre calificación, para la etapa subregional la ART creó el Comité de Redacción, el cual, entre otras funciones, tenía la labor de ajustar la puntuación revisando si efectivamente las iniciativas se relacionaban directamente con las dimensiones formuladas.

Más aún, en el caso de Vista Hermosa las iniciativas no fueron valoradas. En el caso de la etapa municipal se realizó un análisis de cada iniciativa que dio como resultado la agrupación en líneas estratégicas previamente definidas por la ART. El ejercicio de agrupación en líneas estratégicas fue participativo, los integrantes de la mesa discutieron cada iniciativa (conociendo las líneas estratégicas definidas) y al finalizar la deliberación, decidían la línea más adecuada para cada iniciativa.

Según uno de los integrantes del equipo territorial de Vista Hermosa, este ajuste se debe a instrucciones dadas desde el equipo nacional de la ART y la valoración iba a ser realizada por los sectorialistas quienes tomarían como insumo la información de cada iniciativa y criterios como disponibilidad presupuestaria, entre otros.

En el caso de la etapa subregional de Macarena-Guaviare, incluso la valoración por líneas estratégicas fue omitida, por lo cual tomó mayor relevancia el criterio de valoración que le otorgan los sectorialistas a los proyectos del Plan de acción. Esto supuso la disminución del peso de la participación de la comunidad en la toma de decisiones sobre las iniciativas que se consideran más importantes en el territorio, descartando así la ventaja que los programas de desarrollo territorial encuentran en los ejercicios de planeación participativa.

En conclusión, mientras se mantuvo, el proceso de valoración funcionó en su aspecto puramente operativo, sin embargo, la lógica con la que fue diseñado e incluido en la metodología se distorsionó en la práctica, a tal punto que en Vista Hermosa se eliminó por completo. De esta manera, las explicaciones sobre lo que se debía hacer fueron sencillas y la gente entendió rápidamente la dinámica del ejercicio. Se contó con material de apoyo que facilitó la dinámica del ejercicio, aunque por el poco espacio que se dio para la deliberación alrededor de este, la gente comenzó a operar de manera mecánica. La prueba del éxito operativo del ejercicio es que, como la dinámica no cambió entre la etapa municipal y subregional en Yondó y Rioblanco, aunque las dimensiones de calificación sí, los participantes pudieron replicar el ejercicio con mayor fluidez en la etapa subregional gracias a la experiencia en la municipal.

Sin embargo, el ejercicio fue confuso, tanto por la falta de claridad sobre su objetivo como por la respuesta de los participantes, por lo que el vínculo entre el proceso y el objetivo que cumplía en la cadena de valor del programa se diluyó. La falta de claridad en el objetivo de la calificación, bien puede ser consecuencia de que nunca se hubieran explicado los objetivos con los que se elaboraron las preguntas de valoración. Sin claridad de las preguntas para qué, o con qué horizonte se crearon, muchos de los participantes terminaron determinando ese objetivo según lo que les dictaba el sentido común, es decir que el ordenamiento de las iniciativas dictamina el orden de implementación. Este objetivo lo negó reiteradamente la ART, pero sin ser capaz de aclarar la función específica de ordenar las iniciativas, por lo que muchos continuaron desarrollando el ejercicio en sintonía a lo que ellos creían que era el objetivo central. En este sentido, el ejercicio terminó desarrollándose de acuerdo con dos directrices. Por un lado, estaba la directriz puesta por la ART de determinar si cada iniciativa se relaciona directamente con las preguntas. Por otro lado, producto de la falta de claridad sobre el objetivo del ejercicio, se calificó en función de que las iniciativas preferidas quedaran con la puntuación más alta. Por esto se propone comunicar con claridad a los participantes los objetivos perseguidos con la participación en el proceso de valoración, así como, destinar desde el diseño el tiempo necesario para preparar este ejercicio con una lógica de deliberación participativa.

Ahora bien, en Vista Hermosa, con la decisión de eliminar por completo la valoración de las iniciativas, se descartó la ventaja que los programas de desarrollo territorial le atribuyen a la participación de la comunidad de priorizar más eficientemente las iniciativas que potencian a sus territorios. En este punto no queda claro el objetivo que se perseguía con la asistencia de los actores territoriales a las asambleas, pues dicha decisión

no sigue la lógica del objetivo de desarrollo territorial ni el objetivo de reconciliación sostenible. Por lo tanto, se recomienda que este tipo de cambios sean explicados para que así se tenga claridad sobre el proceso.

5.7. Delegación en espacios de representación (elección de delegados a niveles posteriores)

El proceso de participación y elección de delegados en los PDET es una de las bases fundamentales para el éxito del programa, ya que, incorpora un sentido de construcción colectiva del territorio y, sobre todo, impregna de un sentido democrático al proceso participativo. Para las personas que habitan los territorios rurales, gran parte de los planes que se han construido participativamente no han sido del todo transparentes en la elección de los representantes de la comunidad, debido a que se llama un número reducido de líderes y lideresas, o en algunos casos, esos representantes no tienen el respaldo unánime de la comunidad.

En particular, el proceso de delegación se dio de la siguiente manera. Durante las preasambleas veredales se eligieron ocho delegados, uno por pilar, en cada uno de los núcleos veredales. Y en paralelo, en el caso de los cabildos indígenas y la comunidad afro, estos eligieron sus propios delegados al grupo motor⁴⁰.

Una vez elegidos los delegados que irían al grupo motor, en este espacio se reduciría la representación comunitaria a cuatro delegados por núcleo veredal. Estos representarían a su vez, cada uno, dos pilares. Estos delegados participarían en la fase municipal.

Durante la etapa municipal ingresaron nuevos actores comunitarios, los cuales inicialmente no habían sido incluidos en la etapa veredal. Siendo así que, en el marco de los diálogos preparatorios durante la fase municipal, se realizó un grupo focal de víctimas de mujeres, y un encuentro de víctimas donde se eligieron los delegados que los representarían en la pre comisión y comisión municipal.

Durante la precomisión y comisión municipal, se eligieron dos delegados en cada una de las mesas por pilar, quienes representarían a la comunidad en la fase subregional. En esta elección se otorgaron cupos diferenciales a ciertos grupos de especial protección como mujeres, víctimas, comunidades étnicas, y reincorporados.

Los cupos para la representación de delegados fue una discusión que se gestó en Cantagallo (piloto nacional de los PDET para la fase veredal). En un grupo motor que se realizó allí, los entrevistados expresaron su inconformidad frente a las limitaciones de la representación desde la etapa veredal hasta la municipal (momento donde se realiza el grupo motor). Ello, pues consideraban que no era razonable responsabilizar a ocho personas por la representación de más de treinta familias por núcleo veredal, esperando que ellas tengan presentes todas las problemáticas del núcleo. Lo que se expresaba en el grupo motor es que, si el PDET es para los territorios, se les debería garantizar mayor representatividad en función de que las iniciativas sean consensuadas y validadas por más habitantes de las veredas. Esto expresa un delegado de la etapa municipal en el municipio de Vista Hermosa:

“Entonces, yo sí creo que, bajo ese criterio, de reducir el personal, de que ya... por ejemplo en este espacio [de pre-comisión y comisión municipal] que solo quede uno del grupo motor por cada pilar, eso es un compromiso enorme, porque esa persona es la responsable del pilar, que se haga todo más o menos lo que está presentándose en el pilar, es una responsabilidad grande. Además, porque, yo creo que entre más seamos en un espacio de estos, podemos ayudarnos a que todo quede incluido”.

Ante ello, la respuesta que daba la ART es que, por la metodología y temas presupuestales, una mayor representatividad no era posible, lo cual las comunidades no terminaban de creer. Sobre todo, porque

⁴⁰ Nótese que el resguardo indígena se constituye en núcleo veredal

consideraban que se hubiera podido ampliar la participación de la población si se hubiera reducido la asistencia de funcionarios de la ART. Esto nos dijo un asistente a la pre-comisión municipal en Cantagallo:

“Yo si digo que el espacio para las comunidades fue muy corto y que, por términos logísticos, porque eso es lo que justifican, por términos de metodología, dicen ellos que por eso no se podía un personal más [...] En ese sentido, yo creo que hubo dificultad ahí en la escogencia, que era muy limitado y la justificación no es válida. Yo creo que el Gobierno es el que maneja el recurso, y va a decir que logísticamente no puede [...] Y la metodología, hay infinidad de metodologías para que las comunidades puedan participar”.”

Lo anterior es una manifestación más de la lectura negativa que tienen muchos pobladores de los territorios posconflicto acerca de la institucionalidad (Ver sección 5.2), por esto, dentro de la estrategia de recuperación de confianza, también es muy importante escuchar las percepciones negativas de la población y mejorar las estrategias de comunicación sobre las decisiones que puedan generar conflicto entre la comunidad y la institucionalidad nacional.

En la etapa subregional en un inicio la ART había abierto plazas sólo para un representante por pilar, un representante de víctimas, uno de PNIS y tres de alcaldía. Con los siete municipios PDET del Sur de Bolívar, se contaría con un total de noventa y un delegados para ciento cincuenta plazas que había, según explicó el coordinador del PDET. Pese a ello, la comunidad no se convenció y se organizó para exigir más cupos. Luego de un rato de debate un funcionario de la ART informó a los participantes que para las víctimas y PNIS se abrirían dos cupos respectivamente. Ante ello, las mujeres exigieron que a ellas también se les diera representación, lo cual fue admitido logrando dos plazas para mujeres. Las víctimas también se organizaron y exigieron más representación, lo cual fue atendido dándoles dos plazas más. Los jóvenes no tuvieron representación en este municipio, porque, según comentaron otros representantes, no protestaron para lograrlo y “si ellos no pelean por lo suyo nadie más lo va a hacer. Porque si ellos se hubieran organizado nosotros los respaldábamos, como con las mujeres y las víctimas, pero como no hicieron nada...”. Esta lucha por representación permitió que para los otros municipios se abrieran las mismas plazas.

La elección de los delegados en las diferentes etapas del proceso se hizo de manera democrática, es decir, se elegía por votación quiénes serían los delegados comunitarios. Ahora bien, dentro de ese proceso de elección podemos identificar los siguientes resultados.

La convocatoria masiva en preasambleas permitió que la elección de delegados y delegadas fuera más transparente, lo cual puede elevar la posibilidad de éxito en la creación de iniciativas, ya que serían elaboradas por personas reconocidas por la comunidad que conocen muy bien el territorio y, por ende, su aporte sería de gran valor para el desarrollo del territorio. Además, se abrió el espacio a nuevos líderes o lideresas que no necesariamente venían de las JAC, y, por lo tanto, se generaron nuevas reflexiones y alianzas con líderes y lideresas de las JAC.

No obstante, dado que los municipios PDET afrontaron graves problemas relacionados con el conflicto armado, la relación entre las personas de la misma comunidad no siempre se da de manera armónica, pues el tejido social se encuentra altamente fragmentado. Ante la reciente firma del Acuerdo de paz, hasta ahora la comunidad ha tenido la oportunidad de relacionarse entre sí de una manera más “libre”, sin embargo, las situaciones del pasado mantienen enemistades y reservas ante los intentos de diálogos dentro de la comunidad. Estas situaciones fueron evidentes en los municipios estudiados.

Por otra parte, también podemos destacar que el proceso de elección fue la oportunidad para que la comunidad aprobará la gestión de sus líderes tradicionales. Es decir, el proceso de elección en algunos casos era visto como la oportunidad de otorgarle legitimidad al líder, o en su defecto, de reprobar su gestión. Por ejemplo, durante una de las preasambleas veredales de Rioblanco, le preguntamos a un líder comunitario por qué no apoyaron la candidatura del presidente de una JAC, a lo que el líder nos respondió: “Hay líderes viejos con ideas viejas”.

En algunos espacios, el proceso de elección de delegados se hizo por descarte. En algunos casos no se postulaban suficientes candidatos, y, por lo tanto, no había manera de realizar un proceso de elección entre más de un candidato. En otros casos, como la elección se realizaba al final del día, la mayoría de las personas en las mesas por pilares ya se habían retirado para ir a descansar.

Dentro de nuestra observación, notamos que ha habido algunos liderazgos tradicionales (aquellas personas que siempre participan en todas las reuniones, por ejemplo, las que convoca la alcaldía), que conduce a que casi que, de manera implícita, la comunidad asuma que ellos son quienes deben representarlos en las siguientes etapas del proceso PDET. El tipo de liderazgo descrito se caracteriza por ser un liderazgo representado por personas mayores.

Así mismo, los estereotipos de género y la falta de jóvenes líderes influenciaron la elección de las personas delegadas. En el caso de las mujeres, a pesar de que participaron más mujeres de lo que se esperaba, la elección de delegadas no logró ser equilibrada en comparación a la de sus compañeros hombres. En la fase veredal, el equipo territorial de la ART insistió en que se debía cumplir una cuota de representación femenina durante la elección de delegados al grupo motor y a la fase municipal. Fue así como se trató de mitigar la brecha entre hombres y mujeres en el escenario de representación.

Por ejemplo, según la ART y organizaciones observadoras como USAID, el número de mujeres delegadas en Vista Hermosa fue bajo en comparación al de los hombres. A pesar de que existía un enfoque de género transversal a la construcción del PDET, en campo no se idearon estrategias para promover liderazgos femeninos. Por lo que hizo falta facilitar que aquellos liderazgos femeninos, que ya están consolidados en campo, tuvieran la oportunidad de ser representantes de su comunidad.

El gestor de paz de Vista Hermosa también cuestionó la poca participación de las mujeres en el espacio PDET, lo cual, según él, reduce la representatividad del espacio mismo.

“En el espacio de PDET, en la parte Veredal no hubo representatividad porque faltaron mujeres en estos espacios, tal vez, responde al diseño y se reflejó en la falta de mujeres en el proceso, aunque han estado cercanos a la mesa de mujer y otros procesos. Espero que con eso se logre que las mujeres participen efectivamente”.

Entre las causas que pueden explicar este fenómeno se encuentran la realización de diversas labores (y por más tiempo) en el campo y en el hogar por parte de la mujer rural. Por lo tanto, el tiempo que debe invertir en las labores asociadas a actividades reproductivas y del cuidado, dificulta que la mujer pueda invertir más tiempo y trabajo sobre el rol de liderazgo comunitario. Otra de las causas, puede ser la subestimación de la mujer en roles de liderazgo, asociadas a nociones culturales asociadas al machismo.

En el caso de los jóvenes el rol de liderazgo ha sido un tema preocupante, ya que se observó un bajo número de personas jóvenes delegadas en las tres etapas del PDET. Algunas de las causas que explican este fenómeno puede ser la migración en busca de mejores oportunidades a las ciudades, la falta de relevo generacional en los liderazgos, el agotamiento por las labores realizadas en el campo, y la falta de motivación.

El Gestor de paz de Vista Hermosa explicó este fenómeno por la historia de conflicto que ha desplazado a los jóvenes tanto del campo como de las JAC, así como por la falta de organización de este grupo incluso en los cascos urbanos.

“Los jóvenes no han hecho parte del ejercicio, es un proceso muy difícil, porque primero hay un fenómeno que se habla mucho en la comunidad y es el envejecimiento del campo porque las oportunidades en el campo y las condiciones para trabajar la tierra ya no son la indicadas y parte de eso es por la historia del conflicto, pues esto hizo que los jóvenes no estén en el campo y por eso no participan en las JAC, ya que, en la vereda quedan muy pocos y los que quedan no están interesados porque están buscando cómo irse del municipio, pero ninguno quiere estar en el campo, eso ha hecho que no haya forma de rastrear a jóvenes participando. Y en el casco urbano tampoco existe una estructura muy sólida entre los jóvenes, así como hay

liderazgos, iniciativas y avances, como haber logrado la política pública de juventud, no existe un motor representativo de juventud... hacen falta procesos asociativos”.

En el PATR de Macarena – Guaviare la confluencia de situaciones ocasionó que algunos de los delegados PDET de varios de estos municipios no pudieran asistir a la precomisión y firma del plan debido a problemas logísticos propios de la ART (será explicado en la siguiente sección) y cambios por parte de la misma comunidad, donde los delegados fueron reemplazados por los suplentes PDET. Uno de los delegados de PNIS mencionó que:

“Hubo delegados que fueron cambiados y llegaron los suplentes, y es gente que no conocía el tema y aquí se vinieron a estrellar porque no habían estado en las reuniones anteriores”.

Desconocemos las razones de los cambios, pero al ser de último minuto afectaron de manera directa la capacidad de las comunidades para ser representadas apropiadamente por personas que conocieran desde un principio el proceso PDET, desde su etapa más temprana como la fase veredal hasta su fase más avanzada, como lo es la fase subregional.

En conclusión, hay algunos elementos constantes en las tres narraciones de los procesos de elección para delegados PDET, entre ellos están: baja representación de liderazgos femeninos, baja participación y número de delegados jóvenes, bajo número de candidatos para ser representantes de sus núcleos, y desacuerdos entre liderazgos tradicionales y nuevos.

En el diseño del programa se había previsto las dificultades para que mujeres y personas jóvenes fueran y desearan ser elegidas como delegadas, sin embargo, no fueron evidentes las estrategias de las ART para mitigar esta problemática de manera efectiva y masiva. Se recomienda entonces establecer suficientes ejercicios de cualificación de la participación a grupos históricamente marginados de los espacios de decisión, así como abordar en el diseño del programa, la complejidad de los procesos de fortalecimiento de los liderazgos que se presenta en los territorios posconflicto por los legados de la guerra (procesos de violencia y estigmatización).

Así mismo, la reconstrucción de tejido social es un proceso lento, por lo tanto, esperar que exista una armonía imperante en los municipios acerca de la gestión de líderes tradicionales y nuevos, aun es algo prematuro de pensar, sin embargo, estos espacios aportan precisamente a los diálogos de conciliación internos.

5.8. Devolución y validación de los pactos (asamblea veredal)

La devolución y validación de los pactos logrados busca darle legitimidad y transparencia al proceso, al compartir con la comunidad los resultados y avances, permitir que la comunidad reclame la ausencia de iniciativas acordadas, y permitir que hagan control a sus representantes. Además, este espacio de asamblea es otra oportunidad para que las personas se reúnan y discutan sobre la planeación de su territorio y sobre la visión que tienen otras veredas sobre el mismo. Este ejercicio funciona como otro proceso que empodera a los actores territoriales y promueve el capital social de la comunidad.

En la ruta metodológica se había establecido que la devolución de la información se debía hacer de manera permanente, sin embargo, solamente en la etapa veredal se ideó un espacio para este fin, que fue la “asamblea veredal”. En las demás etapas la ART debía apoyarse en los delegados comunitarios para devolver la información. Con respecto a esto último, devolver la información por medio de los representantes fue algo que se les dijo a estos delegados, pero no hubo ningún tipo de estrategia para corroborar que de hecho esto se hiciera.

Durante las asambleas veredales, los delegados comunitarios que participaron durante el grupo motor en representación de su núcleo veredal, le presentaron a su comunidad los resultados de los acuerdos

a los que se llegó durante el grupo motor. Adicionalmente, eso permitió que la comunidad ejerciera control sobre el tipo de representación que ejercieron sus delegados, y en caso de ser necesario, incluir una iniciativa que no fuera tenida en cuenta durante el grupo motor, pero que sí había quedado consignada en el acta de la preasamblea. En resumen, el carácter de la asamblea tiene la intención de garantizar transparencia y legitimidad durante el proceso de participación.

Sin embargo, en muchos municipios donde los PDET empezaron tardíamente, tal como en Yondó, la Asamblea Veredal no se realizó. La ausencia de estos espacios para devolver la información a las comunidades respondió a tres factores: Poca necesidad (a juicio del funcionario entrevistado), falta de presupuesto, y premura en los tiempos. Según un funcionario de seguimiento, evaluación y planeación del PDET Sur de Bolívar y Yondó, el objetivo que se pretendía con la Asamblea ya se había saldado con el trabajo realizado en las preasambleas y el Grupo Motor. La información ya estaba completa y no era necesario robustecerla más. Por esto, ellos como ART juzgaron innecesario hacer la Asamblea:

“Nos dimos cuenta que en la pre-asamblea habíamos recogido prácticamente todo. La Asamblea solamente era para, lo que se tomó en la pre-asamblea, llevarlo a una asamblea general, que establecía el Grupo Motor, y volverlo a confirmar con todos los campesinos de las zonas. Pero nos dimos cuenta que en la pre-asamblea se había alcanzado absolutamente todo, y que los objetivos buscados estaban totalmente alcanzados, en lo que tenía que ver con las iniciativas que es lo finalmente nos interesa después de toda esta serie de pre-asambleas. Entonces por costos, por tiempos, por absolutamente todo, se vio innecesario esa etapa que era la Asamblea”.

Otra de las explicaciones dadas por la ART se refiere a la falta de recursos para la ejecución de la Asamblea. La gestora municipal de Yondó explicaba que, según lo que entendió porque para ese momento ella apenas estaba siendo contratada:

“[fue] por una cuestión administrativa, de recursos, entiendo. [En] el nivel nacional dijeron: no. Vamos a generar... a generar, pues [que lo que ya se hizo] se llame asamblea, y lo que hacemos [ahora] es preparar como la fase ya de lo municipal”.

Otro factor por el que se decidió no hacer la Asamblea fue la premura en los tiempos. Esto, pues la meta puesta por el equipo ART regional era tener terminadas todas las fases PDET antes de que terminara el periodo presidencial (es decir, agosto de 2018): “Nos urgía, también, hacer la acción por el cambio de Gobierno. Queríamos también que estuviéramos dentro del proceso, primero, para que se diera alcance al pacto regional, que era lo que nos interesaba, para dejarlo con el Gobierno anterior”. Esta decisión evidencia que el riesgo que denominamos en la revisión de literatura “presión por resultados a corto plazo” se materializó en los PDET, pues, aunque las asambleas habían sido consideradas importantes en la conceptualización del programa, la presión por conseguir resultados (en este caso la firma del PATR) hizo que se tomaran decisiones contrarias.

La gestora municipal de Yondó afirma que ella se esforzó luego del Grupo Motor por mantener informada a la gente que había participado. Igualmente, luego de la etapa subregional, ella estuvo repartiendo el pacto municipal a cada líder con el que se encontraba y buscaba hacer presencia en el concejo municipal y otros espacios en donde socializaba el trabajo realizado. No obstante, estas acciones no fueron precisamente una devolución y validación de lo acordado, sino, más bien, una socialización del PMTR.

Rioblanco y Vista Hermosa, por el contrario, fueron dos de los municipios donde sí se realizaron asambleas veredales. En Rioblanco, durante estas asambleas se socializó el pacto comunitario con la comunidad presente en el núcleo veredal, luego de discutir en las mesas por pilar asuntos concretos relacionados con la cualificación de las iniciativas del pacto comunitario. Ahora bien, durante la plenaria del espacio de participación, la comunidad intervino y si lo consideraba pertinente, sugería que se hicieran ajustes a las iniciativas o se agregaran algunas que no fueron tenidas en cuenta en el grupo motor. Eso arrojó como resultado, que se ajustara el contenido del pacto comunitario en la etapa veredal.

Además, se realizó un proceso de socialización (una vez quedó consolidado el pacto) en otros espacios de la ART, como los proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC) y diálogos preparatorios, además de espacios ajenos a la ART, en donde se invitaba a la agencia a reuniones convocadas por organizaciones sociales, por las alcaldías o por cooperación internacional.

Las asambleas también mutaron en la necesidad de cumplir objetivos diversos. Es decir, mientras que en Vista Hermosa se hicieron asambleas veredales con el fin de compartir con la comunidad el contenido del pacto comunitario, en Rioblanco se aprovechó el escenario de las asambleas veredales, para superar el nivel de abstracción de las iniciativas comunitarias.

En algunos casos, este escenario reflejó algunas tensiones. Hubo sectores de la comunidad que no estaban de acuerdo con que se incluyera para su núcleo veredal determinadas iniciativas. Iniciativas que fueron promovidas por otros representantes de otros núcleos veredales durante el marco del encuentro del grupo motor. La forma de resolver esas desavenencias se hizo aclarando que ciertas iniciativas se orientarían para ciertos grupos veredales. En ese caso, la validación del contenido del pacto comunitario fue útil para garantizar la transparencia en la formulación de las iniciativas contenidas en el pacto comunitario, las cuales estuvieron sujetas a la legitimidad que le otorgaba la comunidad en los núcleos veredales.

Por otro lado, hay que añadir un factor adicional, y es que frente a las preasambleas veredales, en las asambleas la asistencia disminuyó casi a la mitad. Esto se puede explicar por el desgaste que se ha experimentado dentro de la comunidad a lo largo del proceso participativo, puesto que no ven en él un incentivo para asistir. Por otro lado, otra razón que puede explicar la menor receptividad por parte de la comunidad en las asambleas veredales, fue porque nos encontrábamos ad portas de un escenario electoral, que denotaba una gran incertidumbre sobre el futuro del proceso de paz y en consecuencia de los PDET.

En conclusión, la eliminación de las asambleas da cuenta de que primaron los criterios de reducción de costos y premura por obtener el PATR sobre el fortalecimiento de la legitimidad y transparencia del proceso, así como sobre la facilitación de un espacio más para fortalecer el empoderamiento de los actores y su capital social. Además, este proceso dejó ver los efectos que puede tener sobre estos procesos las coyunturas electorales y el desgaste que implica asistir a espacios participativos, pues en los municipios donde sí se hizo asamblea la participación disminuyó en gran medida con respecto a las preasambleas. Por esto se recomienda profundizar en el análisis de las razones que explican la menor participación registrada en los espacios de devolución y validación, e incluir en el diseño del programa los mecanismos para abordar dichas razones.

De cualquier forma, en donde se hizo la asamblea se propició el encuentro de la comunidad y la perspectiva que ellos seguían siendo los protagonistas del proceso. De esta manera se recomienda mantener la realización de ejercicios de devolución y validación para contribuir al fortalecimiento de los actores territoriales y de transparencia del proceso, así como hacer seguimiento a la responsabilidad que se le asigna a los delegados comunitarios de "devolver" los pactos a sus comunidades en los casos donde no se realicen estos ejercicios.

5.9. Logística de los espacios de participación

El buen desarrollo de los espacios de participación no solo depende de que en éstos se propicie el debate entre diferentes actores, de que se facilite la información necesaria, de que existan metodologías claras, o de que se haga una convocatoria amplia, también de que la logística no afecte negativamente los aspectos antes mencionados. Es decir, que los espacios donde se desarrollan las actividades, su ordenamiento respecto a las sillas y el sonido, entre otros, así como la reserva de hoteles, la preparación de alimentos y bebidas que se reparten durante el evento y los recursos económicos que se les da a las comunidades para su desplazamiento no sean un obstáculo para el desarrollo de las actividades.

Según el Acuerdo de paz los PDET debían implementarse en 170 municipios priorizados. Debido a restricciones presupuestarias y de tiempo, que impidieron la contratación de todos los equipos territoriales requeridos, se decidió lanzar la implementación de los PDET por grupos de municipios, a lo que se llamó “fases”. La finalización del proceso de entrega de armas de las FARC en agosto de 2017 marcaba el punto de partida para iniciar la implementación de los PDET. De esta manera, la fase 1 del PDET se realizó en 32 municipios y comenzó, en efecto, en agosto de 2017.

Posteriormente, debido a que se liberaron algunos recursos, en diciembre de 2017 se pudo iniciar la “fase 1.5” en la cual se adicionaron 15 municipios aproximadamente, entre ellos uno de los municipios donde se llevó a cabo esta evaluación, Rioblanco. Finalmente, en enero de 2018 inició la “fase 2”, en la cual se adicionaron los municipios restantes (incluyendo a Vista Hermosa y Yondó).

El inicio de la fase 2 se vio afectado por la falta de personal, pues se presentaron problemas en la contratación de los equipos. La instrucción de la ART tanto para la fase 1, como para la fase 2, fue realizar por lo menos una preasamblea veredal en cada uno de los municipios, sin importar que entre una preasamblea y otra pasaran varios días, pues mostrar que los PDET estaban avanzando era una prioridad política.

Por otro lado, los proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC) se diseñaron como la estrategia de entrada en los territorios para generar la confianza necesaria para un adecuado inicio de los PDET. Sin embargo, no todas las obras definidas se empezaron a ejecutar antes o con los PDET, lo cual pudo deteriorar la señal o el mensaje que se buscaba dar a las comunidades sobre la efectividad de los procesos participativos.

Ahora, en los espacios PDET se pudo evidenciar cierta influencia negativa que la logística ejerció en las distintas etapas. Así, y en relación con los recursos económicos, un funcionario de la ART expresa que:

“Lo que yo recomiendo directamente, perteneciendo al Estado, es que en el proceso de pre-alistamiento tengamos más en cuenta los desplazamientos de las personas a los sitios, porque nos vimos cortos en eso y eso también nos perjudicó de cierta forma la convocatoria en Yondó inicialmente. Porque no tuvimos los recursos completos para poder transportar a la gente a las zonas. Eso nos genera, pues un sin sabor de la gente que quería participar y que no pudo”.

Igualmente, el coordinador del PDET Sur de Bolívar anota que es “difícil trabajar sin recursos. Los recursos desafortunadamente son importantes para todo y el no tener recursos disponibles limita mucho las cosas. La participación, quizá, con un poco de recurso hubiera sido mucho más copiosa”

Así, el manejo de los recursos económicos fue un elemento que más preocupaciones generó. En los tres municipios, el factor dinero fue una inquietud constante para los equipos territoriales pues éste determinaba el desarrollo de las actividades previstas para la etapa municipal.

Ahora bien, en este proceso se evidenció la lectura negativa que persiste en la población de la institucionalidad. Fue usual que los pobladores tuvieran suspicacias acerca de inversión inadecuada de los recursos para la formulación del PATR, y de manipulación de iniciativas por falta de herramientas audiovisuales. Por ejemplo, en municipios donde la etapa veredal no contó con un operador logístico que los administrara, quedó en la población la inquietud sobre el destino de los dineros y cierta percepción de discrecionalidad en su inversión. Ello porque no estaba claro con qué criterios se distribuía el dinero, ni si había control posterior sobre la inversión de los recursos sobre los rubros reportados. En una entrevista se menciona que:

“La autonomía en el manejo de los recursos por parte de los facilitadores... apunta a invertir recursos dentro de las comunidades, pero también eso puede obedecer a intereses políticos que vienen de la alcaldía... desde la ART había un presupuesto desmedido para cosas innecesarias y luego se hicieron recortes”.

Estas percepciones negativas hacia la institucionalidad se manifestaron también en el cuestionamiento a la inversión que dispuso la ART para las capacitaciones de los equipos territoriales. Algunos entrevistados expresaban que consideraban que los costos de hospedaje y alimentación para estas capacitaciones pudieron haberse reducido para orientar más recursos a los proyectos que las comunidades propusieron:

“Yo pienso que la utilización del recurso, o sea, justificaron mucha cosa en el tema logístico (...) son recursos del Estado lo que se estaba invirtiendo ahí, se estaban gastando ahí, y así fue mucha cosa. Entonces en ese sistema se gastó mucha plata que hubiera servido para hacer al menos un proyecto en al menos en uno de los 170 municipios...”

Esta percepción negativa se alimentó en algunos casos con el hecho de que las comunidades manifestaban que tenían que buscar y pedir préstamos para poder participar. Así, muchas personas expresaron en los municipios reservas de asistir a los eventos si no había claridad sobre un apoyo económico para transporte, porque bajo la dinámica impuesta de pagar con giros desde Bogotá, y no con efectivo luego de las reuniones, muchos participantes nunca recibieron el dinero necesario para movilizarse por cuenta de errores en las transacciones. Unido a ello, el hecho de que pagaran luego del evento ponía en duda poder participar, pues ello implicaba buscar un recurso para poder llegar al lugar del evento. En Yondó, en diálogo con la mesa de víctimas, mencionan que:

“Digamos, si yo necesito ir a Santa Rosa [a propósito del PDET subregional] no puedo ir porque no tengo el transporte. A mí me dicen “allá le garantizan el transporte”, pero me lo están garantizando cuando yo ya estuve en ese evento, participé y me vengo para mi casa. Pero si yo no tengo un sueldo, no tengo un empleo, no tengo nada, yo no voy a tener pa’ tener transporte para irme para Santa Rosa... Es duro eso, y así hemos luchado, digamos, para participar en los PDET, así participé en los PDET. Incluso, que para irnos a Medellín [a un evento para representar el PDET] nos ha tocado que [pedirle] plata a los gota a gota”.

Por otro lado, el manejo de recursos fue un asunto decisivo que provocó roces dentro de las mismas comunidades. Por ejemplo, debido a que una de las lideresas le entregó parte del dinero, según ella “sobrante”, a personas que pasaban necesidad y que iban a hospedar familiares o amigos en sus casas para que asistieran a las actividades, sucedió que uno de los líderes de vereda la acusó de robar estos recursos y le dijo que iba a denunciar su proceder directamente con ART nacional. Cosa que efectivamente hizo, aunque no tenemos información del resultado de dicha denuncia.

Además de la gestión de recursos económicos, elementos como la planeación de la alimentación y el hospedaje en hoteles molestaron a las comunidades. En el caso de la fase sub-regional del PDET Sur de Bolívar y Yondó, sucedió que hubo un exceso de operadores que no se coordinaron y crearon desorden respecto al hospedaje y la alimentación. Sucedió que la ART tenía dos operadores, uno para el taller de construcción de visión con la Red de Aliados Estratégicos (RAE) y otro para la pre-comisión y comisión sub-regional, los cuales, por un lado, no conocían el territorio y, por otro lado, nunca se coordinaron para garantizar el hospedaje de las comunidades participantes. Sobre esto una líder mencionó que:

“La logística ha sido horrible (...) porque he conocido Santa Rosa buscando hotel. Llegamos, nos mandaron de un hotel para otro, esto ha sido el paseo de la muerte, gracias a dios que no veníamos enfermos. Igual la alimentación, y ese problema de logística lo hemos tenido desde que se inició el PDET. Siempre ha sido por una cosa u otra. Entonces yo creo que de voz mía y de los aquí presentes, porque creo que opinan lo mismo, si es una renovación de nuestro territorio, ¿por qué no hacerlo con gente propia del territorio? Si esto es para nosotros y con nosotros, ¡Busquen operadores de acá, que conozcan por lo menos el municipio donde se va a desarrollar! [...] Porque lo otro, tienen un operador de Bogotá, que ni siquiera les alcanzó la plata para llamar acá y mirar dónde iban a acomodar a las personas”.

Así pues, contar con operadores logísticos ajenos a los territorios representó una gran dificultad para la realización de las etapas. Esto no sólo generó roces con las comunidades sino entre la misma ART y los

operadores logísticos, pues en muchos casos no se lograron coordinar tiempos para la preparación de los espacios. En un municipio sucedió que, dado que la fecha para la etapa se decidió una semana antes y dado que el operador logístico se determinó tarde, éste incumplió varias citas para ordenar el evento y terminó llegando la noche antes de la etapa municipal, obligando a los funcionarios de la ART y a otros colaboradores a coordinar la logística del evento. Una de las personas presentes relata que:

“Fue la locura total, porque [la persona funcionaria de la ART] ya estaba enloquecida, porque no se había hecho prueba de sonido, porque no se sabía qué iban a necesitar, bueno un montón de cosas. Y, de hecho, [el operador llegó] sin la representante, solamente llegaron como los trabajadores, entonces ellos no sabían ni qué hacer... Apareció como a las ocho de la noche y por ahí ya se habían organizado unas cosas del sonido, que de hecho yo dije que ese sonido no servía y ellos que sí, que sí servía, y cuando fueron hacer pruebas de sonido y de electricidad como a las diez de la noche, cuando se estaban organizando las sillas, se dieron cuenta que no habían extensiones, que los circuitos eran muy pocos para todo lo que se necesitaba, y pues ya a las once de la noche no iban a encontrar un eléctrico en ninguna parte”.

Esto tiene que ver entonces con la necesidad de descentralizar el ejercicio de planeación logística, pues la contratación de operadores se hacía desde Bogotá. Ello obligaba a coordinar los tiempos, además de la coordinación con el operador designado, lo cual hace más lento el proceso en dinámicas territoriales que exigían mayor rapidez. Ante esto, una funcionaria de la ART en territorio dice que:

“Pues el mayor reto en estos procesos, sobre todo con este PDET, fue articular ritmos y tiempos entre la agenda de las comunidades, la agenda del operador y la agenda de Bogotá. Porque tenemos ritmos y tiempos distintos de trabajo, y eso ha sido un reto, articularnos en ese sentido. Y otro reto, muy grande, fue trabajar con operadores externos al territorio, porque no se conocen costumbres, porque no tenemos un lenguaje común, porque la gente también quería participar en ese proceso y el operador venía desde Bogotá [...] [Un reto] muy personal, muy desde la experiencia, [es] poder descentralizar el ejercicio de planeación, que no sea con operadores y que los operadores no sean de afuera”.

Las dificultades en la logística también incidieron en la calidad y la agilidad para desarrollar las discusiones en las mesas durante el PMTR. Así se evidenció en Yondó y Vista Hermosa, donde la falta de medios para leer y observar los cambios que hacía la ART con cada una de las iniciativas, cuestionó la transparencia del proceso de agregación de iniciativas y transformación a proyectos. Mientras que, en el caso de Vista Hermosa, el espacio para desarrollar el PMTR fue tan pequeño que ocasionó la improvisación de lugares alrededor de la caseta o el traslado completo de mesas a infraestructuras próximas al lugar de concentración debido a la imposibilidad para acomodar a los asistentes, quienes en un principio no se podían escuchar entre sí debido al espacio.

Por lo general, el desarrollo de la etapa subregional es más fácil debido a que se realiza en las capitales lo cual posibilita la disponibilidad de lugares amplios y acondicionados para recibir a cientos de personas. No obstante, en la firma del PATR de Macarena – Guaviare varios líderes y lideresas mostraron su descontento ante la apresurada convocatoria al PATR. Las personas afirmaron que fueron llamados por la ART un día antes del evento, lo que ocasionó que muchos líderes y lideresas no pudieran asistir debido a compromisos adquiridos previamente, cuidado del hogar, extrema lejanía al lugar de encuentro (muchos de ellos del Guaviare). Esta situación se tradujo en palabras de los participantes en una baja representación de las comunidades en el desarrollo de la asamblea.

Por último, la firma de los PATR en las tres subregiones y del PMTR de Vista Hermosa tuvo que enfrentar un reto adicional, y fue la coyuntura política nacional. Mientras la fecha de desarrollo de los PATR del Sur del Tolima y Sur de Bolívar coincidió con una marcada época electoral, y la firma del PMTR de Vista Hermosa y el PATR Macarena-Guaviare se dieron bajo el nuevo Gobierno de Iván Duque, la primera (la firma del PMTR) siendo aplazada más de un año y la segunda (la firma del PATR) se dio en un momento donde se

ha dado un recrudecimiento de la violencia en el país, expresado por ejemplo en el aumento de asesinatos de líderes sociales e inclusive en un atentado en la capital del país.

Ante la espera en Vista Hermosa para la firma del PMTR, la gerente del PDET en Macarena – Guaviare dijo:

“la gente reclamaba ¿cómo iba el proceso? ¿cómo seguíamos? ¿cuándo se va a implementar? pero la gente también entiende que en el cambio de Gobierno había que hacer unos empalmes que retrasaban un poco... y del tema logístico, por ser un territorio tan grande, tan poco es fácil, hay que organizarlo. La gente ha sido muy comprensiva y se les ha informado constantemente, se les ha dateado siempre del cómo va”

Sin embargo, esta versión no la comparten algunos delegados PDET quienes en un grupo focal un mes antes de la pre comisión municipal afirmaron no comprender lo que estaba sucediendo dada la falta de información por parte del nivel central:

“Queremos más información para la comunidad porque hay mucha gente que no ha entendido, o sea, tienen una expectativa de lo que va a salir, pero ¿Cuándo? Y que se le cuente la realidad ¿Cuándo? ¿cuánto es la demora?. Hacer una asamblea general de reunir el núcleo completo, explicarles, que el PDET sigue, no murió. Contarles que estamos en estas fases, como van, que se ha hecho, y cuanto más o menos. Darle la información.

De hecho, esta queja no fue aislada, durante todo el proceso de evaluación la comunidad fue reiterativa en manifestar inconformidad por la falta de información en Vista Hermosa.

Por otro lado, las tensiones nacionales se manifestaron en dos momentos en el PATR de Macarena – Guaviare donde la mesa de apertura fue presidida solo por funcionarios, policía y ejército. A esta situación un ex funcionario de la ART afirmó que:

“Yo quedé muy sorprendido porque en la mesa estuvo el ejército y no los líderes y lideresas. En esa mesa tuvieron que estar los ex combatientes y los líderes, eso indica un sesgo, fue un mal mensaje”

El momento de tensión fue ahondado por un minuto de silencio exclusivamente a los cadetes asesinados en un atentado en Bogotá en días recientes, a lo cual un líder de esta subregión manifestó en una mesa de trabajo:

“Representamos nuestros territorios muy valerosamente algunos compañeros iniciaron fase veredal y municipal y no llegan a este pacto subregional. Lamentablemente, los enemigos de la paz o los que quieren que nos devuelvan la tierra los han asesinado. Me hubiera gustado que esta mañana hubiéramos hecho el minuto de silencio compartido con los cadetes porque también son colombianos. En Colombia hay víctimas de primera y segunda categoría y a mí me duele la muerte de nuestros policías, pero también nos duelen la muerte de nuestros líderes sociales que han luchado y han estado enfrente. Que pesar que entidades como ART que han visto las dificultades de nuestros territorios para ejercer estos procesos lleguen hoy y hagan eso”.

En este orden de ideas, es evidente que la logística constituye un factor primordial para que el proceso de formulación del PDET brinde las condiciones mínimas, para que los participantes se sientan cómodos durante las largas jornadas de trabajo y el estrés ocasionado por las discusiones no interfiera en la calidad de las iniciativas. Pero además, para que se genere un ambiente de confianza sobre la transparencia del proceso que lleva a la firma de un pacto comunitario, un pacto municipal o un plan de acción.

Por esto, se recomienda establecer mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad sobre los recursos destinados para la formulación del PATR, para así fortalecer el proceso de reconstrucción de confianza en la institucionalidad. Además, se recomienda considerar en el costeo de los gastos de logística las condiciones particulares de aislamiento de algunas comunidades. Y, por último, para el proceso en general, se recomienda realizar un análisis de capacidad y de cargas sobre el personal del programa para asegurar que se cuente con los recursos suficientes (de personal y de tiempo) para desarrollar las distintas tareas, así como diseñar

el programa considerando la lentitud inherente a los procesos de fortalecimiento de los actores territoriales por lo cual la logística tiene que considerar las implicaciones en costos y en tiempos.

6. Conclusiones y recomendaciones de escalabilidad

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) que han sido implementados desde agosto de 2017 en Colombia, son la materialización de lo acordado con respecto a la elaboración de manera participativa de un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en el punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Los PDET se pueden entender después de experiencias nacionales con componentes e instancias de participación ciudadana y estrategias de reconstrucción del territorio tales como el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR, 1982-1994), Programas de Desarrollo Rural Integral (DRI, 1976-1996), Programas de Paz del Magdalena Medio (PDPs, desde 1995 a la actualidad), algunas experiencias de desarrollo rural participativo en Nariño, y el Plan de Consolidación Integral en la Macarena (PCIM, 2007-2011) y su expansión territorial y operativa con la Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial (PNCRT, 2011-2015). Dichas experiencias habían sido parte de la carrera militar o civil de varios asesores e integrantes de la mesa de negociaciones, tanto de parte del gobierno como de la guerrilla, y además aportaron varias lecciones aprendidas que fueron usadas en el diseño de los PDET. De hecho, la planta de personal de la ART estuvo inicialmente conformada por una parte importante de exfuncionarios de la extinta Unidad Administrativa de Consolidación Territorial (UACT) encargada de implementar la Política de Consolidación Territorial (Decreto 2098 de 2016).

No obstante, existen diferencias fundamentales con estos programas participativos que sirvieron de inspiración a los PDET. Por ejemplo, la mayoría de sus antecesores tenían financiación de cooperación y su ejecución no estaba supeditada a los criterios de gasto público convencionales. De hecho, un aspecto crítico del éxito relativo del PCIM, así como de los PDPs, pasó por el circuito corto entre la deliberación de la comunidad sobre sus prioridades (locales y específicas) de desarrollo y la ejecución de las obras solicitadas. En contraste, el proceso PDET es una política pública de transformación territorial que no contó con presupuesto asignado para la ejecución de los planes (PATR) mientras los mismos eran construidos, y además no es una estrategia contra-insurgente sino una estrategia de construcción de una paz estable y duradera. En efecto, en el contexto de la Política de Consolidación estos espacios de encuentro buscaban restar bases y apoyo a la guerrilla, por lo que en su interior sólo debía haber ciudadanos no involucrados en el conflicto. En el caso de los PDET, los espacios de participación buscan ser espacios de reconciliación y reconstrucción de confianza entre todos los actores.

De acuerdo con esta evaluación, la ausencia de presupuesto asignado significó que en la formulación de los PATR no se materializara el riesgo de la captura del proceso por parte de élites ni el riesgo de fraude o corrupción, pues no existían recursos financieros que pudieran desviarse o recursos que aseguraran que las iniciativas se fueran a ejecutar en el corto plazo. Además, la ausencia de una restricción presupuestal que limitara el número de iniciativas que podían ser incluidas, propició diálogos más abiertos y sin lógicas de competencia entre los distintos actores, incluyendo aquellos con intereses distintos o que habían sido parte de la guerrilla. Entre menos parámetros definen el diálogo, menores las fuentes de desacuerdo exógenas a la comunidad, lo cual facilita procesos de reconciliación en torno a discusiones amplias y sobre sueños compartidos sin presupuestos restrictivos.

Los PDET tienen como finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural bajo la premisa de que solo a través de un profundo cambio de sus condiciones sociales, económicas, políticas y

culturales será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición (Decreto 893 de 2017). Dentro de los elementos que detallan esta finalidad se identifican dos grandes componentes, uno de desarrollo territorial (pues buscan asegurar el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales), y un segundo componente de reconciliación (pues se busca hacer de los territorios escenarios de reconciliación que promuevan la integración de las comunidades) (Decreto 893 del 2017, Artículo 2).

Por ende, podemos afirmar que los PDET adoptan desde su diseño al enfoque del desarrollo territorial como estrategia para la construcción de una paz estable y duradera. Por esto dentro de sus objetivos específicos encontramos varios que bien podrían aplicarse a cualquier país que no haya sufrido un conflicto armado, y uno más (el objetivo de reconciliación) que le da la especificidad a la aplicación de estos programas en zonas afectadas por la violencia.

En el transcurso del 2017 y 2018 se presentó una urgencia por implementar los PDET y presentar avances en la construcción de los PATR a través de la realización de los espacios participativos (preasambleas veredales, precomisiones y comisiones municipales y subregionales) dada la existencia de plazos claves como la dejación de armas de las FARC (junio a agosto de 2017), las elecciones presidenciales (mayo 2018 primera vuelta, y junio de 2018 segunda vuelta), y la posesión del nuevo presidente (agosto de 2018). Para ese momento había una preocupación operativa de responder a la demanda de iniciar la implementación de los PDET.

Lo anterior, sumado al poco personal encargado de diseñar la metodología, puede explicar que en el desarrollo de este programa no se diera una discusión formal sobre las particularidades de aplicar un programa de desarrollo territorial en territorios que habían sido fuertemente afectados por el conflicto, y por tanto, tampoco se discutió sobre las tensiones que se generaron entre estos dos objetivos al no tomarse en cuenta dichas particularidades.

Según la conceptualización del desarrollo territorial la única manera de potenciar las características inherentes a las particularidades territoriales es desde de la construcción, conducción y control del desarrollo territorial por parte de las coaliciones sociales del propio territorio y del consecuente actor territorial colectivo. Lo anterior en el entendido que los pobladores de los territorios tienen una ventaja sobre el Gobierno nacional y otros actores extraterritoriales por conocer las potencialidades del territorio que habitan y entender las restricciones que el mismo impone. Esto implica que para impulsar los mecanismos que los programas de desarrollo territorial buscan activar a través de la participación, se supone que los territorios deben contar con coaliciones sociales, es decir con un conjunto de actores diversos, que no necesariamente tienen que coincidir en todos sus intereses y preferencias, pero que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Berdegué et al., 2012). Bajo este supuesto, la construcción de una visión del territorio sería simplemente la formalización de un discurso en el cual convergen la diversidad de actores.

En contraste, los territorios que han sido fuertemente afectados por el conflicto armado han experimentado dinámicas que fragmentan el tejido social y que han impedido que existan coaliciones sociales que aglutinen a la diversidad de actores del territorio en torno a una visión compartida. En estos casos, los espacios de participación buscan activar el diálogo entre actores que habían permanecido aislados, para así contribuir a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de respeto, empatía y solución de conflictos por vías pacíficas. Bajo esta perspectiva los espacios de participación tienen importancia en tanto son el escenario de procesos de reconciliación. Se podría esperar que, luego de surtir estos lentos procesos, las condiciones sean más propicias para el surgimiento de coaliciones territoriales transformadoras, pues en últimas se reconoce que para alcanzar una reconciliación sostenible, es decir una paz estable y duradera, es necesario transformar las dinámicas que prolongaron el conflicto y así garantizar su no repetición.

Lo anterior implica que en el diseño de los PDET era necesario considerar que existen diferencias en los supuestos, prerequisites, y mecanismos que se espera activar cuando se adopta la participación como un ejercicio de reconciliación tras la guerra, que cuando se adopta la participación como forma para que los actores territoriales definan las prioridades y las estrategias para avanzar hacia la transformación territorial. Esto no significa que ambas perspectivas sean incompatibles, por el contrario implica que son complementarias, pero pone de presente que es necesario incluir una serie de procesos previos, que probablemente tomaran tiempo, donde se faciliten espacios de participación con el objetivo de propiciar la reconstrucción del tejido social, para luego facilitar espacios de participación en donde las coaliciones sociales que nazcan espontáneamente se fortalezcan y puedan planear su territorio y las estrategias para aprovechar las potencialidades de su territorio, todo como parte de un programa de desarrollo territorial para la construcción de paz.

Dos procesos claves de la implementación de los PDET reflejan esta discusión no saldada entre el objetivo de reconciliación y el objetivo de desarrollo territorial, y la correspondiente perspectiva sobre el papel que cumplen los espacios de participación. Estos son la generación de espacios de encuentro y participación para la comunidad (sección 5.1) y la transformación de iniciativas en proyectos (sección 5.5). Justamente estos procesos marcan cambios en la perspectiva de los procesos de participación, y la materialización de varios riesgos a los que se enfrentan los programas de desarrollo territorial, expresado en el protagonismo de la participación de la comunidad (pero bajo la ausencia de coaliciones sociales que llevó a las “listas de deseos”) o en el protagonismo de los actores institucionales (que materializó el riesgo del “complejo de Adán” y la presión por resultados en el corto plazo). Mientras que en la etapa veredal se dio un proceso de participación sin intermediación y la institucionalidad no desempeñó ningún papel protagónico, a partir de la construcción de iniciativas, el equipo de sectorialistas (funcionarios contratados a nivel nacional por la ART que son especialistas en cada uno de los temas que se trabajan en los pilares de la metodología del PDET) adquirió un papel principal que transformó el proceso de implementación de los PDET.

En el caso de la generación de espacios de encuentro y participación para la comunidad es razonable afirmar que se abrieron espacios de conversación, sin asimetrías de conocimiento, que favorecieron que las personas se pensarán en su territorio a través de enfoques apreciativos de las potencialidades con que cuentan los territorios para hacer apuestas de desarrollo. No obstante, la ausencia de coaliciones sociales preexistentes en los territorios, sumada a la ausencia de insumos técnicos por parte de la institucionalidad permitió que se empezaran a generar “listas de deseos” con solicitudes a las cuales no es posible darles viabilidad técnica (dada su incompatibilidad con criterios técnicos de nivel nacional) o que no se enmarcan en una estrategia más amplia para alcanzar objetivos a mediano y largo plazo. De esta manera lo que se debe pretender es mantener el espíritu de este proceso, para en primer lugar propiciar la reconciliación y la identificación de apuestas en común, y en un segundo lugar asegurar la facilitación de las discusiones a través de, entre otras cosas, la provisión de los insumos técnicos necesarios para que, sin intermediar en la participación o liderar las discusiones, se hagan visibles inviabilidades técnicas que no se pueden resolver en etapas posteriores.

Con respecto a la construcción de iniciativas, este proceso y la entrada del equipo de sectorialistas, generó la percepción de un cambio cualitativo en los PDET que incluso hizo considerar el paso de un enfoque territorial a un enfoque sectorial, donde los procesos participativos perdieron relevancia e incidencia. A partir de aquí se percibió que el papel protagónico lo asumió la institucionalidad, reduciéndose en consecuencia el papel de las comunidades. En este punto cobra relevancia la necesidad de saldar en la metodología operativa discusiones conceptuales, pues ante la ausencia de esta discusión, se empezó a evidenciar un antagonismo entre los dos objetivos de los PDET. Al parecer, la ART al encontrarse con “listas de deseos” en vez de las iniciativas concretas más adecuadas a las condiciones territoriales que se esperan obtener en los programas de desarrollo territorial, decidió aumentar el protagonismo de la institucionalidad nacional representada en el equipo de sectorialistas. Con esto se materializó el riesgo del “complejo de Adán” y de la presión por resultados en el corto plazo, es decir la entrada de actores extraterritoriales que, a juicio de los participantes

del territorio, desconocieron procesos previos e impusieron criterios técnicos coherentes con la perspectiva nacional pero no necesariamente con la perspectiva local, todo con el afán de conseguir la firma de los PATR.

Por supuesto, se reconoce que el proceso participativo debe poder dialogar con la institucionalidad sectorial gubernamental que cuenta con las competencias y recursos para ejecutar las iniciativas construidas desde el territorio y por la población. Sin embargo, el antagonismo y juego de suma cero entre participación e institucionalidad no es algo inamovible, por lo cual funciona más como procesos de negociación que deben llegar a un resultado acordado entre las partes, siempre y cuando todos los actores estén lo suficientemente empoderados para poder defender sus posiciones, y lo suficientemente inmersos en una cultura de deliberación para poder escuchar, ceder y mantenerse cuando sea oportuno.

Una vez identificados estos dos procesos claves que marcaron puntos importantes en la implementación de los PDET, los otros procesos claves ayudan a entender la manera como avanzó la formulación de los PATR, siendo estos la mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales (sección 5.2), los diálogos preparatorios (sección 5.3), la construcción y consolidación de la visión del territorio (sección 5.4), la valoración de iniciativas (sección 5.6), la delegación en espacios de representación (sección 5.7), la devolución y validación de los pactos (sección 5.8), y la logística de los espacios de participación (sección 5.9). En la Tabla 2 y Tabla 3 se presenta un resumen de la teoría de cambio reconstruida para cada proceso, así como los factores exitosos, los cuellos de botella, y las recomendaciones para superar las fallas de diseño y fallas de implementación identificadas.

La mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales, expresados en la etapa veredal (preasamblea y grupo motor), lograron superar la falta de confianza inicial que tenían los pobladores sobre los PDET, generando espacios donde se encontraron y fortalecieron liderazgos tradicionales y nuevos. Este proceso enfrentó algunas dificultades, entre las que se destacan la falta de pedagogía sobre el punto uno del Acuerdo, la falta de disposición para la deliberación que se presentó en algunos casos, y la ambigüedad para incluir excombatientes de las FARC en el proceso.

Los diálogos preparatorios fueron un proceso exitoso desde el punto de vista formal, en el sentido que fue útil para ampliar la convocatoria, sin embargo, desde el punto de vista sustancial no se potencializó el nivel de incidencia de grupos especiales en las siguientes etapas del proceso. Esto puede explicarse por la urgencia que existía de avanzar con las fases y la falta de recursos para orientar esfuerzos en mejorar los aspectos sustantivos de los diálogos preparatorios.

Ahora, en el proceso de integración, agregación y consolidación de la visión del territorio (manifestada en el Grupo Motor, precomisión municipal, precomisión subregional) se concluyó que aunque la construcción de visión territorial generó un espacio de encuentro, reflexión y debate entre habitantes, organizaciones e instituciones públicas y privadas, se presentaron dos obstáculos fundamentales, siendo estos la falta de un mecanismo que permitiera adicionar o crear insumos que se agregaran a la visión luego de que dicha visión escalara desde la etapa veredal, y la consolidación de la visión de manera paralela a la elaboración de iniciativas en la etapa municipal y subregional que condujo a que éstas últimas desconocieran la visión territorial hacia la cual debían tender.

Acerca de la delegación en espacios de representación se encontró una baja representación de liderazgos femeninos, baja participación y número de delegados jóvenes, falta de interés por ser representantes de sus núcleos veredales y desacuerdos con liderazgos tradicionales y nuevos. Se destaca que, a partir de reparos iniciales sobre falta de cupos para ciertos grupos poblacionales, la metodología se ajustó rápidamente para dar mayor participación en los espacios de representación.

A pesar de que se contó con una herramienta de valoración para verificar el aporte al desarrollo territorial de las iniciativas, en un intento por volver a darles un carácter de transformación territorial, y a pesar de que los manuales de la metodología de implementación de los PDET incluyen criterios para la deliberación en la valoración de las iniciativas, en campo no se evidenció la utilización de estas herramientas. Por esta

razón se encontró que la falta de claridad en campo en el objetivo mismo de la valoración de las iniciativas fue el factor decisivo para que este ejercicio no se desarrollara como se esperaba. Esto ocasionó que los puntajes con lo que se valoraron las iniciativas se vieran manipulados por el supuesto al que llegaron muchos participantes de que dicho puntaje sería la herramienta de priorización de iniciativas para su posterior ejecución.

Con respecto a la devolución y validación de los pactos (asamblea veredal) se encontró que, a diferencia del diseño metodológico, este sólo se materializó en la etapa veredal a través de la asamblea veredal, sin embargo, en el transcurso del proceso esta fase se eliminó por limitaciones presupuestales y de tiempo.

Finalmente, se identificó que un proceso transversal a la implementación de los PDET fue la logística de los espacios de participación. En primer lugar, se llama la atención de cómo las restricciones presupuestarias que atravesó la ART influyeron en la contratación de los equipos territoriales, lo que obligó a que el PDET se lanzara por fases. Además, problemas de logística terminaron por afectar a las distintas etapas pues se presentaron algunos problemas con respecto a la organización de los espacios donde se desarrollaron las actividades, la reserva de hoteles, la preparación de alimentos y bebidas que se repartían durante el evento y los recursos económicos que se les daba a las comunidades para su desplazamiento.

La evaluación operativa de los PDET permitió evidenciar el avance que la metodología diseñada para estos espacios significó para implementar programas que combinaran objetivos de reconciliación con objetivos de transformación territorial. Esta metodología logró operativizar objetivos abstractos, y al ser diseñada a la par que se ejecutaban etapas anteriores, logró hacer cambios y ajustes que respondían a las falencias encontradas en campo. Sin embargo, la metodología no podía resolver problemas asociados a restricciones presupuestales para la ejecución de los procesos, superar la premura que se presentó para cumplir con el diseño en un tiempo reducido y los efectos que estos dos factores tuvieron, así como otras contingencias que se presentaron en campo.

Por esta razón, tanto para la escalabilidad del propio PDET y para el diseño de otros programas de desarrollo territorial similares se recomienda incorporar dentro del diseño los factores que ahora, después de la experiencia en campo, resultaron evidentes. De esta manera, es imperativo resolver, tanto conceptualmente como operativamente, la tensión existente entre los objetivos de reconciliación y los objetivos de desarrollo territorial, para que de esta manera no se generen antagonismos artificiales entre la necesidad de desarrollar procesos participativos y la necesidad de que sus resultados sean iniciativas viables técnicamente. En este punto también fue evidente que desde las etapas de participación más básicas se debe contar con insumos técnicos que sin ser protagónicos, enmarquen las discusiones de las comunidades, tal como los Planes Nacionales Rurales e instrumentos de ordenamiento territorial, los cuales desde un principio delimiten las inviabilidades técnicas que no se pueden superar con procesos de cualificación. Con esto se hace explícita la cronología con la que se deben dar ciertos procesos, es decir los requisitos con los que se debe contar antes de iniciar el diseño y la implementación de este tipo de planes.

Por otro lado, se hizo evidente que además de tener que desarrollarse ciertos procesos previamente, también se deben asegurar algunos insumos fundamentales tales como el presupuesto para contar con los equipos territoriales completos y poder desarrollar todas las fases diseñadas inicialmente, así como el personal suficiente y con experiencia en las temáticas requeridas para poder sortear las urgencias que los procesos políticos imponen.

En particular, para la implementación de la metodología de los PDET es necesario retomar todos los objetivos para los cuales fueron diseñados los diálogos preparatorios, asegurarse que la construcción de visión no sea un proceso paralelo a la construcción de iniciativas sino un proceso previo, utilizar en campo las herramientas y mecanismos deliberativos diseñados para la fase de valoración de iniciativas que logren dar claridad al proceso, y desarrollar en campo los mecanismos diseñados para aumentar la participación de grupos poblacionales especiales como mujeres y jóvenes. Finalmente, con respecto a la logística de los

espacios se recomienda considerar la descentralización de los procesos de contratación de operadores logísticos y asegurar que dichos operadores tengan experiencia en el territorio.

A pesar de los cuellos de botella y retos señalados, es necesario enfatizar que los PDET constituyen una apuesta, única en su clase, por transformar algunos de los territorios más rezagados y afectados por el conflicto armado en Colombia a partir de la participación de los actores territoriales en la elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), en el marco de un proceso de reconciliación y construcción de paz. La fase de formulación de los PATR logró un despliegue operativo en más de 11.000 veredas agrupadas en 1680 núcleos veredales, 170 municipios, y 16 subregiones, para alcanzar la firma de 16 PATR que reflejan las discusiones e iniciativas de los actores de los territorios, y que servirán como instrumento de planeación de sus territorios. Se logró una convocatoria a las asambleas que aportó a la reconstrucción del tejido social a través de la reunión de pobladores aislados por el conflicto, la reunión entre pobladores y excombatientes, la participación y fortalecimiento de liderazgos tradicionales y liderazgos nuevos (especialmente de mujeres y jóvenes), y el avance de un proceso de reconciliación en torno a discusiones amplias debido a los pocos parámetros que definieron el diálogo (ausencia de restricciones presupuestales y de competencia entre iniciativas). El ejercicio de planeación participativa en la fase veredal tuvo como protagonista a los habitantes del territorio, pero no sin estar ausente la institucionalidad que se involucró como facilitador (gracias a una orientación explícita de la ART para lograr esto). Además, no fue común encontrar a actores políticos que hicieran abiertamente proselitismo político, y se abrieron espacios para que los pobladores que hacían parte de diferentes grupos y con diferentes ideologías participaran, sin barreras de entrada, como habitantes de las veredas, con lo que diferentes actores comunitarios, probablemente varios de ellos con intereses opuestos, pudieron discutir qué esperaban de su territorio en el futuro y llegar acuerdos. Asimismo, el proceso escalonado en donde se elegían delegados para llevar los pactos a los siguientes espacios, fue la oportunidad para que la comunidad aprobará la gestión de sus líderes tradicionales y se convirtieron en ejercicios que fortalecieron los procesos tanto de democracia directa como los procesos de democracia representativa.

Ahora bien, para potenciar los significativos éxitos alcanzados hasta ahora por los PDET y seguir avanzando en la construcción de una paz estable y duradera se deben fortalecer los procesos de reconstrucción del tejido social y de fortalecimiento de los actores territoriales (para lograr una participación cualificada e incidente, reducir asimetrías de poder e información, y fortalecer capacidades de deliberación) así como propiciar discusiones conceptuales sobre el rol de la participación en las diferentes fases y los prerrequisitos en los que es necesario avanzar para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos propuestos, y así minimizar la aparición de los cuellos de botella y los riesgos que se evidenciaron en esta evaluación.

Tabla 2. Procesos evaluación operativa a los PDET – Teoría de cambio, factores de éxito y cuellos de botella

Proceso	Teoría de cambio para lograr desarrollo territorial	Teoría de cambio para lograr la reconciliación	Factores de éxito	Cuellos de botella
Generación de espacios de encuentro para las comunidades	Las comunidades tienen una ventaja para pensar, construir, y conducir planes que aprovechen las potencialidades del territorio y que entiendan las restricciones que el mismo impone (definición de prioridades y de estrategias).	El diálogo que se desarrolla en estos espacios contribuye a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de respeto, empatía y solución de conflictos por vías pacíficas.	Convocatoria que aportó a la reconstrucción del tejido social: <ul style="list-style-type: none"> • Reunión de pobladores aislados por el conflicto • Reunión entre pobladores y excombatientes (con reparos iniciales). • Avance en diálogos y discusiones en escenarios no violentos. • Participación y fortalecimiento de liderazgos tradicionales (JAC), y liderazgos nuevos (mujeres y jóvenes). 	Se encuentra en las iniciativas propuestas: <ul style="list-style-type: none"> • Falta de integralidad y visión estratégica. • "Listas de deseos". • Falta de viabilidad técnica. • Especulación sobre la magnitud y la tendencia de las problemáticas. <p>La agencia coordinadora del programa (ART) tiene que enfrentar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de insumos desde los ministerios nacionales sectoriales. • Restricciones presupuestales para llevar insumos técnicos a nivel veredal. • Gestores territoriales que no pueden ser expertos en cada uno de los pilares temáticos. • Despliegue operativo para desarrollar 1.630 espacios participativos (uno por cada núcleo veredal). • Presión por obtener resultados en el corto plazo.
Mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales	Si se facilita la participación de los actores territoriales y se evita que actores institucionales tengan la posibilidad de capturar las discusiones, la comunidad se apropia de los espacios participativos y se materializa el factor de éxito de su participación.	Limitar la intervención institucional en los espacios de participación de los territorios que han enfrentado conflictos armados y violencia política sistemática, facilita un diálogo franco y sin miedo entre la comunidad, para que así estos espacios puedan contribuir a la reconciliación. Lo anterior debido a que hay una lectura negativa generalizada por parte de los ciudadanos de estos territorios hacia la institucionalidad por pasados	<ul style="list-style-type: none"> • El piloto que se realizó permitió ajustar la ruta metodológica y consolidar la caja de herramientas. • Trabajo de relacionamiento territorial de la ART generó confianza. • Buenas características individuales de los gestores territoriales. • Los protagonistas fueron los habitantes del territorio, pero no sin estar ausente la institucionalidad. • No fue común encontrar proselitismo político. 	La ausencia de presupuesto asignado para los planes, al tiempo que reduce los riesgos de captura y fraude, aumenta el riesgo de: <ul style="list-style-type: none"> • Especulación sobre la magnitud y tendencia de las problemáticas (al no establecerse mecanismos de cogestión sobre los recursos prometidos). • Falta de viabilidad técnica de las iniciativas (al no considerarse criterios de rentabilidad económica). • Generación de expectativas poco

Tabla 2. Procesos evaluación operativa a los PDET – Teoría de cambio, factores de éxito y cuellos de botella

Proceso	Teoría de cambio para lograr desarrollo territorial	Teoría de cambio para lograr la reconciliación	Factores de éxito	Cuellos de botella
		procesos de captura por parte de grupos armados, clientelismo, y corrupción.	<ul style="list-style-type: none"> • La lógica representativa también estuvo presente a través de JAC. • Se abrieron espacios sin barreras de entrada para los habitantes de las veredas. • No se materializó el riesgo de captura del proceso por parte de las élites del territorio ni el riesgo de fraude. • Se avanzó en un proceso de reconciliación en torno a discusiones amplias. 	realistas en la comunidad (al generarse iniciativas sin viabilidad técnica).
Diálogos preparatorios	Facilita la construcción de iniciativas y proyectos que tomen en cuenta los conflictos existentes en el territorio, para que así dichos proyectos no terminen siendo contradictorios entre sí, ni acaparen las discusiones durante los espacios participativos. Se cualifica la participación de algunos grupos tradicionalmente excluidos.	Se identifican los temas potencialmente generadores de conflictos y sus actores involucrados para propiciar espacios de diálogo donde se avance en su discusión pacífica.	Los diálogos preparatorios contribuyeron a integrar nuevos actores que no habían sido incluidos en la etapa veredal.	<ul style="list-style-type: none"> • La facilitación de las discusiones a través de estrategias previas a los espacios participativos requiere de un tiempo considerable. • El fortalecimiento de los actores territoriales para cualificar su participación es un proceso lento y que requiere recursos financieros. • Existe un alto número de conflictos socioterritoriales.
Integración y consolidación de la visión territorial	Una visión colectiva concertada socialmente es necesaria para asegurar una motivación intrínseca para la elaboración de un proyecto colectivo de desarrollo, pues permite a los actores territoriales apropiarse y participar de los procesos.	Consolidar una visión colectiva es un resultado que puede conseguirse a partir de la apertura de espacios de diálogo y reconocimiento entre las partes.	Diferentes actores comunitarios, probablemente varios de ellos con intereses opuestos, discutieron qué esperaban de su territorio en el futuro.	<ul style="list-style-type: none"> • Las visiones desde el territorio y del gobierno nacional no siempre están alineadas. • Territorios que no han sido delimitados de abajo hacia arriba. • Definición de "visión colectiva" en territorios altamente fragmentados y con alta heterogeneidad de intereses.

Tabla 2. Procesos evaluación operativa a los PDET – Teoría de cambio, factores de éxito y cuellos de botella

Proceso	Teoría de cambio para lograr desarrollo territorial	Teoría de cambio para lograr la reconciliación	Factores de éxito	Cuellos de botella
Transformación de iniciativas en proyectos	Los planes son el medio para conducir social, política, y técnicamente los procesos de desarrollo. Si los planes se operacionalizan en un conjunto de proyectos y acciones concretas, se espera que esto sea a su vez un facilitador de la participación.	Las iniciativas construidas participativamente son el instrumento a través del cual todos los actores trabajan en la construcción de paz, pues se considera que la implementación de las iniciativas contribuirá al cambio profundo en las condiciones de los territorios.	Las comunidades obtuvieron pactos y planes que reflejaban sus discusiones e iniciativas, y que servirán como instrumento de planeación de sus territorios.	<ul style="list-style-type: none"> • Alto nivel de abstracción de las iniciativas. • "Complejo de Adán". • Baja capacidad de deliberación de los actores locales. • Dificultad de mantener un enfoque multisectorial a partir de mesas temáticas de discusión. • La "presión por mostrar resultados en el corto plazo" y sus efectos sobre la relevancia que se le da en el programa a la participación.
Valoración de iniciativas	Los actores territoriales son los más indicados para dar un orden a las iniciativas que refleje las necesidades más sentidas en las que se debe avanzar para lograr la transformación del territorio.			Metodologías participativas que logren una valoración de las iniciativas que refleje las prioridades del territorio y no intereses particulares.
Delegación en espacios de representación	Incorpora un sentido de construcción colectiva del territorio y, sobre todo, impregna de un sentido democrático al proceso participativo, fortaleciendo la institucionalidad local.	Procesos transparentes de representación fortalecen la confianza en los procesos democráticos.	<ul style="list-style-type: none"> • Se otorgaron cupos diferenciales a ciertos grupos de especial protección como mujeres, víctimas, comunidades étnicas, y reincorporados. • El número de cupos fue discutido entre los actores territoriales y la ART. • El proceso de elección fue la oportunidad para que la comunidad aprobará la gestión de sus líderes tradicionales. • Las elecciones de delegados fueron ejercicios que fortalecieron los procesos de democracia directa y procesos de democracia representativa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tensiones en la elección por enemistades y reparos. • Falta de liderazgos (candidatos únicos). • Baja representación de jóvenes y mujeres dentro de los delegados. • Desacuerdos entre liderazgos tradicionales y nuevos.

Tabla 2. Procesos evaluación operativa a los PDET – Teoría de cambio, factores de éxito y cuellos de botella

Proceso	Teoría de cambio para lograr desarrollo territorial	Teoría de cambio para lograr la reconciliación	Factores de éxito	Cuellos de botella
Devolución y validación de pactos	Se da legitimidad y transparencia al proceso, al compartir con la comunidad los resultados y avances, permitir que la comunidad reclame la ausencia de iniciativas acordadas, y permitir que hagan control a sus representantes. Espacios adicionales de encuentro fortalecen a los actores territoriales y su capital social.	Espacios adicionales de encuentro fortalecen los procesos de reconstrucción del tejido social y de reconciliación.	<ul style="list-style-type: none"> • La validación del contenido del pacto comunitario fue útil para garantizar la transparencia en la formulación de las iniciativas contenidas. • Se utilizó el espacio de las asambleas para superar el nivel de abstracción de las iniciativas comunitarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baja asistencia a los espacios (por desgaste de los procesos participativos e incertidumbre sobre el futuro del proceso). • Alto costo monetario de facilitar espacios de devolución en el mismo número de núcleos veredales. • Presión por resultados a corto plazo (cambio de gobierno).
Aspectos logísticos del proceso			<ul style="list-style-type: none"> • Despliegue de operativo en 1680 núcleos veredales, 170 municipios, y 16 subregiones. • 16 PATR firmados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de confianza en la institucionalidad (suspicias acerca de inversión inadecuada de los recursos para la formulación del PATR, y de manipulación de iniciativas por falta de herramientas audiovisuales). • Logística de los apoyos de transporte, alimentación y hospedaje a través de operadores. • Márgenes de tiempo muy cortos entre la decisión de la fecha y la realización de los espacios participativos. • Consecución de espacios adecuados en veredas y municipios con deficiente infraestructura. • Trade-off entre seguimiento riguroso a los recursos destinados para la formulación de los PATR, y flexibilidad para ejecutar eficazmente los recursos y cumplir con los objetivos.

Tabla 3. Procesos evaluación operativa a los PDET – Fallas y recomendaciones de diseño e implementación

Proceso	Fallas de diseño	Recomendaciones de diseño	Fallas de implementación	Recomendaciones para mejorar la implementación
Generación de espacios de encuentro para las comunidades	<ul style="list-style-type: none"> No se diseñaron mecanismos explícitos para abordar las particularidades de los territorios posconflicto que obstaculizan la definición de una visión colectiva, la definición de las prioridades de acción, y la definición de las estrategias para transformar su territorio. Entre estas particularidades se encuentra el tejido social roto, falta de cohesión, grupos de interés vulnerables que han carecido de la incidencia y representación adecuada, baja capacidad de deliberación y alguna resistencia a la reconciliación. No se establecieron desde el inicio de la formulación de los planes, los mecanismos de cogestión o corresponsabilidad para la ejecución y sostenibilidad de las iniciativas propuestas. 	<ul style="list-style-type: none"> Implementar suficientes estrategias de reconstrucción del tejido social y de fortalecimiento de los actores territoriales antes de iniciar procesos participativos que tengan como objetivo lograr un pacto con iniciativas de desarrollo. Establecer y discutir con la comunidad mecanismos de cogestión de los planes desde el inicio de la construcción de iniciativas. 	<p>Deficiencias en la facilitación de las discusiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> Ausencia de insumos técnicos suficientes (ausencia de los Planes Nacionales Sectoriales para la RRI). Preguntas orientadoras no lograron su objetivo. Desconocimiento general del Acuerdo de Paz y de la conceptualización del Desarrollo Territorial. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer mecanismos en el diseño del programa que consoliden la cooperación de los ministerios sectoriales (back-office de la estructura del programa). Identificar sistemas de información de acceso público con datos relevantes sobre los pilares temáticos, al menos a nivel municipal, capacitar a los equipos territoriales en su consulta, y asegurar que dicha información se presente a los participantes. Fortalecer la capacitación de los equipos territoriales en términos del Acuerdo de Paz y el Desarrollo Territorial. Consolidar instrumentos pedagógicos sobre el Acuerdo de Paz y el Desarrollo Territorial, desarrollados previamente, y ponerlos a disposición de los participantes. Establecer una red de divulgación de contenidos de todos los equipos territoriales a través de tecnologías de información existentes.
Mínima intervención institucional en los espacios de participación veredales	<ul style="list-style-type: none"> La etapa veredal adoptó una visión acotada de lo rural donde la cabecera municipal de los municipios rurales se consideró como área urbana. La etapa veredal intentó darles voz a los pobladores rurales a través de una participación sin mediación. Esta 	<ul style="list-style-type: none"> Considerar categorías de ruralidad para incluir dentro de la etapa veredal a las cabeceras de los municipios rurales y para considerar solicitudes de habitantes de cabeceras municipales de municipios no rurales. Definir explícitamente el objetivo de 		

Tabla 3. Procesos evaluación operativa a los PDET – Fallas y recomendaciones de diseño e implementación

Proceso	Fallas de diseño	Recomendaciones de diseño	Fallas de implementación	Recomendaciones para mejorar la implementación
	orientación no se comunicó con la suficiente claridad a los miembros y representantes de organizaciones ya constituidas por lo que se generó confusión y molestia.	propiciar una participación sin mediación para que los gestores territoriales lo puedan comunicar claramente a los representantes de organizaciones.		
Diálogos preparatorios	<p>Hubo falta de orientaciones y claridades operativas y logísticas para alcanzar los objetivos de los diálogos preparatorios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se entregó a los equipos territoriales una metodología para desarrollar los distintos objetivos de los diálogos preparatorios. • No había mecanismos de seguimiento y monitoreo de las actividades para alcanzar las diferentes metas de los diálogos preparatorios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseñar y socializar con los equipos territoriales metodologías para desarrollar cada uno de los objetivos de los diálogos preparatorios. • Establecer mecanismos que posibiliten el monitoreo de las actividades que conducen al cumplimiento de las diferentes metas de los diálogos preparatorios. 	Los equipos territoriales no utilizaron los diálogos para identificar y facilitar discusiones de aspectos conflictivos, ni para cualificar la participación de grupos vulnerables.	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer en el sistema de seguimiento un tiempo y unos hitos correspondientes a los diálogos preparatorios para así aumentar las probabilidades de cumplir con sus diferentes objetivos. • Consolidar una caja de herramientas (con documentos diagramados que faciliten su uso) para que los equipos territoriales puedan identificar los potenciales aspectos conflictivos en el territorio.
Integración y consolidación de la visión territorial	<ul style="list-style-type: none"> • No se abordó la dificultad que significa la consolidación de una visión colectiva en territorios con alta incidencia de conflictos socio-territoriales y de fragmentación del tejido social producto del conflicto. • No se abordaron las implicaciones de construir una visión para subregiones que fueron construidas de arriba hacia abajo. • Se tomó la consolidación de la visión como un proceso operativo del programa en donde se debía hacer explícita una visión compartida. • No se estableció un mecanismo pedagógico para discutir lo que significaba construir una visión para el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Definir la construcción de la visión del territorio como un resultado en el cual se debe avanzar antes de la construcción de iniciativas y no como una actividad dentro del programa. • Establecer un proceso de validación y redelimitación de los territorios definidos por la institucionalidad nacional como uno de los primeros pasos de la ruta metodológica. 		

Tabla 3. Procesos evaluación operativa a los PDET – Fallas y recomendaciones de diseño e implementación

Proceso	Fallas de diseño	Recomendaciones de diseño	Fallas de implementación	Recomendaciones para mejorar la implementación
Transformación de iniciativas en proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Expectativa de obtener iniciativas viables técnicamente producto de los espacios participativos sin abordar los retos de diseño y operativos que se debían superar previamente. En el diseño del programa no se priorizó la discusión sobre la definición de los objetivos perseguidos con la participación en cada una de las etapas del programa, ni se definió explícitamente qué se esperaba que fuera el PATR. Las construcciones de las iniciativas por pilar se hacía de manera paralela a la construcción de la visión para el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Establecer un tiempo suficientemente largo para el diseño del programa en donde se prioricen discusiones conceptuales sobre sus objetivos, sobre las posibles tensiones o interacciones que se pueden presentar entre dichos objetivos, y sobre componentes fundamentales del programa tal como la participación de los actores territoriales en cada etapa y los planes de acción producto de los procesos participativos. Estructurar de manera lógica, en el diseño del programa, la interacción entre procesos, productos, y contexto para crear una teoría de cómo se espera que el programa (y sus distintos procesos) conduzcan a los objetivos planteados. Establecer ejercicios de discusión donde se propicie la consolidación de una visión territorial antes de iniciar con espacios participativos para la definición de iniciativas. 	<ul style="list-style-type: none"> Metodología de desarrollar discusiones en mesas paralelas por pilar orientó la discusión a un enfoque sectorial. El enfoque territorial se desplazó hacia uno sectorial, lo cual se evidenció en el enfoque de las iniciativas y el creciente rol del equipo de sectorialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Reconsiderar la metodología de desarrollar las discusiones por mesas temáticas para que incluso desde la etapa veredal se inicie con la priorización de problemáticas que afectan al territorio. Adoptar las recomendaciones para los anteriores procesos.
Valoración de iniciativas			<ul style="list-style-type: none"> Falta de claridad respecto al objetivo de ordenar iniciativas. Este proceso dejó de ser participativo y fue asumido por los sectorialistas. 	<ul style="list-style-type: none"> Adoptar las metodologías participativas de categorización, caracterización, y valoración de las iniciativas. Definir explícitamente los objetivos perseguidos con la participación.
Delegación en espacios de representación	No se establecieron ejercicios diferenciados de fortalecimiento de liderazgos para abordar las características particulares de los territorios posconflicto.	<ul style="list-style-type: none"> Abordar en el diseño del programa, la complejidad de los procesos de fortalecimiento de los liderazgos que se presenta en los territorios posconflicto por los legados de la guerra (procesos de violencia y estigmatización). 		

Tabla 3. Procesos evaluación operativa a los PDET – Fallas y recomendaciones de diseño e implementación

Proceso	Fallas de diseño	Recomendaciones de diseño	Fallas de implementación	Recomendaciones para mejorar la implementación
		<ul style="list-style-type: none"> • Establecer suficientes ejercicios de cualificación de la participación a grupos históricamente marginados de los espacios de decisión. 		
Devolución y validación de pactos	No se diseñaron mecanismos que aseguraran al menos los mismos niveles de participación en los espacios de devolución (asambleas) que en los espacios iniciales (pre-asambleas).	Profundizar en el análisis de las razones que explican la menor participación registrada en los espacios de devolución y validación, e incluir en el diseño del programa los mecanismos para abordar dichas razones.	<ul style="list-style-type: none"> • Sólo se facilitaron espacios de devolución en la etapa veredal de algunos municipios. • La estrategias alternativas quedaron reducidas a la socialización de los pactos. • No se estableció una estrategia de seguimiento a la responsabilidad que se le asignó a los delegados comunitarios de "devolver" los pactos a sus comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mantener la realización de ejercicios de devolución y validación para contribuir al fortalecimiento de los actores territoriales y de transparencia del proceso. • Hacer seguimiento a la responsabilidad que se le asigna a los delegados comunitarios de "devolver" los pactos a sus comunidades.
Aspectos logísticos del proceso	<ul style="list-style-type: none"> • No se establecieron mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad sobre los recursos destinados para la formulación del PATR. • Se subestimaron los recursos necesarios para el transporte de los participantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer mecanismos de rendición de cuentas a la comunidad sobre los recursos destinados para la formulación del PATR. • Considerar en el costeo de los gastos de logística las condiciones particulares de aislamiento de algunas comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • La formulación conceptual y operativa del programa requería de mayor tiempo para solucionar varios de los retos de una apuesta tan ambiciosa como los PDET. • Restricciones presupuestarias retrasaron la contratación de todos los equipos territoriales requeridos (lanzamiento de los PDET por fases). • No todas las obras PIC (estrategia de recuperación de confianza) se empezaron a ejecutar antes o con los PDET. • Algunos operadores logísticos extraterritoriales tuvieron problemas por falta de conocimiento sobre el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar un análisis de capacidad y de cargas sobre el personal del programa para asegurar que se cuente con los recursos suficientes (de personal y de tiempo) para desarrollar las distintas tareas. • Diseñar el programa considerando la lentitud inherente a los procesos de fortalecimiento de los actores territoriales. • Promover la contratación de operadores locales.

Bibliografía

Abelson, J., Forest, P. G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E. y Gauvin, F. P. (2003). *Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes*. *Social Science & Medicine*, 57, pp. 239-251.

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Gobierno nacional y FARC-EP. 24 de noviembre de 2016.

Bamberger, M., Rugh, J., Mabry, L. (2007). *Evaluación en un mundo real*

Banco Mundial (2009). *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2009: Una nueva Geografía Económica*. World Bank Publications.

Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches*. *Journal of Regional Science*.

Bebbington, A., Abramovay, R. y Chiriboga, M. (2008a). *Social Movements and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America*. *World Development and the Dynamics of Rural Territorial Development in Latin America* Vol. 36, No. 12, pp. 2874-2887.

Bebbington, A., Bebbington, D. H., Bury, J., Ligan, J., Muñoz, J. P. y Scurrah, M. (2008b). *Minning and Social Movements: Struggles Over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes*. *World Development* Vol. 36, No. 12, pp. 2888-2905.

Bebbington, A., Escobal, J., Soloaga, I., & Tomaselli, A. (2016). *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*. Rimisp, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, Universidad Iberoamericana.

Berdegú, J. (2012). *Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

Berdegú, J. A., Bebbington, A., Escobal, J., Favareto, A., Fernández, M. I., Ospina, P., & Gómez, L. (2012). *Territorios en movimiento. Dinámicas territoriales rurales en América Latina*. Santiago du Chili: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, document de travail, (110), 118.

Berdegú, J., Fernández, M. I. y Mlynarz, D. (2013). *Una Nueva Agenda Regional para el Desarrollo de Chile*. Documento de Trabajo N° 26. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago de Chile.

Berdegú, J., Meynard, M. F. (2012). *Las Ciudades en el Desarrollo Territorial Rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

Bodnár, G. (2013). *Endogenous Development: Role of Territorial Capital in Rural Areas*. *Regional Growth, Development and Competitiveness*. University of Szeged, Doctoral School in Economics, Szeged, pp 13-25.

Deaton, A. (2010). Instruments, randomization, and learning about development. *Journal of economic literature*, 48(2), 424-55.

De Janvry, A., Sadoulet, E. (2004). *Toward a territorial approach to rural development: International experiences and implications for Mexico's Microregions Strategy*.

DNP (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*.

Duranton, G., & Puga, D. (2003) *Microfoundations of Urban Agglomeration Economies*. J. V. Henderson and J.-F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4.

- Emerson, R. M. (1995). *Writing Ethnographic Fieldnotes*. Chicago: University of Chicago Press.
- Favareto, A., Aguirre, F. y Escobar, J. (2012). *Dinámicas territoriales rurales, mercados y estructuras productivas*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Fergusson, L., Molina, C., Robinson, J. y Vargas, J. F. (2017). *The Long Shadow of the Past: Political Economy of Regional Inequality in Colombia*. Paper N° 236. Serie Documentos de Trabajo. Rimisp.
- Fernández, I., Hernández, R., Trivelli, C y Schejtman, A. (2012). *Coaliciones Sociales Transformadoras y Desarrollo Rural Inclusivo*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Florisbelo, G. R., & Guijt, I. (2004). Participatory municipal development plans in Brazil: divergent partners constructing common futures. *Participation: from tyranny to transformation*, 190-204.
- Guber, R. (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Grupo Editorial Norma.
- Hammersley, M., & Atkinson, P. (1994). *Etnografía: Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Korten, David C. (1980). "Community Organization and Rural Development: A Learning Process Approach." *Public Administration Review* 40(5):480–511.
- Mejía, D., Uribe, M. J., & Ibáñez, A. M. (2011). Una evaluación del Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM) (No. 008740). UNIVERSIDAD DE LOS ANDES-CEDE.
- Michels, A.; (2011). *Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?*. *International Review of Administrative Sciences*, 77 (2), pp. 275-293.
- Morra, L., & Rist, R. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. The World Bank.
- Morrel, M. E.; (1999). *Citizens` Evaluations of Participatory Democratic Procedures: Normative Theory Meets Empirical Science*. *Political Research Quarterly*, Vol. 52, No. 2, pp. 293-322.
- Ospina, P., Ramírez, E., Bebbington, A., Hollenstein, P. y Nussbaum, I. (2012). *Actores extraterritoriales y desarrollo rural*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Ostrom, E. (2009). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American economic review*, 100(3), 641-72.
- Penagos, A.; Barrera, C.; Umaña, M.; Bustamante, J. (2016) *Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial*. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Platteau, J. (2003). "Community Based Development in the Context of Within Group Heterogeneity" Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Bangalore, India.
- Platteau, J., and Gaspart, F. (2003). "The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development." *World Development* 31(10):1687–1703.
- Ravnborg, H. M., Buitrago, R., Cartagena, R., Escobar, E., Gómez, I., Gómez, L. y Peláez, V. (2012). *Gobernanza territorial de los recursos naturales*. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2012). *Pobreza y desigualdad: informe Latinoamericano, 2011*.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2014). *Estrategia de Implementación del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*. Misión Para la Transformación del Campo, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2015). Meta-evaluación de 15 años de Desarrollo Territorial Rural. Constanza Christian, Alexander Schejtman y Julio A. Berdegúe. Documento no publicado.

Rodríguez-Pose, A., & Wilkie, C. (2018). Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention?. *Progress in Planning*.

Rosenthal, S., & Strange, W. (2003) Evidence of the Nature and Sources of Agglomeration Economies. J. V. Henderson and J.-F. Thisse (Eds.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 4.

Rowe, G. y Frewer L. J. (2000). *Public Participation Methods: A Framework for Evaluation*. *Science, Technology & Human Values*, Vol. 25 No. 1, pp. 3-29.

Schejtman, A. y Berdegúe, J, A. (2004). *Desarrollo territorial rural*. *Debates y Temas Rurales* N° 1. Rimisp, Santiago de Chile.

Veiga, Jose Eli (2002). Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural. En: *Desenvolvimento em Debate* (vol. II).

Williams, G. (2004). *Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politisation*. *Third World Quarterly*, Vol 25, No 3, pp. 557-578.