

**Capacidades Estatales como perspectiva de Análisis de Política pública: Programas de
Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET Florida y Pradera Valle del Cauca**

Trabajo de grado para optar al título de:
Magíster en Políticas Públicas

Claudia Marcela Urrea Ballesteros

Director:
Javier Cadavid Ramírez

UNIVERSIDAD DEL VALLE
FACULTAD DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN Y ORGANIZACIONES
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS
SANTIAGO DE CALI
2018

Nota de aceptación:

Aprobado por el Comité de Programa
en cumplimiento de los requisitos exigidos por
la Universidad del Valle para optar al título de:
Magíster en Políticas Públicas.

Jurado

Jurado

Santiago de Cali, XX de ____ de 201_

Dedicatoria

Este trabajo es dedicado a las enseñanzas del trabajo asiduo que realizan las comunidades en Colombia por la transformación de su realidad inmediata a partir del diseño de iniciativas políticas, sociales, económicas y académicas en pro de la mejora de sus condiciones.

Agradecimientos

Agradezco a la formación impartida por los docentes de la Maestría en Políticas Públicas, pues la teoría y el análisis de la praxis fueron claves para el desarrollo de este trabajo. De igual forma le agradezco a mi docente tutor Javier Cadavid por el acompañamiento y asesoría para la redacción de este documento, quién ha sido una guía en mi formación tanto académica como para la vida.

Un trabajo de investigación es siempre fruto de ideas, proyectos y esfuerzos previos que corresponden a un equipo de personas, por lo que expreso un sincero afecto y agradecimiento a Leidy Rivera y al grupo de investigación Praxis Política, en cuyas reuniones pudimos compartir visiones frente a los PDET y los retos para la construcción de paz en un país tan complejo como Colombia.

A su vez, la investigación requiere del apoyo vital y reconocimiento de las personas que hacen parte de nuestro afecto, quienes nos animan e impulsan a crecer como personas y profesionales. Por ello y mucho más, le agradezco a mi compañero sentimental William Penagos por ser amigo y apoyo, por su paciencia, solidaridad y tiempo. Así como su escucha activa en momentos de discusiones conceptuales sobre la discrepancia de la realidad con la teoría, y los retos que implica la transformación.

¡A todas y todos muchas gracias!

Abstract

Este estudio aborda las Capacidades Estatales como perspectiva de Análisis de Política pública en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET comprendidos como la materialización de algunos planes contenidos en la Reforma Rural Integral. El trabajo se centró en los municipios de Florida y Pradera Valle del Cauca priorizados a través de la ruta PDET entre 170 entidades territoriales del país.

Para desarrollar el análisis, en primer lugar se realizó un rastreo de los antecedentes del denominado Enfoque de paz territorial, el cual se ha definido como estrategia para la implementación del Acuerdo Final de paz, específicamente del punto uno “Reforma Rural Integral” y por ende de los PDET, en este punto se analizan sus coincidencias con otros enfoques de desarrollo rural ya implementados en América Latina. En segundo lugar se presenta los criterios de participación de la comunidad en la construcción de los PDET, los cuales se derivan del enfoque. En tercer lugar se analizan las capacidades estatales a nivel político, administrativo e institucional para la implementación de los PDET y finalmente se realizan recomendaciones de política pública para el ajuste de estos de acuerdo al estudio realizado.

La metodología de la investigación consistió en un enfoque cualitativo en el que se utilizaron técnicas derivadas de la etnografía, tales como las entrevistas semiestructuradas, cartografía social, entre otras.

Palabras claves: capacidades estatales, PDET, criterios de participación, paz territorial.

SIGLAS

ART	Agencia de Renovación del Territorio
ANT	Agencia Nacional de Tierras-
APC	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
ASTRACAVA	Asociación Campesina de Trabajadores del Valle del Cauca
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DTR	Desarrollo Territorial Rural
DRI	Desarrollo Rural Integrado
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EPIP	Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el posconflicto
EPT	Enfoque paz Territorial
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo
FENSUAGRO	Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria
FCP	Fondo de Colombia en Paz-
GIDR	Grupo Interagencial de Desarrollo Rural
IICA	Índice de Incidencia del Conflicto Armado
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
PATR	Plan de Acción para la Transformación Regional
PAS	Plan de Acción y Seguimiento
PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PMTR	Pacto Municipal para la Transformación Regional
PND	Plan de Desarrollo Nacional
RRI	Reforma Rural Integral
ZRC	Zonas de Reserva Campesina

Tabla de Contenido

Introducción

1. Diseño y componentes de la investigación	4
<i>1.1 La implementación de los PDET como apuesta para atender el problema agrario y construir la paz territorial</i>	<i>4</i>
<i>1.2 Objetivos</i>	<i>20</i>
<i>1.3 Diseño metodológico</i>	<i>21</i>
<i>1.4 Estado del arte</i>	<i>32</i>
<i>1.5 La paz en los territorios</i>	<i>35</i>
<i>1.6 Estudios que abordan la perspectiva de paz neoliberal</i>	<i>35</i>
<i>1.7 Estudios que abordan la perspectiva de paz democrática</i>	<i>36</i>
<i>1.8 Estrategias de participación para la construcción de paz</i>	<i>37</i>
<i>1.9 Marco Teórico y Conceptual:</i>	<i>41</i>
<i>1.10 El institucionalismo sociológico e histórico en los Diseños institucionales</i>	<i>43</i>
<i>1.11 Construcción de paz, participación política y territorio</i>	<i>46</i>
2 Paz territorial: una discusión teórico conceptual. Antecedentes y contenido del término	50
<i>2.1 Conceptualizaciones sobre la paz</i>	<i>50</i>
<i>2.2 El enfoque de paz territorial como estrategia para la implementación de la Reforma Rural Integral- RRI</i>	<i>53</i>
<i>2.3 ¿Paz territorial o continuación del Enfoque de Desarrollo Territorial Rural-DTR?</i>	<i>59</i>
3 Diseño Institucional para la construcción participativa de los PDET	70
<i>3.1 Marco normativo</i>	<i>71</i>
<i>3.2 Criterios derivados de los lineamientos operativos PDET en el Diseño institucional para la participación de las comunidades</i>	<i>76</i>
4 Las Capacidades Estatales en dos Municipios PDET - Valle del Cauca: Florida y Pradera	84
<i>4.1 Las Capacidades estatales y su pertinencia para el análisis de política pública</i>	<i>85</i>
<i>4.1.1 Las Capacidades Estatales para la implementación PDET en Florida y Pradera – Valle del Cauca</i>	<i>89</i>
<i>Capacidades Administrativas en Florida – Valle</i>	<i>112</i>

	<i>Capacidades Administrativas en Pradera – Valle</i>	117
5	Recomendaciones para la implementación de los PDET en Florida y Pradera-Valle	141
6	Conclusiones	147
7	Bibliografía	151
8	Anexos	159

Lista de Ilustraciones

Ilustración 1	Mapa Subregiones PDET	19
Ilustración 2	Metodología de Investigación	22
Ilustración 3	Categorías utilizadas para análisis en Atlas Ti V8	29
Ilustración 4	Marco Normativo PDET	71
Ilustración 5	Componentes CONPES 3867 Estrategia de Preparación Institucional para el posconflicto	73
Ilustración 6	Instancias de participación para construcción PDET	76
Ilustración 7	Capacidades Estatales en la Cartografía Social	110
Ilustración 8	Instituciones encargadas implementación Ruta PDET Subregión Alto Patía Norte del Cauca	91
Ilustración 9	Categorías de Análisis de Capacidad Institucional	96
Ilustración 10	Direcciones y Subdirecciones ART	102
Ilustración 11	Cartografía Social - Municipio de Florida	114
Ilustración 12	Cartografía Social -Municipio de Pradera	119
Ilustración 13	Caracterización de las instancias de participación, Municipio Florida -Valle	126
Ilustración 14	Relaciones Estado - sociedad en PDET Florida y Pradera	130

Lista de Fotografías

Fotografía 1	Cartografía social con comunidad Florida	114
Fotografía 2	Cartografía social con comunidad – Pradera	120

Lista de Tablas

Tabla 1 Clasificación de población entrevistada	25
Tabla 2 Convenciones para codificar entrevistas transcritas	30
Tabla 3 Ejemplo de Codificación Capacidades Estatales y liderazgo comunitario	30
Tabla 4 Concurrencia entre lineamientos operativos PDET y DTR	64
Tabla 5 Tipología Territorios PDET y DTR	65
Tabla 6 Iniciativas por pilar PDET en Florida y Pradera	98
Tabla 7 Instituciones y capacidad institucional en los PDET -Florida y Pradera Valle	99
Tabla 8 Recursos Departamento Nacional de Planeación -DNP Vigencia 2018	105
Tabla 9 Resultados del Indicador Desempeño Integral	107
Tabla 10 Resultado del Índice de desempeño fiscal	108
Tabla 11 Equipamiento colectivo en Florida	111
Tabla 12 Equipamiento colectivo en Pradera	111
Tabla 13 Estructura organizacional Alcaldía de Florida	115
Tabla 14 Planta de cargos Alcaldía municipal de Florida	116
Tabla 15 Tipo de vinculación planta de personal	117
Tabla 16 Estructura organizacional Alcaldía de Pradera	121
Tabla 17 Planta de cargos Alcaldía municipal de Pradera	121
Tabla 18 Conformación planta de personal	122
Tabla 19 Gastos de funcionamiento 2016 (millones)	122
Tabla 20 Organizaciones sociales y/o políticas en Florida y Pradera Valle	123
Tabla 21 Recursos financieros para la paz	132
Tabla 22 Matriz de Análisis Brechas Institucionales en Florida y Pradera	134

Lista de Anexos

Anexo 1 Ficha de Reseña bibliográfica	159
Anexo 2 Matriz Bibliográfica	160
Anexo 3 Clasificación de textos por perspectiva de paz territorial	160
Anexo 4 Ficha de observación No Participante	161
Anexo 5 Matriz de Análisis de las categorías	163
Anexo 6 Diseño preguntas entrevistas	167
Anexo 7 Matriz de Análisis de capacidades estatales	167

Introducción

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET se contemplan como el vehículo de implementación de la Reforma Rural Integral- RRI acordada en La Habana- Cuba entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Este acuerdo, pretende atender un problema público que el país no ha resuelto como lo es la tenencia, distribución y producción de la tierra. Situación que ha desencadenado múltiples conflictos, siendo una de las causas estructurales del conflicto social, político y armado, sumado a la exclusión política de la población en la definición de los rumbos del desarrollo.

Es por ello, que en el contexto de la construcción de paz en los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca se hará el análisis de la implementación de los PDET, contenidos en la Estrategia de Preparación Institucional para el posconflicto-CONPES 3865 en el eje de Capacidades territoriales para la paz, la participación política y ciudadana. Se ha considerado que el éxito de la implementación depende del conjunto de capacidades estatales para tramitar de manera acertada las iniciativas que surjan en este proceso. Por lo que se analizan el conjunto de capacidades políticas, administrativas e institucionales que hacen parte del marco contextual en el que se van a diseñar e implementar las iniciativas PDET.

A través de este estudio se opta al título de Magíster en Políticas Públicas. Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación financiado por la Escuela Superior de Administración Pública, ejecutado con el grupo Praxis Política categoría C en Colciencias.

Para efectos del desarrollo del documento en el *Capítulo 1. Diseño y componentes de la investigación*, se hará una breve introducción que relaciona la importancia de la ruralidad para el desarrollo así como la participación comunitaria en la construcción de una visión territorial, incluyendo el problema y la pregunta problema, seguidamente los objetivos general y específicos, para dar paso al marco referencial que incluye lo relacionado al marco teórico, estado del arte. A su vez, se describirá la metodología a utilizar para la concreción de los objetivos de investigación.

El *Capítulo 2. Paz territorial: una discusión teórico conceptual. Antecedentes y contenido del término*. Realiza un recuento del hito que da paso en el mundo académico y político del país a incluir como enfoque, los territorios para la priorización de las intervenciones encaminadas a la implementación del Acuerdo Final. Aquí se rastrean los antecedentes del término, así como su relación con un marco referencial y con enfoque de desarrollo territorial rural-DTR ya

implementado en América Latina.

El *Capítulo 3. Criterios del diseño institucional en los PDET*, aborda los criterios que se tuvieron en cuenta para el diseño institucional de la participación comunitaria en la formulación de iniciativas para el desarrollo territorial en el marco de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, las cuales se implementaran en 170 municipios, de los que se tomaron para este trabajo Florida y Pradera en el Valle del Cauca.

El *Capítulo 4. Análisis de capacidades estatales: Florida y Pradera Valle del Cauca*, se analiza el conjunto de capacidades de orden político, institucional y administrativo para la implementación de los PDET, así como se realiza un ejercicio comparado del diseño institucional vs las capacidades existentes en ambos municipios para la implementación de los PDET.

Finalmente, se recomiendan acciones para la implementación de los PDET en los municipios de Florida y Pradera, en relación al enfoque de paz territorial, el diseño institucional para la participación y las capacidades estatales a nivel local para su implementación.

Para ello metodológicamente se utilizó el enfoque cualitativo de investigación, la cual es de nivel descriptivo-explicativo. De tal manera que se diseñaron tres fases que incorporan aspectos de la etnografía y las técnicas de análisis documental, entrevistas semiestructuradas y cartografía social.

Se contempló en la primera fase la necesidad de explorar el debate teórico conceptual acerca de la paz territorial, con el objetivo de rastrear sus antecedentes así como la apuesta estratégica que constituye ésta para la implementación del Acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Esto se realizó a partir del análisis de documentos institucionales, y teóricos sobre el tema. Técnica que también fue utilizada para el análisis de los criterios que se tuvieron en cuenta para el diseño institucional de los PDET.

En la segunda fase, se realizaron veinticinco (25) entrevistas semi-estructuradas a líderes de las comunidades y funcionarios públicos en los municipios de Florida y Pradera. Estas entrevistas se indagaron sobre cuatro ejes temáticos: 1. El proceso de construcción de paz en las zonas, 2. paz territorial, 3. Sobre la capacidad institucional (coordinación interinstitucional) para la implementación de los acuerdos, 4. PDET (Participación comunitaria).

De igual forma, se implementó la cartografía social con las comunidades que han participado en las distintas etapas de la ruta PDET con el objetivo de mapear el territorio así como incluir una

visión de ellos acerca de las capacidades estatales para implementar los programas, particularmente la cartografía permitió mapear el territorio en función de las capacidades administrativas y políticas.

La tercera fase incluyó el análisis de la información recolectada mediante las técnicas anteriormente descritas, y su trazabilidad en el software Atlas Ti con el fin de generar conclusiones y recomendaciones sobre el tema.

Para efectos de claridad, el estudio de la implementación de los PDET como vehículo para materializar el acuerdo 1 relacionado con la RRI implica la descripción de los antecedentes de la distribución de la tierra en Colombia, así como el papel de los movimientos sociales en esta pugna histórica. Para lo cual se presentan los antecedentes, la justificación del trabajo en relación a su aporte al subcampo de las políticas públicas, así como la delimitación del problema que se aborda en este documento.

1. Diseño y componentes de la investigación

1.1.1 La implementación de los PDET como apuesta para atender el problema agrario y construir la paz territorial

El enfoque territorial que ha orientado el diseño institucional para la implementación del Acuerdo Final firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC, aborda como punto nodal el problema agrario para la configuración del desarrollo. Este enfoque ha sido la guía para la materialización de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET, los cuales se contemplan como vehículos de implementación del acuerdo 1 Reforma Rural Integral-RRI. Los PDET se suman a los intentos de reformas y las transformaciones del problema agrario desde la década de los noventa.

El país atraviesa por un momento histórico, el fin del conflicto armado con las FARC, genera una serie de retos para el Estado colombiano en materia de implementación, tanto por las secuelas de la guerra como por el retraso institucional que se tiene y que influye en la implementación de los Acuerdos de la Habana-Cuba. Y aunque la implementación se encuentre en vilo por la posición reformista del nuevo gobierno en cabeza de Iván Duque, nunca antes se había pactado un paquete reformas de la magnitud del Acuerdo Final.

Es por ello que la implementación de este requiere de una reingeniería institucional que da paso a cambios estructurales en el sistema administrativo público, y que obligan a la ejecución de una serie de políticas que materialicen dichos cambios. La pertinencia de este estudio se centra en que los PDET se conciben como apuesta estratégica nueva para atender el problema de la tierra y planificar el territorio en relación a su modelo de desarrollo, pues tal como se plantea en el CONPES 3867 es:

A través de los programas de desarrollo con enfoque territorial, u otros instrumentos de intervención focalizada en las regiones afectadas por el conflicto, que se implementarán, con enfoque territorial y amplia participación de las comunidades de los territorios, los componentes de la reforma rural integral (planes nacionales) y otras medidas tales como: (i) el Plan de Formalización Masiva de Tierras; (ii) el Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito; (iii) los Planes Integrales de Sustitución de Cultivos

Ilícitos; y (iv) los Planes de Reparación Colectiva con enfoque territorial y Retornos Colectivos. (DNP, 2016, p.54)

Atendiendo así algunas dimensiones de la inequitativa distribución de la tierra como lo son el ordenamiento social de la propiedad y uso del suelo, e incluyendo de manera participativa a las comunidades en la definición del desarrollo de sus territorios.

Este trabajo se circunscribe en un problema público¹ en la medida que el país no ha transitado por un proceso de redistribución de la propiedad rural y un fortalecimiento del desarrollo agrario con miras a la modernización del sector.

Para ello, en esta sección se amplía los antecedentes sobre la problemática de desigualdad asociada a la tenencia de la tierra, la cual es una causa estructural del conflicto social, político y armado, ya que en este punto reside “uno de los problemas más agudos, las relaciones económicas, políticas y sociales derivadas de la concentración de la propiedad de la tierra” (Fajardo, 2001, pág. 1) Así como el planteamiento del problema y justificación del presente estudio.

Como antecedente se destaca que las insurgencias desde su nacimiento plantearon como ejes la defensa del campo y la exigencia de una reforma agraria. Tal es el caso del "Programa Agrario de los guerrilleros de Marquetalia", manifiesto político de las FARC y el "Programa de Simácota" del ELN.

Dicha situación se presentó debido a que el campo colombiano tiene una importancia de alta magnitud para el desarrollo económico, en la medida que cuenta con gran potencial productivo de alimentos con alrededor de 49.219.513 millones de hectáreas cultivables según el DANE (2016) y en él reside el 32% de la población. Además de esto, la concentración en la tenencia de la tierra ha beneficiado históricamente a grandes propietarios, relegando a los pequeños del acceso a la misma, tal como lo plantea (Reyes, 2016).

¹ Atender la primera fase del problema para la definición de problemas públicos es una necesidad que no sólo manifiesta la literatura, sino el actual contexto, pues se precisa analizar las políticas públicas desarrolladas en Colombia para la implementación del Acuerdo Final, con el propósito de describir los posibles errores que se tienen en las primeras etapas del ciclo de políticas públicas que terminan afectando negativamente su desarrollo. Además de señalar que la perspectiva desde la cual se aborde el problema, no es objetiva y depende de los marcos referenciales de análisis, lo cual también impacta sobre los resultados de las políticas públicas y programas. Ningún problema pasa a ser incluido en la agenda sin que sea previamente problematizado socialmente, este aspecto es señalado por Noël-Roth (2002) y Montecinos (2007).

Por lo tanto, siguiendo los planteamientos de Reyes (2016) el acuerdo de Reforma Rural integral es quizá el único asunto de política pública que se negoció en el proceso de paz con las FARC. Pues a diferencia de otros países de América Latina, Colombia no ha transitado por una reforma agraria que re estructure la propiedad sobre la tierra, así como los usos del suelo y delimiten a largo plazo la articulación campo-ciudad.

Antecedentes

En el país el desarrollo económico y político no se ha traducido en un proyecto estratégico de largo alcance de ocupación del territorio, de tal manera que la ocupación del mismo ha resultado de formas de apropiación privada (Fajardo, 2001), hechos que anteceden desde la época de la colonia hasta el siglo XXI.

Es así como se tiene en el país más de 110 años en los que se han realizado esfuerzos por concretar una reforma agraria, en la medida que las políticas públicas territoriales no han logrado erradicar el problema estructural sobre la tenencia de la propiedad rural (Fajardo, 2001). Durante este proceso la relación violencia y política ha estado intrínsecamente relacionada, existe una tendencia imparable de concentración de la tierra a la par del aumento del desplazamiento forzado en las comunidades campesinas asentadas en los departamentos con mayor concentración de la propiedad rural (CODHES/UNICEF, 1998; Machado, 1998) citado en Fajardo (2001).

En un contexto de alta exclusión social surgen los movimientos agrarios debido a los hechos que marginaron a los pobladores rurales de sus derechos de acceso a la tierra, la propiedad y producción sobre la misma. A inicios del siglo XX se encuentran las primeras organizaciones campesinas, quienes desde la década de 1920 exigían dominio de la tierra sobre la que trabajaban. Particularmente se desarrollaron en Córdoba. Posteriormente en 1928 se agrupa el Partido Agrario Nacional, la Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria y el Partido Socialista Revolucionario, germen del Partido Comunista Colombiano. En los años 40 se fortalecen las Ligas campesinas, los sindicatos obreros rurales así como las unidades de acción rural, con movilizaciones reactivas ante las políticas de la época (Ley 100 de 1944).

La radicalización del movimiento agrario se dio en la Operación Marquetalia en 1964 a través de las autodefensas campesinas y su posterior conversión en las FARC. Durante las décadas de los sesenta y setenta, el movimiento campesino se fortaleció a raíz del Paro Cívico del 1977, donde se expresó el inconformismo hacia la clase política del país y los procesos de reforma que se venían

desarrollando. En los años ochenta inicia un fuerte período de violencia y desplazamientos asociados a la presencia del narcotráfico y la migración hacia los cultivos de uso ilícito. Situación que se recrudece en los años noventa debido a la apertura económica y el debilitamiento de la producción nacional.

Por lo que en este período se plantearon nuevos retos para el campesinado, la Constitución de 1991 con la incorporación de mecanismos de participación y derechos sociales, así como un nuevo proyecto de ley de reforma agraria derivado de las necesidades del proyecto neoliberal. De 1991 a 1994 hubo 158 luchas agrarias de 1991 a 1994, 27 paros cívicos con participación campesina, 82 movilizaciones y 43 tomas de entidades. (Archila, 1995).

Existe una relación directa entre la lucha por la ocupación territorial y el despojo de la población civil durante los noventa, pues en la medida que se desocupa el territorio, se expanden las áreas de control, se usurpan las tierras y se ocupan territorios con recursos naturales valiosos bien sea para la minería ilegal o la siembra de cultivos ilícitos.

Los intentos más significativos de legislación para atender el problema público de la tierra han sido la Ley 200 de 1936 conocida como la Revolución en Marcha impulsada por López Pumarejo, posteriormente la Ley 135 de 1961, proceso poco exitoso pues beneficio a grandes productores y en 1972 la firma del pacto de Chicoral que reversó la reforma agraria. Y posteriormente la Ley 160 de 1994 que tituló baldíos y tierras colectivas, así como incluyó las Zonas de Reserva Campesina.

En los años noventa, tras las políticas de apertura económica e intensificación del conflicto armado producto del auge del narcotráfico, la estructura económica básica que se configura vincula los grandes y medianos complejos urbanos, estos últimos como epicentros de la nación y sus macrorregiones. Fajardo (2001)

los complejos urbanos funcionan como epicentros de la nación y de sus macrorregiones: por ejemplo, el sector agroindustrial (de la caña de azúcar y la palma africana), el sector de las plantaciones de exportación (banano, floricultura), las medianas explotaciones capitalistas, y numerosas comunidades campesinas de distintos tipos y características étnico-culturales. Estas (pág. 4)

Los índices de concentración de la tierra han presentado una variación de dos puntos porcentuales en el Coeficiente de Gini entre 1960 y 1988, (Mesa, 1990). Durante los noventa el

indicador incrementó de 0,84 a 0,88 en 1996. Este incremento de la concentración obedece a la gran ofensiva paramilitar y las oleadas de despojo que vinieron con esta. Situación que se ha visto reducida entre 2010 y 2015 pues pasó de 0,86 a 0,73. En el 2010 este era de 0,86 según Ibañez & Muñoz (2010) al 2015 0,73 (UPRA,2014).

Desde principios de la década de 1990, los sectores dirigentes del país y los planificadores consideraron superados los problemas agrarios que se habían manifestado en las décadas anteriores, con algunas diferencias. Sin dejar de asignar recursos según la demanda, optaron por establecer presupuestos que redujeron sensiblemente la inversión pública en el campo (Perfetti y Guerra, 1993) citado en Fajardo (2001) , al tiempo que se reducía la protección a la producción agrícola. Este ha sido un fenómeno generalizado que en Colombia fue particularmente crítico y agravó conflictos ya existentes. Esto dio origen a las estrategias de Desarrollo rural integrado (DRI) orientada a la modernización del campo, que sirvió como desmantelamiento de la reforma agraria y a nuevos programas para las zonas rurales como el Plan nacional de rehabilitación y los programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. (Fajardo, 2001) Según este autor

Mientras estos planes y programas debilitaban el alcance y recursos de la reforma agraria, el discurso económico y político oficial restaba cada vez más importancia a dicha reforma. No obstante, la agudización de los conflictos en el campo puso de nuevo de manifiesto el valor del sector agrario y la necesidad de la reestructuración productiva del campo. (pág. 9)

En síntesis los antecedentes que transformaron la relación con la tierra y productividad, así como la importancia para los gobiernos nacionales de asumir la creación de políticas públicas que atendieran este problema público, en tres aspectos generales: 1- eliminación de la protección al mercado interno; 2- aumento de los costos de producción; 3- consecuencias del conflicto armado, tales como desplazamiento forzado y descenso de la rentabilidad en las actividades agrícolas. Lo que ocasionó

la recomposición de la producción agrícola de resultados de la reducción los cultivos temporales y del aumento de los cultivos permanentes; la expansión en un 30,2 por ciento de una frontera agraria que en el lapso de

12 años pasó de 35,4 millones de hectáreas en 1984 a 50,7 millones en 1996; el crecimiento de la superficie dedicada a la ganadería extensiva, y el aumento de la «gran propiedad». (Fajardo, 2001, p.2)

Justificación y planteamiento del problema

En el siguiente apartado se aborda la discusión sobre la importancia de la implementación de los PDET para atender el problema del desarrollo rural, así como el aporte que representa estudiar este asunto público para el subcampo de las políticas públicas.

En este contexto lo establecido en el Acuerdo Final genera la posibilidad de una apertura democrática, y a su vez contempla mecanismos de participación orientados al desarrollo rural. Tal es el caso del Acuerdo 1 de la mesa “Reforma Rural Integral” el cual contiene como vehículo de implementación de la misma, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, los cuales deben ser contruidos de manera participativa. Este apunta a atender la problemática asociada a la tenencia, distribución y producción de la tierra en Colombia.

Por lo que se deben analizar los PDET como apuesta estratégica para el cumplimiento de los retos derivados de la apropiación privada del territorio, con el fin de atender el problema público visibilizado en años de luchas agrarias e intentos de proyección del desarrollo rural.

Es por ello que se pretende contribuir en el análisis de este problema público, realizando recomendaciones que permitan mejorar el diseño y su implementación, así como volver a pensar la forma en que el Estado desea intervenir los territorios y por lo tanto reflexionar sobre el Enfoque de Paz Territorial. Mediante la recomendación de acciones acerca de la participación comunitaria y la construcción de iniciativas participativas que partan del reconocimiento de los actores objetos de la implementación de los acuerdos, particularmente de las comunidades de Florida y Pradera, municipios parte integral de la subregión Alto Patía de los PDET.

A su vez este trabajo realiza aportes teóricos y prácticos en la línea de investigación “Estado, gobierno y participación” del grupo Derecho, sociedad y Estado de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad del Valle, así como al grupo de Investigación “Praxis Política” de la Escuela Superior de Administración Pública en la línea “Democracia, paz y territorio”. Ambos grupos categorizados por COLCIENCIAS.

Este trabajo se enfoca fundamentalmente en la etapa de definición de un problema social, el cual es un momento fundamental de la delimitación y diseño de la política pública, pues depende

de la aproximación que se haga del mismo, su comprensión y perspectiva desde la cual se aborde, la forma en que se presentarán las alternativas de solución ante el decisor por parte del analista.

Diversos estudios han demostrado que la construcción de paz requiere de la realización de una reforma agraria, la cual se ha tardado en el país, ocasionando un retraso de la modernización, al respecto coinciden diversos autores como (González et al (2017), Bautista (2017), Molano, Estrada, Giraldo, Vega Cantor, Moncayo (2015) Restrepo & Bernal (2014), Fajardo (2001), Mantilla (2013), Ibañez & Muñoz (2010) , Pecaut (2006) Vargas (2010), Jimenez (2004), Archila (1995), Machado (1998), Posada A (1990)) entre otros.

Por lo tanto, la reforma agraria debe tener una característica fundamental, la participación de las comunidades que habitan los territorios en las cuales se implementarán las medidas orientadas a atender algunas dimensiones de este problema a través de los PDET.

Sin embargo, a pesar de su importancia, la política agraria y su discusión se encontraba relegada de la esfera pública hasta la década del 2010², pues de acuerdo con Fajardo (2015) se incluyó de nuevo, solo debido a numerosos factores que la vincularon como un eje estratégico en la agenda de gobierno, estos se relacionan particularmente con el modelo de país asociado al proyecto minero energético y la agroindustria. En este, la tierra cumple un papel clave para la consolidación del proyecto económico, especialmente durante los gobiernos de Juan M. Santos se incluyó en el eje VII del PND 2014-2018 “Transformación del Campo” en el que se esboza cómo el “campo colombiano contribuye de manera importante al desarrollo económico y social del país (...) pues aporta en promedio 6,1% del PIB” (DNP, 2014, pág. p. 417)

En tal sentido urge analizar y sugerir un camino para atender esta problemática particularmente en los territorios más afectados por el conflicto y con baja presencia institucional, involucrando recomendaciones de política. Este análisis se focalizará en el ámbito territorial en relación a la construcción de paz desde el territorio, así como las relaciones de poder que se configuran en estos espacios.

² Durante la década del 2000 este problema parecía olvidado por los tomadores de decisión y como priorización de política pública, en tanto el gobierno de Álvaro Uribe Veléz no reconocía el conflicto armado, ni mucho menos la problemática asociada a la tierra como uno de sus detonantes.

Lo cual hace alusión desde esta perspectiva analítica, a comprender que los problemas públicos no existen por sí mismos, ni son objetivos, pues dependen de la definición y comprensión que de este tenga el decisor. Señalando así que “no todos los problemas se pueden convertir en problemas públicos y no todos los problemas públicos alcanzan una definición precisa que se traduzca o que pueda culminar en decisiones públicas acertadas” (Montecinos, 2007, p.327).

¿Por qué abordar el diseño institucional para la participación de los PDET? Florida y Pradera

A pesar de la larga tradición Latinoamericana de crear instituciones como alternativas para resolver los problemas públicos, y sus escasos resultados, este estudio se centra en los diseños institucionales que se contemplan en la EPIPP-*Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el posconflicto en el eje de Capacidades territoriales para la paz, la participación política y ciudadana*- pues se parte de la comprensión de las mismas como una realidad cultural, así como un conjunto de reglas y acuerdos que rigen en una sociedad, las cuales condicionan su desarrollo y hacen parte de la estructura que se ha configurado en la misma incidiendo de manera directa en la dinámica social. De tal manera que no pueden ser obviadas, pues las instituciones configuran realidades. En tal sentido, se abordará la construcción de los PDET como un mecanismo que contempla en su diseño institucional elementos para potenciar las capacidades de participación de las comunidades.

Los lineamientos operativos establecidos para el instrumento, describe los PDET como el producto de una “estrategia participativa, política, institucional, social y económica, que apunta a la transformación estructural, de una manera ágil y efectiva de los territorios más rezagados y con mayor vulnerabilidad, que cumplen con los criterios de priorización definidos en el Acuerdo” (RIMISP, 2016, p.7). Se trata, en suma, de la estrategia institucional de planificación participativa del desarrollo más reciente y ambiciosa, justificada en gran medida, por parte del gobierno nacional a través de dos argumentos centrales: el primero de ellos, la relación “directamente” proporcional entre los bajos niveles de desarrollo y la presencia de conflicto armado en el municipio, que exige replantear los esquemas de planeación para garantizar la transformación de las diversas dimensiones del territorio, y el segundo, elaborado desde la premisa de construcción colectiva desde las comunidades que habitan ese mismo territorio como herramienta para la generación de confianza en la relación Estado-sociedad civil.

Sin embargo, conviene subrayar, que si bien en el transcurso del conflicto se deterioraron las condiciones requeridas para alcanzar avanzados estadios de desarrollo, de acuerdo a los objetivos

acordados por agentes nacionales e internacionales. Los bajos niveles de desarrollo económico, social, entre otros, a su vez degeneran en la reproducción del conflicto haciendo que se perpetúe el fenómeno de niveles deficientes de desarrollo. El cual no es exclusivo de municipios donde se han instalado grupos guerrilleros o paramilitares, y se han registrado de forma sistemática ataques a la población y fuerzas militares. La relación que se establece de los bajos niveles de desarrollo con la presencia del conflicto armado, tanto en el CONPES 3867 como en los lineamientos RIMISP, ha sido la justificación de la incompetencia del Estado para cumplir sus obligaciones y atender las demandas sociales de la población.

Por lo tanto, es necesario identificar las experiencias de planeación con las que se encuentran elementos convergentes con los PDET. Ya que la historia de la planeación en Colombia conserva en su haber una serie de estrategias creadas por el gobierno en el marco del conflicto armado y por consiguiente, en los múltiples procesos de paz adelantados por administraciones anteriores. Todas éstas, mantienen entre sí elementos comunes, desde la determinación de zonas específicas de intervención, unificadas por criterios homogeneizadores, hasta la delimitación del territorio como escenario vital para la construcción de iniciativas que solventen las reclamaciones de la comunidad asociadas a sus necesidades básicas y la provisión de bienes y servicios públicos. Estas experiencias, configuran parte de los antecedentes del diseño de la estrategia de los PDET.

En el contexto colombiano, la planeación para el desarrollo ha sido un escenario prolífico para la implementación de medidas, acciones y procedimientos orientados a la consecución de la paz. En concordancia con lo anterior, desde la década de los ochenta, como parte de un programa presidencial, se ejecutó la primera versión del Plan Nacional de Rehabilitación, plan en el cual se consideraron como regiones objeto, aquellas en las cuales “los enfrentamientos armados han dejado de ser choques esporádicos para afectar sensiblemente las condiciones de vida de los habitantes” (Fajardo, 1991, p.105), en suma, zonas marginadas. Este plan, diseñado durante la presidencia de Belisario Betancur (1982), continuó en los programas de Barco (1986) y Gaviria (1994), quienes realizaron ajustes de orden presupuestal que permitieron la expansión del plan y un mayor número de municipios beneficiados. La cobertura determinada inicialmente, se reducía a los municipios en los que se detectara presencia de actores del conflicto armado, sin embargo, se presentó un “viraje del discurso oficial desde la preocupación por la violencia hacia el compromiso

con la “erradicación de la pobreza absoluta”, en boga entonces dentro de las agencias internacionales” (Fajardo, 1991, p.106).

Las singularidades de este plan, las cuales se asemejan a los mecanismos integrados en los PDET son: la participación ciudadana como eje central, la figura de veedurías ciudadanas como mecanismo de control para los proyectos aprobados al interior del plan, la naturaleza descentralizada de su diseño, los convenios de coordinación entre el municipio beneficiado y los gobiernos a nivel nacional y territorial que materializaban las obras y servicios requeridos, y la definición de las zonas rurales como escenario primario de actuación. En esencia, el plan trataba como lo señaló Barco, de “reconciliar a las comunidades con el Estado”, y recuperar, en cierta medida, la credibilidad perdida por parte de la ciudadanía sobre su competencia. En resumen, los proyectos a ejecutar se localizaban en zonas rurales, pese a que los planes obedecían en estricto sentido a la periodicidad equivalente al programa de gobierno, como se mencionó anteriormente, el plan alcanzó a estar vigente, durante por lo menos 10 años, tiempo que, en relación a los PDET, conserva la duración que se ha estimado pertinente de acuerdo a los períodos de transición del acuerdo final.

En estricto sentido, los planes de rehabilitación convergen esencialmente con los PDET, porque se constituyeron al igual que éstos en “esquemas de organización de las propuestas identificadas por las comunidades, en las cuales se plasman los objetivos de las inversiones, la participación de las entidades ejecutoras y de las comunidades para la realización de los proyectos” (Fajardo, 1991, p.107). Los PDET adelantados hasta ahora a lo largo del territorio nacional, han permitido, independiente del nivel de desarrollo en la formulación de los pactos a concertar, canalizar las necesidades de la población que habita los territorios priorizados, que son producto de una permanente relegación de sus intereses y atención por parte del Estado.

Durante la misma década de los ochenta, tuvo lugar a nivel departamental, una estrategia institucional de la que se tiene registro solo en el departamento de Antioquia, especialmente en Medellín –ciudad que se convirtió en un referente sobre planificación- y terminó por llamarse Planeación Alternativa Zonal, que se relaciona con los PDET, debido a que focaliza su atención en la comuna como una unidad mínima de planificación, alterna a la municipal, utilizada ampliamente en el momento. Esta experiencia de planeación, tal y como lo describe Ortiz (2000) citado en Ayala (2013) “es presentada como alternativa a la planeación tradicional globalizante,

sectorial, técnica, física y fraccionada; para darle paso así a un estilo de planeación que desencadena un proceso ascendente de participación y concertación y el despliegue de unas acciones concretas” (p.24). Los Planes Zonales, como se conocieron, conservan un principio fundamental que comparten con los PDET, la declaración de esfuerzos para apostar por la articulación entre las organizaciones comunitarias, instituciones públicas y privadas, a fin de obtener, lo que Velásquez y González (2004) citado en Ayala (2013) determinan como “avances por la democratización de lo público” (p.26) en el desarrollo del territorio.

Para la década de los noventa, con la expedición de la Constitución de 1991, y como parte de una estrategia liderada por el Consejo Nacional de Planeación que integra el Sistema Nacional de Planeación, surge lo que se ha denominado planeación al derecho, constituyéndose como uno de los más importantes referentes sobre la conceptualización sobre la planeación desde abajo, se trataba de un término emergente que se etiquetó como planeación al derecho, en contraposición a la planeación al revés, que partía de la habitual consideración de la planeación desde el centro, en los escritorios de los técnicos que fungían como autoridades para definir el futuro de las regiones. Al respecto Forero (2001) señala que:

Apareció claramente en los consejeros la visión de que la sociedad no podía simplemente recibir las iniciativas de plan de parte de los gobiernos y emitir un concepto sobre ellas. Si la planeación ha de ser un proceso interactivo entre sociedad y Estado, además del momento en que el gobierno toma la iniciativa y la ciudadanía responde – se pensó-, debe haber otro en el que la ciudadanía puede adoptar un rol propositivo (p.10).

La planeación al derecho, definida como aquella que proviene de “afuera hacia adentro, de la gente hacia el Estado (...) de las veredas y los barrios hacia los escritorios; de los municipios hacia los departamentos y de éstos hacia la nación” (Consejo Nacional de Planeación, 1999), sustenta, en términos generales, el fundamento esencial de los PDET, construir colectivamente desde las comunidades, iniciativas para el desarrollo territorial con una visión prospectiva.

Con la definición de la planeación al derecho, sobrevino en la práctica, uno de los más relevantes ejercicios de planeación participativa en el año de 1997, al que se le dio por nombre, trochas ciudadanas. Fueron convocados por el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales, actores representativos de los diversos gremios en el país, académicos de múltiples universidades y los más influyentes líderes sociales de distintas organizaciones sociales, a quienes

fue asignada la tarea de formular un instrumento que sirviera de ruta para la planificación del desarrollo en el país a largo plazo, “fue así como después de un gran número de ejercicios de propuesta y reflexiones, tanto regionales como sectoriales, en Julio de 1998 es terminada y entregada al gobierno entrante la *Trocha Nacional Ciudadana*”(Córdoba, 2001, p.5), que se consolidó como la primera gran experiencia de planeación participativa a lo largo y ancho del territorio, recopilando en un documento de carácter nacional, las iniciativas elaboradas desde cada rincón del país que habían sido incorporadas a través de la participación ciudadana en los consejos.

Las trochas ciudadanas, son al igual que los PDET, por lo menos desde una perspectiva simbólica, un recurso que pretende evidenciar la capacidad de gestión de la sociedad civil, un intento de reivindicar la actitud pasiva asignada con frecuencia a las comunidades por el imaginario del gobierno, para pasar a transformarse en un sujeto indispensable para la reflexión sobre los procesos de planeación y la consecución de la paz.

Uno de los aspectos centrales, y que constituye al tiempo, más que una característica, un propósito en el que coinciden los dos instrumentos, es “derrotar la visión de que los ejercicios de trocha se limitaban a hacer una lista de necesidades de la población” (Forero, 2001, p.10). Este fenómeno en trochas, similar al que se advierte con la asistencia a las asambleas de los PDET entre la entidad responsable y los líderes sociales delegados para la representación de los núcleos veredales, parece ser en la actualidad un desafío a vencer. En ambos ejercicios, es vital elevar un llamado a la conciencia sobre las necesidades colectivas, sin perder de vista criterios técnicos mínimos de viabilidad legal, económica, ambiental, entre otras, así como su pertinencia sobre la deliberación de un futuro próximo donde toda la población destinada a ser beneficiaria, realmente lo sea.

La estrategia sobre la implementación de los presupuestos participativos, importada de Brasil durante la década del noventa, solo fue formalizada en el ámbito jurídico hasta el año 2015, momento en el cual se le establece como “mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado - sociedad civil” (Ley 1757, 2015). Son un indiscutible dispositivo diseñado en el marco de la planeación participativa y comparte con los PDET, más allá de la toma de decisiones sobre los fondos públicos, a partir de las iniciativas que se definen incluir en forma definitiva en el pacto subregional por los actores sociales e institucionales, es la compresión del presupuesto como “instrumento

básico del contrato público que subyace en esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutarlo” (De Sousa, 2004, citado por Ayala, 2013, p.31).

Conviene subrayar sobre esta característica, que en la primera instancia del esquema de participación de los PDET, a nivel de lo que se ha venido a llamar pacto comunitario, se tenía previsto, por lo menos en el documento sobre sus lineamientos operativos, la asignación de un 30% del total de los recursos financieros destinados a la ejecución de las iniciativas para avanzar con la puesta en marcha de las propuestas establecidas por los delegados en el documento final que recopila un barrido de iniciativas por todas las comunidades que integran el territorio a nivel veredal. Sin embargo, el decreto por el cual se crea el instrumento de los PDET, no lo anuncia, por el contrario, la posibilidad real de implementar presupuestos participativos, más allá de las implicaciones de considerar las decisiones políticas, decisiones de índole presupuestal, se diluye.

Finalmente, en el año 2015, como parte del producto de un convenio interinstitucional entre el Incoder y la OIM, se diseña el programa que tendría el mayor número de elementos convergentes con los PDET. El Programa Integral de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial – PIDERT, se establece “como instrumento para la transformación productiva, social e institucional de los territorios rurales, donde los actores locales juegan un rol fundamental con el apoyo de las entidades públicas, privadas y de la sociedad civil” (Incoder, p. 20), definición que recolecta las dimensiones centrales de los PDET y su concepción de la transformación del territorio como vía para el desarrollo económico y social. Ambos instrumentos, se sustentan en el mismo enfoque, al respecto el Incoder (2015) señala:

El desarrollo rural con enfoque territorial es una propuesta que se centra en el territorio, que considera como fundamentales las interacciones entre los sistemas humanos, los sistemas productivos y los sistemas ambientales, que buscan garantizar la sostenibilidad del desarrollo, el carácter multidimensional de los sistemas productivos y su aprovechamiento competitivo, la inclusión del mayor número posible de grupos sociales vulnerables y la gobernabilidad democrática del territorio (p.42).

Las dos estrategias, comparten asignar a los actores sociales del ámbito local, un papel preponderante, adelantando el proceso de planificación a través de la priorización inicial de unidades básicas de planificación, que se conoció en los PIDERT como áreas de desarrollo rural,

que consistían en la delimitación de unidades de territoriales a partir de criterios técnicos, éstas debían “compartir características socioeconómicas, ambientales, geo-físicas y funcionales que le otorguen una relativa homogeneidad y les permitan construir una visión compartida del territorio y adelantar una estrategia común de desarrollo rural”(Incoder, 2012, p.10).

En consecuencia, la estrategia de los PIDERT, radicaba en la implementación de proyectos orientados al desarrollo en las zonas rurales en regiones denominadas como áreas de desarrollo rural. Los PDET al igual que su figura antecesora en el Incoder, convergen en la necesidad de ser “la expresión concreta de la voluntad común de todos los agentes y actores territoriales de adelantar un proceso de transformación productiva, social e institucional, de manera integral, focalizada, sostenible y adaptada a las condiciones locales” (Incoder, 2012, p.10). Esencialmente, los PIDERT se diferencian de los PDET, por la inclusión en éste último del componente de paz, redireccionando la inversión, fuente de financiación de los programas y la incorporación de figuras estratégicas sobre la sustitución de cultivos de uso ilícito.

En este contexto surge la preocupación académica acerca de las maneras en que el Estado está tramitando esta problemática evidenciada, qué medidas se están contemplando a partir del reconocimiento de la misma que se hace evidente en los acuerdos de paz con las FARC y el Gobierno Nacional, quienes dedicaron un punto específicamente para atender esta situación. Para ello se han desarrollado algunos instrumentos normativos que serán objeto de análisis en la presente investigación. La pregunta problema planteada gira en torno a ¿cómo se relaciona el diseño institucional en la construcción participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como las capacidades estatales de los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca para su implementación?

Una vez realizada la presentación de los diseños institucionales orientados a la construcción participativa de planes de desarrollo, entre otros instrumentos para la ordenación del territorio y su coincidencia con los PDET se planteará el por qué se escogen como objeto de estudio los municipios de Florida y Pradera –Valle del Cauca.

Subregión Alto Patía Norte del Cauca: Florida y Pradera como municipios priorizados en los PDET

Ahora bien es importante mencionar el por qué la propuesta se concentra en estos municipios. Principalmente se señalan dos factores, uno relacionado con las cifras de

desplazamiento y NBI, y el segundo con la selección de estos como integrantes de la subregión Alto Patía para la construcción de los PDET.

En ambos municipios se presentan altas cifras de desplazamiento y violencia, según el Plan de Desarrollo municipal del año 2012 “el municipio de Pradera presentaba una tasa de 36,3 por mil (1.814 casos de desplazamiento), siendo esta igual que la tasa departamental y 56,9% menor que la tasa nacional. (Pradera, 2012), en este también se presentó en el año 2011 una masacre perpetrada por las denominadas BACRIM, que son la reconfiguración del paramilitarismo. (Rutas del Conflicto, 2015). De igual forma en Florida, para el año 2013 se presentaron 3.153 casos de desplazamiento de acuerdo con las cifras de la Unidad de Víctimas expuestas en el Plan de Desarrollo municipal del año 2016 (Alcaldía Florida, 2016). Estas expresan las afectaciones del conflicto, así como altos índices de Necesidades Básicas Insatisfechas que para el año 2011 eran de 22,8% y 18,4% respectivamente (DANE, 2011).

Así mismo, estos dos municipios han sido priorizados en el departamento del Valle del Cauca para ser beneficiarios de las medidas que atenderá el CONPES 3867, así como integrantes de una de las 16 Subregiones en las que se implementarán los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, producto del Acuerdo 1 “Reforma Rural Integral-RRI” entre el Gobierno y las FARC, los cuales se contemplan como vehículos de implementación de la RRI. Como se puede evidenciar en la Ilustración 1, se priorizaron Pradera y Florida.

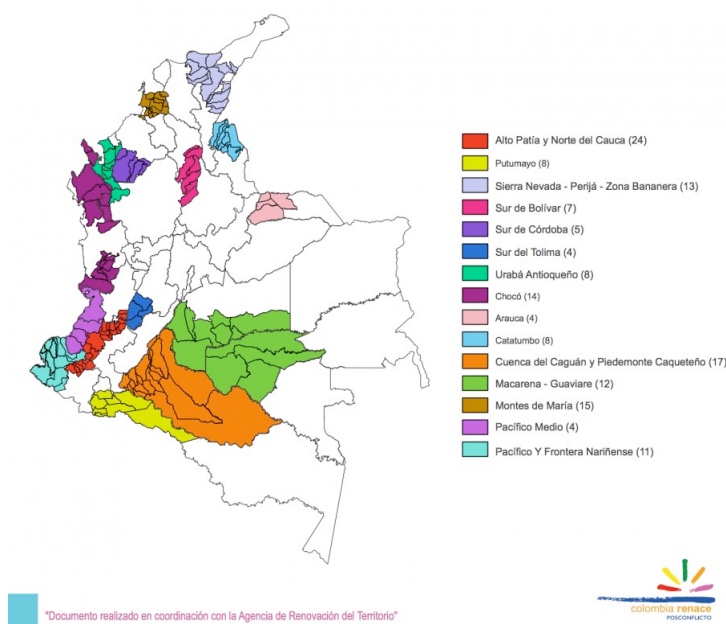


Ilustración 1 Mapa Subregiones PDET

Fuente: Agencia Renovación del Territorio-ART (2017)

La subregión objeto de análisis será el Alto Patía que comprende los municipios de (CAUCA): Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone, Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. (NARIÑO): Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa. (VALLE DEL CAUCA): Florida y Pradera. Se tomaron para efectos de la investigación únicamente los municipios del Valle del Cauca que hacen parte de esta.

Lo anterior permite dilucidar la necesidad de atender con políticas efectivas estos territorios, así como analizar las capacidades del Estado en una zona donde las brechas territoriales, la pobreza rural y los demás problemas asociados a la estructura social, han minado la posibilidad de gestionar su desarrollo. Esto sumado a la falta de garantías para el ejercicio de participación en los asuntos públicos. De esta forma se requiere analizar cuáles son las capacidades del Estado para agenciar estas transformaciones en los territorios periféricos, qué propuestas se diseñan y cómo se encuadran estas con las necesidades del contexto y las exigencias de las comunidades, así como la visión abajo hacia arriba (bottom-up) que de la misma puedan tener los habitantes de Florida y Pradera. Y en este marco aportar a la generación de capacidades de participación de las comunidades, potenciando sus experiencias y fortalezas en este proceso.

1.1.2 Objetivos

1.2.1 General

Analizar desde el enfoque de paz territorial el diseño institucional para la construcción participativa de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, así como las capacidades estatales de los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca en su implementación.

1.2.2 Específicos

- Explorar el debate teórico conceptual que ha surgido a partir del término paz territorial como enfoque para la implementación de la Reforma Rural Integral
- Definir los criterios que se tuvieron en cuenta para el diseño institucional orientado a la participación comunitaria en la formulación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET.
- Analizar el conjunto de capacidades estatales de orden político, institucional y administrativo de los municipios de Florida y Pradera necesarias para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial-PDET.
- Sugerir recomendaciones respecto al enfoque de paz territorial, el diseño institucional, y las capacidades estatales de los municipios de Florida y Pradera para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque territorial.

1.1.3 Diseño metodológico

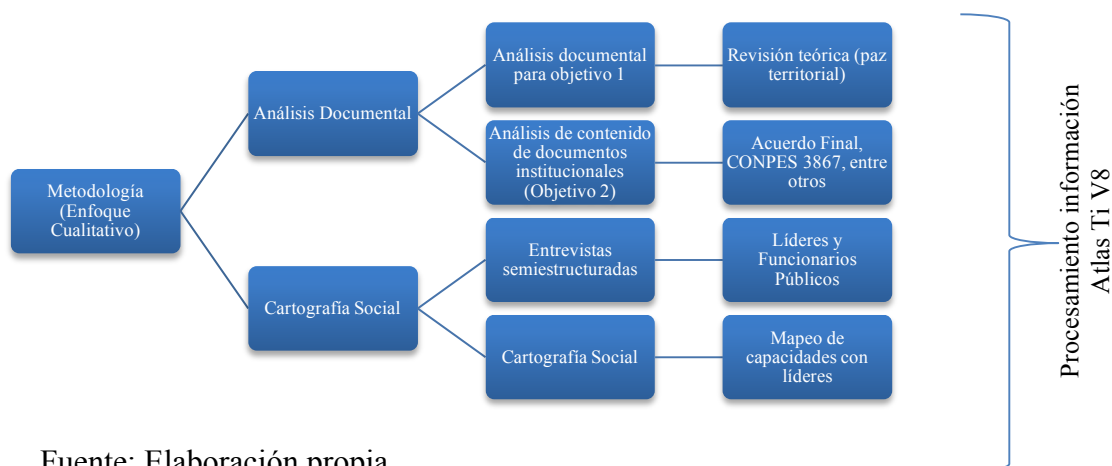
La metodología³ utilizada en la presente investigación parte de un enfoque cualitativo, en la que se vinculan el diseño documental, relacionado particularmente con el análisis de documentos institucionales, así como teóricos e investigaciones sobre el tema. En este sentido, se adoptan elementos de la etnografía a partir de la realización de (25) veinticinco entrevistas semiestructuradas a líderes de las comunidades y funcionarios públicos de los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca, a su vez se utiliza la técnica de la Cartografía social en concordancia con los requerimientos del tercer objetivo ya que esta permite incluir a la comunidad en la investigación, con el propósito de aportar contenidos cualitativos a la información sobre sus territorios, aporte que no sólo se reduce en datos, sino que se puede reflejar en las prácticas sobre su entorno y espacio social.

Por lo tanto, las fuentes primarias en la investigación provienen de las comunidades (entre las que se encuentran organizaciones campesinas, indígenas y afrodescendientes) y los funcionarios públicos encargados de la construcción de los PDET. A su vez la información recolectada fue procesada en el software Atlas Ti V8. La metodología consistió en tres fases relacionadas con los objetivos de investigación. Lo anterior se puede observar en la Ilustración 2

³ Cabe aclarar la diferencia que existe entre método y metodología para el desarrollo de un trabajo de investigación. El método consiste en la definición de una serie de pasos organizados y secuenciales para el logro de uno o varios objetivos. Es por ello, que este está dotado de propiedades cognoscitivas “que permiten el abordaje ordenado de una parte de la realidad y que depende del sujeto cognoscente la utilidad que pueda tener al conseguir que a través del trabajo de investigación, es posible esclarecer lo que antes no se conocía”. (Aguilera, 2013, p. 86) La aplicación del método depende del sujeto investigador, quien a su vez selecciona los conceptos a trabajar y la estructura en que llevará a cabo la investigación.

Sin embargo, la metodología consiste en el estudio de los métodos, es decir el análisis lógico de la efectividad, eficacia y fortaleza de los planteamientos. Por lo que su importancia radica en que “se avoca a estudiar los elementos de cada método relacionados con su génesis, fundamentación, articulación ética, razonabilidad” (Aguilera, 2013, p.89)

Ilustración 2 Metodología de Investigación



Fuente: Elaboración propia

FASE I

En primer lugar para el logro del objetivo uno “*Explorar el debate teórico conceptual que ha surgido en el plano académico a partir del hito del término paz territorial*” se trabajó a partir de la técnica de análisis documental, revisando las perspectivas teóricas que incorporan los autores que trabajan el término y clasificándolas de acuerdo a los planteamientos de Sousa Santos (2017) bajo la perspectiva de paz democrática o paz neoliberal. Para ello se realizó una revisión de alrededor de treinta documentos, de los cuales catorce se relacionaban directamente con el tema, de estos se realizaron Reseñas con la ficha presentada en el Anexo 1 y la clasificación se puede observar en el Anexo 3 (Véase Anexos).

Una vez ubicado el debate teórico conceptual, se dió paso al desarrollo del segundo objetivo “*Definir los criterios que se tuvieron en cuenta para el diseño institucional orientado al fortalecimiento de la participación comunitaria en la formulación de iniciativas para el desarrollo territorial en el marco de los PDET*”. En este se incorporan los aspectos que fueron clave para la configuración del diseño institucional que rige en la construcción de los PDET y su relación con paz territorial. Para ello se realiza el análisis documental a partir de la normatividad en la que se sustentan los PDET, se ubica el PND 2014-2018 y el Acuerdo Final entre las FARC y el Gobierno nacional como base de análisis. Seguidamente se incorporan en el análisis, tres documentos clave: Lineamientos operativos de los PDET (RIMISP, 2016), el Decreto 893/17 y finalmente “PDET una apuesta para la construcción de paz” (DNP, 2017).

De igual forma, se incluyen los resultados del ejercicio de Observación No participante realizada en los municipios de Florida y Pradera durante el desarrollo de la etapa Veredal y municipal de los PDET. Para ello se utilizó la ficha de observación relacionada en el Anexo 4 y posteriormente se sistematizó bajo las categorías de análisis la información recolectada. También se incorporan los resultados del análisis de las entrevistas realizadas a las funcionarias de la ART encargadas de operar la ruta PDET.

FASE II

En segundo lugar para el logro del objetivo tres se identifica, bajo la teoría de poder infraestructural (Mann, 1998 & 2004), las capacidades a nivel político, institucional y administrativo mediante tres técnicas: 1. el análisis documental que permite hacer una caracterización de los municipios a partir de los sistemas de información del Estado; 2. la Cartografía social, en la que se presenta un mapeo a partir de comunidades seleccionadas en los municipios de Florida y Pradera, así como de la identificación en terreno de las capacidades estatales; 3. La realización de entrevistas semiestructuradas a comunidades y funcionarios públicos de los municipios.

Para la caracterización documental de las capacidades de los municipios se recolectó la información en el IGAC, Terridata DNP, DANE, UPRA y se ubicaron de acuerdo a las categorías conceptuales definidas, para ello se hizo uso del Anexo 5 la Matriz de análisis de las capacidades estatales.

Para el desarrollo de la Cartografía social, se realizaron doce (12) salidas de campo con previa comunicación y concertación con la comunidad con la cual se construyó el mapeo de los municipios de acuerdo a las capacidades políticas, institucionales y administrativas del contexto.

En relación a la indagación sobre las capacidades estatales a nivel político,- las cuales se definen como la habilidad para procesar las demandas sociales o resolver satisfactoriamente situaciones políticas por parte de la sociedad (Grindle, 1996)-, particularmente se identificaron las organizaciones sociales existentes, juntas de acción local, cooperativas, entre otras. Así como los empresarios cuya incidencia se da de manera tangencial en la formulación de los PDET. Lo anterior se realizó con el objetivo de identificar sus demandas sociales, así como la capacidad del Estado de procesar las situaciones políticas problematizadas en relación al análisis de las capacidades institucionales y administrativas.

En cuanto al análisis de las capacidades Institucionales, entendidas como la competencia del Estado para Garantizar el cumplimiento de diferentes reglas de juego que rigen el comportamiento social (Grindle, 1996). Se relacionó el poder infraestructural en los municipios objeto de estudio. Para ello se identificaron, cantidad de funcionarios de los diferentes sectores (Fuerza pública, administración de justicia, presencia de poder ejecutivo, entre otras) en relación a las necesidades de contexto que tiene la población. Señalando cuáles son estas instituciones, qué funciones tienen y analizar el cumplimiento de sus objetivos en función de los PDET.

Seguidamente, con el propósito de definir las capacidades administrativas, comprendidas como la habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos (Grindle, 1996) se identificó el estado de la provisión de los servicios básicos, como salud, educación, agua potable, saneamiento básico, recreación, conectividad, utilizando sistemas de información del Estado y contrastando estos indicadores con la percepción de la comunidad con la cual se desarrolló la Cartografía Social.

A su vez, se realizaron veinticinco (25) entrevistas semi-estructuradas a líderes de las comunidades y funcionarios públicos en los municipios de Florida y Pradera. Estas entrevistas se diseñaron sobre cuatro ejes temáticos: 1. sobre el proceso de construcción de paz en las zonas, 2. paz territorial, 3. Sobre la capacidad institucional (coordinación interinstitucional) para la implementación de los acuerdos, 4. PDET (Participación política). Esto se puede observar en el Anexo 6 Diseño de preguntas entrevistas.

La población para realizar las entrevistas se clasificó en institucionalidad y comunidad, allí se seleccionaron los Alcaldes de los municipios de Florida y Pradera, el Secretario de Desarrollo Rural, las funcionarias encargadas de la ART, y los líderes de las comunidades como se puede observar en la Tabla 1.

Tabla 1 Clasificación de población entrevistada

N°	Funcionario/ Comunidad	Institución/ Organización	Rol en PDET
5	Alcalde Florida	Alcaldía	Articular Plan de desarrollo y PDET
6	Alcalde Pradera	Alcaldía	Articular Plan de desarrollo y PDET
7	Secretario Desarrollo Rural (Pradera)	Alcaldía	Articular Plan de desarrollo y PDET
8	Secretaria de Desarrollo Social y comunitario -Florida	Alcaldía	Articular Plan de desarrollo y PDET
9	Asesor de posconflicto Pradera	Alcaldía	Asesorar articulación con PDET en la Alcaldía
10	Encargada ART Florida	ART	Técnica asesora y encargada de la Formulación de PDET
11	Facilitador ART Pradera	ART	Facilitador municipal de la Formulación de PDET
12	Gerente ART –Alto Patía Norte del Cauca	ART	Supervisión y dirección de fases PDET
13	Coordinador Regional del Alto Patía de la ART	ART	Supervisión y dirección de fases PDET
14	Líder campesino-Florida	Asociación Campesina de Trabajadores del Valle del Cauca- ASTRACA-Subdirectiva Florida	Participación en la construcción PDET y veeduría ciudadana

15	Líder Florida	campesina-	ASTRACAVA ⁴ - Subdirectiva Florida	Participación en la construcción PDET y veeduría ciudadana
16	Líder Florida	campesino-	ASTRACAVA – Comisión Campesina Presidente JAC San Isidro	Participación en la construcción PDET
17	Líder Pradera	campesino-	ASTRACAVA- Dirección Departamental	Participación en la construcción PDET y veeduría ciudadana
18	Líder Pradera	campesino-	Corregimiento de Bolívar JAC	Participación en la construcción PDET – delegado mesa educación
19	Líder Pradera	campesina-	Presidenta de la Junta de Acción Comunal del corregimiento del Líbano	Participación en la construcción PDET
20	Líder Florida	indígena	Cabildo San Juan Páez- Cabildo Central	Participación en la construcción PDET
21	Líder Florida	indígena	Autoridad tradicional del resguardo Nasa	Participación en la construcción PDET
22	Líder Florida	indígena	Gobernador Comunidad indígena de Granates perteneciente del Cabildo Central.	Participación en la construcción PDET
23	Líder Florida	indígena	Profesor Comunidad Indígena - Cabildo Central.	Participación en la construcción PDET

⁴ Asociación Campesina de Trabajadores del Valle del Cauca (ASTRACAVA)

24	Líder Pradera	indígena	Gobernador Resguardo Kwet Wala	Participación en la construcción PDET y veeduría ciudadana
25	Líder Pradera –	indígena	Comunidad indígena La Fría - Resguardo Kwet Wala	Participación en la construcción PDET
26	Líder Pradera	indígena	Gobernadora Cabildo Central - ORIVAC	Participación en la construcción PDET y veeduría ciudadana
27	Líder Afrodescendiente –		Consejo Comunitario de Asociaciones de Comunidades negras la Esmeralda	Participación en la construcción PDET – presidenta JAC
28	Líder Afrodescendiente Consejo Comunitario	–	Delegada Nacional para la consulta previa de las comunidades afrocolombianas raizales y palenqueras	Participación en la construcción PDET
29	Líder Afrodescendiente		Corregimiento San Antonio de los Caballeros -Presidente Junta de Acción Comunal	Participación en la construcción PDET

FASE III

Finalmente, para el logro del tercer objetivo de contrastar el diseño institucional en relación a las capacidades estatales existentes para la implementación de los PDET incluyendo como eje central la participación de las comunidades, y para la recomendación de acciones para su implementación en los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca. En primer lugar se incluyen las voces de algunas comunidades mediante el análisis de las entrevistas semiestructuradas que permiten sistematizar su perspectiva sobre la participación, así como de las necesidades del contexto en relación al diseño institucional propuesto en la Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el posconflicto-CONPES 3867- en el eje de Capacidades

territoriales para la paz, la participación política y ciudadana. En segundo lugar, se realizó una trazabilidad de la información recolectada con la sugerida por la literatura, así como las conclusiones que surgen de la investigación en el software Atlas Ti V8 con el fin de realizar análisis descriptivos e interpretativos.

FASE II y III

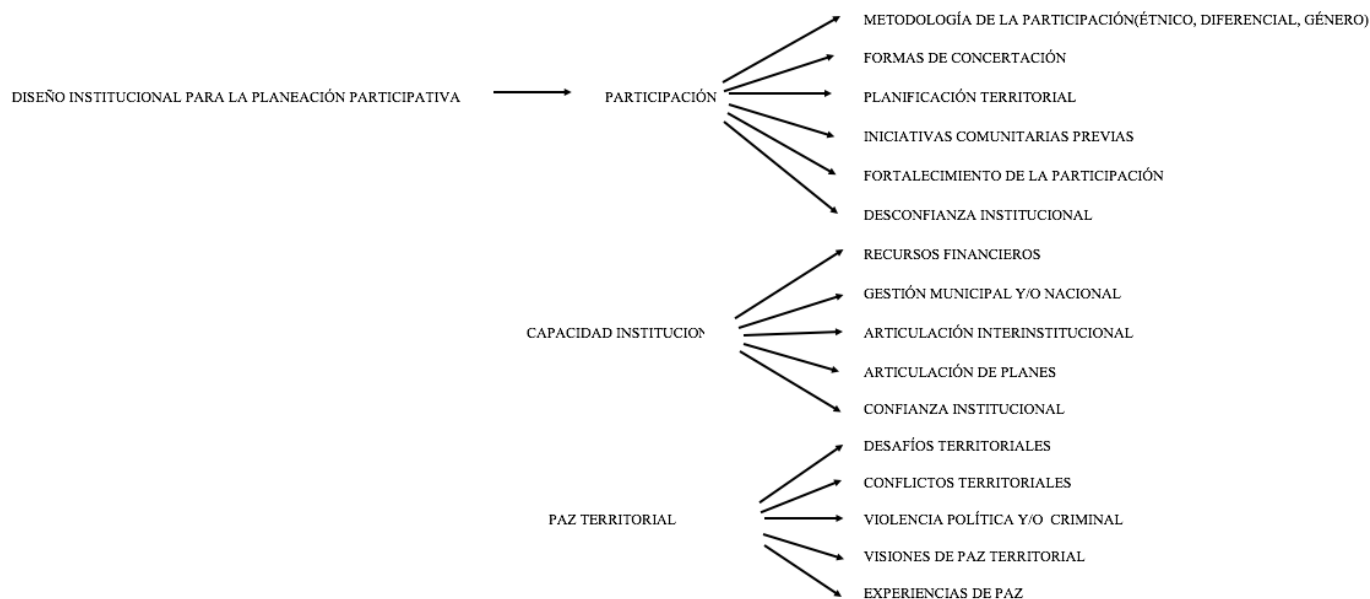
En las Fases II y III se recurrió al empleo del software de sistematización de datos en investigación cualitativa Atlas Ti, versión 8. Para ello se realizó una codificación mediante la clasificación de la información obtenida en categorías que agrupan las ideas principales y relevantes, conceptos y temas similares que fueron descubiertos durante la investigación y recolección de datos empíricos cualitativos.

Es por ello que en esta etapa de examen e interpretación de los resultados de las entrevistas y cartografía social, según Glaser y Strauss (2006) existen dos aproximaciones para el análisis de datos cualitativos: “(a) codificar los datos primero y luego analizarlos, para convertirlos en información confiable para probar provisionalmente una hipótesis; o bien, (b) analizar los datos y luego codificarlos, para la generación de ideas integradas por categorías y sus propiedades e hipótesis, lo que le permitirá rediseñar y reintegrar conceptos que emergen tanto de los datos como de los comentarios del propio investigador sobre los mismos” (Gaete Quezada, 2014, p.154).

Para este proyecto se realizó una aproximación para el análisis de los datos cualitativos obtenidos a partir de la ruta A, es decir primero se analizaron los datos de las 25 entrevistas y posteriormente se codificaron, de tal manera que las categorías y subcategorías surgieron de los datos y del análisis de la información obtenida.

En ese sentido, las categorías se agruparon de acuerdo a lo siguiente: Diseño Institucional; Capacidad Estatal / Institucional y Paz Territorial, de las cuales emergieron las subcategorías que se observan en la Ilustración 3.

Ilustración 3 Categorías utilizadas para análisis en Atlas Ti V8



Fuente: Elaboración propia

En este sentido, los códigos permiten asignar unidades con un significado de la información descrita, interpretada y recopilada en el proceso de investigación. Estos códigos son un recurso para identificar los temas específicos en cada texto de las entrevistas transcritas, así como aquellos identificados en la Fase I de Análisis documental.

En la investigación, los códigos se seleccionan por fragmentos de texto de las categorías de análisis: palabras, frases o párrafos completos de las transcripciones de las entrevistas realizadas a funcionarios públicos locales y líderes de las comunidades, así como a la información obtenida en la cartografía social. En la transcripción de las entrevistas se utilizó una codificación para organizar los documentos de acuerdo al municipio y población a la que pertenecía el entrevistado. Surgieron entonces las siguientes clasificaciones que se observan en la Tabla 2, de tal manera que una entrevista realizada a la encargada de la ART en Florida se codifica como FIART:

Tabla 2 Convenciones para codificar entrevistas transcritas

Municipio	Población
Florida - F	Institucional Alcalde - IA Secretario Desarrollo Rural -IS Asesor Posconflicto- IP ART- IART
Pradera- P	Comunidad -Campesinos: CC -Afrodescendientes: CA -Indígenas: CI

Fuente: Elaboración propia

A través del software alemán para investigaciones con diseño metodológico cualitativo Atlas Ti V8 se creó el “Proyecto PDET” para correr el análisis de los documentos de acuerdo a las categorías. Los códigos introducidos en el software fueron determinantes en la investigación para organizar los fragmentos de los textos o datos empíricos, los cuales se categorizaron para que en el proceso de sistematización se facilitara la extracción y agrupación de las partes relacionadas a la investigación. Este paso permitió la agrupación de fragmentos condensados en documentos y gráficos arrojados por el software, lo cual fue una base importante para elaborar los resultados de la investigación.

En el último paso de análisis surtido con el software, se relacionaron las categorías obtenidas, entre sí, con los datos de la Matriz de Análisis de las Categorías (ver [Anexo 7](#)) y planteamientos teóricos de la investigación para el cumplimiento de cada uno de los objetivos del trabajo.

Tabla 3 Ejemplo de Codificación Capacidades Estatales y liderazgo comunitario

Ejemplo:

CÓDIGO 1. Paz Territorial		
	Fuente	1. Visiones de paz territorial
FRAGMENTOS POR SUBCATEGORÍA	Entrevistas semi-estructuradas individuales	“Nosotros desde la mirada territorio, vemos de que la paz tiene que ir mucho más allá de la firma de un acuerdo con un grupo armado,

		yo creo que la paz empieza, cumpliendo con todo lo establecido en términos normativos, no solamente en la parte campesina, en la parte rural sino también en la parte de los cascos urbanos, de las ciudades, de los pueblos yo creo que eso tiene que ser algo muy abierto, no solamente marcarlo dentro de una firma de un acuerdo de paz sino que tiene que ser un cambio estructural de las acciones que se ha venido adelantando” (PCIND Comunicación personal, 2018)
	Entrevista semi-estructurada	“fragmento 2: ...” “fragmento 3: ...” “fragmento 4: ...”
	CONPES 3867	“fragmento 5: ...” “fragmento 6: ...”
	ACUERDO DE PAZ	“fragmento 7: ...”
	Textos teóricos	“fragmento 8: ...”
	Fuente	2. Conflictos territoriales
	Entrevistas semi-estructuradas individuales	“fragmento 1: ...”
	Entrevista semi-estructurada	“fragmento 2: ...” “fragmento 3: ...” “fragmento 4: ...”
	CONPES 3867	“fragmento 5: ...” “fragmento 6: ...”
	ACUERDO DE PAZ	“fragmento 7: ...”
	Textos teóricos	“fragmento 8: ...”

Fuente: Elaboración propia

Una vez se encuentran listados todos los fragmentos para los subcódigos, se procedió a analizar conforme a los objetivos de investigación y la redacción de los capítulos cada columna de fragmentos por subcódigo. De este modo se elabora una lista de hallazgos que se relaciona con los conceptos desarrollados en el transcurso del documento.

Esta lista de hallazgos expresa de forma breve los resultados de la investigación en uno o máximos dos párrafos que cumplieron con las siguientes condiciones:

1. Ayudan a responder en alguna medida los objetivos de investigación
2. Ayudan encontrar sustento en fuentes (fragmentos) tanto teóricos como empíricas
3. Son concluyentes, expresar la realización de alguno de los objetivos específicos y no abrir otros temas de investigación demasiado distantes.

Los hallazgos encontrados se clasificaron por unidades temáticas que corresponden con las categorías de análisis centrales de la investigación. Las unidades temáticas en las que se clasifican los hallazgos permiten la escritura de una *Discusión final* en la que se plasman los resultados generales de la investigación. Este documento de discusión permite una respuesta al objetivo general, así como una relación directa con los referentes teórico conceptuales y el análisis de las capacidades estatales para la implementación de los PDET en los municipios objeto de estudio. Los referentes teórico conceptuales se extrajeron de la revisión documental realizada en el marco de la investigación y su relación con las categorías de análisis.

1.1.4 Estado del arte

En esta sección se incluye el estado del arte y marco teórico conceptual del presente trabajo, en el cual se ubicaron los campos de indagación definidos y relacionados directamente con el tema de investigación, esto permitió priorizar y clasificar los documentos de acuerdo a su pertinencia. Así como, evidenciar conceptos esenciales para la construcción del marco teórico conceptual, tales como: participación, diseño institucional, Paz en los territorios (dos nociones en pugna), Profundización de la democracia.

Los criterios para la selección de la documentación fueron: 1. La pertinencia conceptual, 2. La relación entre el concepto de participación y territorio 3. El enfoque de paz territorial en su

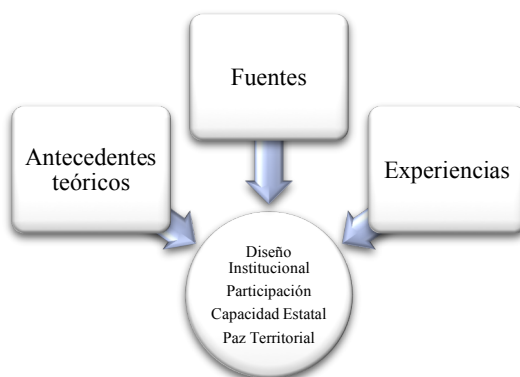
desarrollo teórico-conceptual 4. Elementos innovadores en la concepción de territorio, construido desde la participación.

El estado del arte consta de dos apartados, en primer lugar se presentarán los aportes desarrollados en la discusión sobre la paz en los territorios, por lo que se clasifican los estudios encontrados en dos perspectivas teóricas: paz democrática y paz neoliberal. En segundo lugar se incluyen las contribuciones realizadas por tesis de maestría, doctorales, libros y artículos científicos en torno a las estrategias y/o iniciativas en el marco de la paz para la construcción de políticas públicas.

Los textos seleccionados se ubican en el período comprendido entre 2000-2017, para el rastreo documental se utilizaron buscadores especializados de tesis de posgrado como TESEO, Dialnet Tesis Doctorales y TDR; artículos científicos y libros disponibles en Redalyc, Google Scholar, CLACSO Red de Bibliotecas Virtuales, catálogo OPAC de Universidades como la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP (cedim), la U. Del Valle, Javeriana, Los Andes, Universidad Nacional, entre otras; así como el Sistema de información del CLAD-SIARE y la Biblioteca del CINEP.

A los documentos a reseñar a continuación se les realizaron las siguientes preguntas ¿qué se ha dicho y qué no? ¿cómo se ha dicho; y, a quién se ha dicho? ¿cuáles son los antecedentes que ubican? ¿qué experiencias analizan o reseñan? ¿cuáles son las ideas nuevas que aportan? Y finalmente ¿qué fuentes utilizaron? Teniendo como referente el Mapa conceptual 1 ilustrado a continuación.

Mapa Conceptual 1 Estado del Arte



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, es importante precisar los límites de la construcción de un estado del arte, los cuales están relacionados con la temática de investigación y su novedad en el campo académico, así como el acceso al material bibliográfico necesario, el cual si bien en su mayoría fue seleccionado de medios virtuales, también se encontró con las barreras existentes para el acceso libre al conocimiento.

A partir de los diálogos de La Habana-Cuba entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en el año 2012 se dio paso a la discusión sobre el primer punto de la agenda: La reforma rural, esta discusión reavivó el debate sobre una de las causas estructurales que dieron origen al conflicto social y armado del país, la distribución, tenencia y propiedad sobre la tierra. Situación que originó una producción académica centrada, no sólo en la reforma rural, sino en general la discusión sobre los cinco puntos de la agenda⁵ y la construcción de paz en Colombia.

En el contexto de los diálogos se estableció el hito de la discusión sobre el enfoque territorial que debería incorporar el Acuerdo final, recopilando así demandas históricas del campesinos, indígenas y afrodescendientes, así como una necesidad para la modernización del Estado colombiano.

Sin embargo, a pesar de que la discusión sobre el enfoque territorial se constituyó en un tema de agenda, la producción académica al respecto es un poco limitada, se encontraron alrededor de 31 documentos entre los que se tienen libros y artículos científicos sobre la discusión de paz territorial en el ámbito local, así como algunas referencias internacionales sobre el punto.

En este documento se presentan los resultados de la revisión bibliográfica desarrollada alrededor de tres categorías clave para la investigación: Paz territorial o paz en los territorios, estrategias de paz y estrategias de participación política en el marco del posconflicto/pos acuerdo.

6

⁵ La agenda de diálogos de La Habana estableció cinco puntos: 1. Política de desarrollo agrario integral, de la cual se derivó el Acuerdo 01 Reforma Rural Integral-RRI; 2. Participación Política, del cual se deriva el Acuerdo 02 Apertura democrática para construir la paz; 3. Fin del conflicto, que dio origen al Acuerdo 03 Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas; 4. 4. ‘Solución al problema de las drogas ilícitas, que se materializa en el acuerdo 04 del mismo nombre; 5. Víctimas y verdad, cuyo acuerdo se denomina Víctimas.

⁶ Cabe aclarar que si bien como criterio de búsqueda bibliográfica se utilizó la categoría pos acuerdo y posconflicto, la presente investigación aborda la perspectiva teórica de construcción de paz, por ser una categoría más amplia en la que se incorporan aspectos de paz positiva. Tal como se podrá evidenciar en el marco teórico.

1.1.5 La paz en los territorios

El enfoque de paz territorial ha sido abordado desde dos perspectivas: la liberal y la crítica. La primera se refiere a aquellos que clasifican la paz territorial como el cumplimiento de derechos fundamentales, la ampliación del Estado liberal y sus funciones, así como la consolidación de instituciones democráticas liberales, en este marco corregir las fallas institucionales que han excluido a las regiones de las lógicas imperantes, y por lo tanto incluirlas a nuevos mercados, así como vincularlas con los agronegocios, las actividades minero energéticas, entre otras. Este se puede ubicar como “enfoque liberal o paz neoliberal” tal como lo han categorizado varios autores De Zubiría (2016) Boaventura de Sousa (2017) & Bautista (2017).

Una segunda en la que los autores se agrupan a partir de los aportes a la conceptualización sobre el término de paz territorial desde una perspectiva crítica, la cual incluye la recopilación de las demandas provenientes de sectores sociales históricamente apartados del ejercicio de poder, que han reclamado para sí una inserción y participación en la definición del rumbo de sus territorios. En esta perspectiva, se inserta una concepción que implica la justicia social, la reconciliación social y cultural, la cohesión social, la participación política y en ella el reconocimiento de las experiencias de auto organización social, económica, cultural y ambiental. Estos se pueden clasificar bajo el enfoque de “construcción de paz o paz democrática”, categorías utilizadas por los autores ya referenciados De Zubiría (2016) Boaventura de Sousa (2017) & Bautista (2017).

1.1.6 Estudios que abordan la perspectiva de paz neoliberal

En esta sección se señalan aquellos autores que se circunscriben en la perspectiva de paz neoliberal, en la cual se parte desde el término⁷ elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y el enfoque institucional de construcción de paz contenido en el PND 2014-2018, Jaramillo (2014), Maldonado (2016) y Aunta & Barrera (2016) se ubican bajo esta categorización de acuerdo a los aportes y aproximación teórica al “término paz territorial”.

⁷ Los textos reseñados en este apartado se refieren a la paz territorial como concepto, sin embargo definir este como tal no es posible dado que existen pocos documentos que lo aborden de esa manera, además de ser un término en pugna puesto que su definición tiene dos perspectivas distintas. La comunidad académica no ha aceptado como consenso la inserción del concepto “paz territorial”, en esa medida en la presente investigación se prefiere abordarlo como enfoque o término.

Jaramillo (2014) es quien se identifica como el exponente del denominado enfoque paz territorial, el cual implica desde una perspectiva gubernamental la ampliación de la garantía de los derechos fundamentales, así como ampliación y consolidación de la presencia institucional en las zonas, a la vez que se pretende la inserción de los territorios periféricos en las lógicas del mercado y proyecto económico agroindustrial y minero energético que se ha abanderado por parte de las élites.

En este mismo sentido Maldonado (2016) aporta al perfeccionamiento de la comprensión de lo que implica el enfoque de paz territorial para el Gobierno Nacional, por lo que asume la participación ciudadana en los territorios como el conjunto de interacciones entre ciudadanos e instituciones públicas. En este contexto propone una ruta metodológica para la puesta en marcha de esta visión. Por su parte Aunta & Barrera (2016) en su texto justifican la importancia de incluir el enfoque territorial para el análisis, diseño y desarrollo de las agendas institucionales de paz.

1.1.7 Estudios que abordan la perspectiva de paz democrática

Ahora bien, la revisión de literatura que aborde el término “paz territorial” también arrojó un conjunto de autores que se ubican en una perspectiva crítica del mismo, y lo configuran bajo la pretensión de construir lo que Boaventura de Sousa Santos (2017) denominó *paz democrática*. Entre estos se encuentran Borja (2016), Durán (2014), García (2016), Gibler (2010), Amaranto (2015), Lederach (2017), Bautista (2017).

La perspectiva crítica es presentada por autores como Amaranto (2015), García (2016), Bautista (2017), Lederach (2017). Quienes enfatizan que el término *paz territorial* no es neutral, pues se encuentra cargado de un contenido ideológico que pretende instaurar en los territorios a través de la reorientación del discurso sobre los mecanismos de construcción de políticas públicas y los resultados que se deriven de los mismos. A su vez, este conjunto de autores presenta propuestas para la redefinición del mismo a partir de varios elementos, 1. Las experiencias organizativas de las organizaciones sociales y su trabajo por la construcción de paz en los territorios; 2. La comprensión del territorio como un espacio en el que habitan los pobladores construyendo de manera alternativa su relación con el entorno; 3. La democratización bajo la perspectiva de paz positiva y/o paz democrática elaborada por autores como Galtung y De Sousa Santos.

Para Borja (2016) y Durán (2014) la paz territorial implica la construcción de paz a partir de las demandas y agendas de los territorios y sus pobladores, en tal sentido se requiere una participación directa y transformadora por parte de estos. Estos textos analizan la posibilidad de construcción de paz desde los territorios a partir de las experiencias de las Zonas de Reserva Campesina y los Montes de María.

1.1.8 Estrategias de participación para la construcción de paz

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET han sido presentados ante la opinión pública como vehículos de materialización de la Reforma Rural Integral dotados de elementos innovadores en materia de orientaciones de política pública para las primeras 16 subregiones priorizadas. Ante esto, es importante relacionar las diversas estrategias que los. Conviene subrayar que las estrategias que han surgido durante las dos últimas décadas como respuesta institucional o desde la sociedad civil, tienen su origen en diversos paradigmas que las soportan, (bajo los cuales se realiza la clasificación de los hallazgos) así como una serie de principios y filosofías sobre su propia concepción de paz, lo que permitirá enmarcar dichas estrategias en cada uno de los paradigmas, además de identificar los intereses que le subyacen.

Empezaremos aquí por hacer referencia al paradigma dominante o enfoque tradicional que se ha denominado *realismo político*, teoría de relaciones internacionales que fue adoptada, primero a nivel internacional, luego en Colombia, como mecanismo de resolución de conflictos. Barreto (como se citó en Donelly, 2000, p.7) indica que el paradigma realista es en estricto sentido Estado – céntrico, reconoce a los Estados como principales actores en el ámbito internacional, mientras los otros actores tienen roles secundarios. Por lo tanto, el realismo desconoce la importancia de la sociedad civil y pondera la acción estatal frente a la construcción de paz. De igual forma, se sustenta en un “proceso vertical de decisión (...) solo los actores estatales y las élites armadas caben en esta concepción de resolución de conflictos” (Barreto, 2016, p.31).

En suma, el enfoque tradicional realista se enmarca en la paz negativa, en tanto, el conflicto no se resuelve, sino que se gestiona, por ello la negociación es su instrumento de contención, una vez las partes discuten los posibles acuerdos sobre sus divergencias. Barreto (2016) señala “el caso colombiano es notoriamente influenciado, si no determinado por una concepción realista” (p.34). No sólo desde la aplicación de los instrumentos para el manejo del conflicto a lo largo de la historia sino desde la visión unilateral de las guerrillas como actores secundarios con estatus criminal.

Por otra parte, emerge en respuesta al enfoque tradicional la *peace research*, señalando la incompatibilidad de la construcción de paz desde la gestión del conflicto y la seguridad como técnica de manejo de la guerra. Propone entonces, encarar las causas del conflicto y estudiar las condiciones necesarias para la producción de escenarios de paz sostenible, apela no sólo a una visión y participación pluralista de los actores que intervienen en el conflicto sino a la construcción de la paz desde una perspectiva pacífica que contribuya a la creación de formas para la garantía de la convivencia social. En este sentido, “la *peace research* buscó por encima de todo ofrecer un marco de referencia alternativo” (Barreto, 2016, p.36).

Dicho brevemente, la *peace research* se enmarca en los ideales de la paz positiva, puesto que, alberga las teorías de resolución y transformación del conflicto, así como los enfoques estructurales que reconocen no sólo la necesaria intervención de las múltiples causas de la guerra sino la transformación de las condiciones estructurales y las situaciones socialmente problemáticas encadenadas al conflicto. Una vez se han esbozado los dos paradigmas que integran las estrategias para la construcción de paz: *realismo político* y *peace research*, desarrolladas ampliamente en las dos últimas décadas, se presentarán algunas de las estrategias más nombradas, ya sea por su cobertura a nivel territorial o incidencia al cambio. Su incorporación al estado del arte, se debe entre otros criterios, al hecho de que anteceden como iniciativa a la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que en la actualidad se han definido como “instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral” (Decreto N°893, 2017, p. 11).

En primera instancia, se hará referencia a algunas de las estrategias de construcción de paz alineadas con el enfoque tradicional de realismo político, pues su diseño ha sido condicionado a la perspectiva institucional. El *Plan Colombia* o también llamado *Plan para la Paz y el Fortalecimiento del Estado*, ha sido hasta ahora una de las estrategias institucionales de mayor envergadura para el gobierno nacional –aunque sus resultados hayan sido contrarios a sus expectativas-. Entre sus propósitos iniciales se concebía la terminación del conflicto armado, pero los principios económicos y políticos que motivaban las alianzas entre EE. UU y Colombia dejaron entrever tan sólo un programa militar y antinarcótico, que además de su visión cortoplacista, consiguió anunciar tempranamente el fracaso. Sin embargo, el Plan Colombia dio apertura de

manera formal a la cooperación internacional como mecanismo de subvención del desarrollo en el país y advirtió la necesidad de fortalecer el componente social en su diseño.

Paso seguido, en la década del dos mil y como parte de las alianzas con organismos multilaterales surgen programas como *Paz y Desarrollo*, que “el gobierno acabaría por pagar mediante otro crédito del Banco Mundial (...) destinado a microproyectos, sobre todo con desplazados internos” (Barreto, 2016, p.156). Estos programas si bien orientados a población objetivo vinculada como víctima del conflicto armado, conservaban apuestas inmediatistas y una visión unilateral del conflicto, además de una predominante concepción de la víctima como sujeto pasivo de la acción del Estado. Hasta este momento, el territorio como un espacio de construcción e interacción de los actores, entendidos como agentes activos no surge en el imaginario institucional.

En este sentido, es solo hasta la configuración del *Plan Nacional de Consolidación Territorial-PNCT*, que surge como parte de las estrategias dirigidas a “afianzar la articulación de los esfuerzos estatales para garantizar de manera sostenible un ambiente de seguridad y paz que permita el fortalecimiento de las instituciones democráticas” (como se cita en Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial – UACT, 2011), que inicia –aunque frágil- la discusión del territorio como escenario de recuperación a través de una fuerte presencia militar. Esta estrategia diseñada para los municipios que en ese momento se priorizaron de acuerdo a criterios asociados a la incidencia del conflicto, permite virar de manera incipiente al enfoque territorial e introducir una nueva perspectiva en la planeación del país.

Por último, como parte de las estrategias de corte institucionalista, la Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, incorpora a partir de la transición del modelo de desarrollo rural integral al modelo de desarrollo rural territorial en la planeación, la adopción del territorio como sujeto activo de agenciamiento del desarrollo. Si bien no contiene en sí misma el objetivo de contribuir a la construcción de paz, revela la arquitectura que posteriormente acogerían los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, centrando su interés en la dinámica local de las zonas más afectadas por el conflicto a través de la configuración de núcleos poblacionales.

En segunda instancia, se hará referencia a algunas de las estrategias de construcción de paz alineadas con el enfoque alternativo de peace research, producto de la sociedad civil en acción y de procesos comunitarios de abajo hacia arriba orientados por un alto grado de autonomía y

participación social. Una de las más ambiciosas iniciativas que ha surgido como resultado de la resistencia de las poblaciones en zonas de conflicto es el *Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio - PDPMM*. A mediados de la década de los noventa y como resultado del constante trabajo realizado desde tres décadas atrás por parte de la Pastoral Social y la Diócesis de Barrancabermeja, esta estrategia sienta los principios rectores de una nueva filosofía de paz. Según Barreto (2016) se requería de un “programa que promoviera dinámicas de la paz a través de la construcción colectiva de lo público y el desarrollo sostenible” (p.162). Ésta concebía a la región como escenario para la “promoción de procesos de participación y organización popular que crearan condiciones para la paz y la resolución no violenta de conflictos, y el fomento de procesos socioeconómicos de desarrollo sostenible e inclusivo” (Barreto, 2016, p. 162). Esto evidencia que las organizaciones sociales ya pensaban, tiempo atrás, en la convergencia de la paz y el desarrollo como respuesta al conflicto.

Al interior del *PDPMM* surgen los denominados *Laboratorios de Paz*, instrumento cuya primera experiencia fue llevada a cabo en la región del Magdalena Medio y posteriormente extendida a Cauca y Nariño. Al margen de ser financiados con recursos de cooperación internacional, revelaba una apuesta por la exploración de nuevos caminos hacia la paz a nivel local y regional, promulgando el desarrollo de actividades orientadas a los pobladores de la región, quienes se convertían en activos constructores de su propio desarrollo al pensar en cómo se podían transformar sus condiciones a partir de sus ideas. En suma, los laboratorios fueron un vehículo de implementación del *PDPMM*, que permitió replicar a nivel regional un modelo de participación comunitaria.

Otra de las estrategias pensadas a nivel regional es la *Agenda Común para la Paz desde los territorios*. Desde la heterogeneidad de cada una de las cinco regiones configuradas en el país, se diseñaron acciones, propuestas y proyectos de diferentes movimientos y organizaciones sociales que promueven la defensa de lo público y la construcción de lo común, como vías para la recomposición social de los territorios en el posconflicto. Su interés, además de la recolección del sentir de los líderes sociales de diversas comunidades que habitan los territorios, fue la conceptualización sobre construcción de la paz como el surgimiento de las “condiciones políticas, sociales y económicas para que los múltiples conflictos que constituyen la sociedad colombiana

se resuelvan o desarrollen sin que ninguno de los actores involucrados en ellos recurra a estrategias bélicas que impliquen a eliminación física o simbólica de los adversarios” (ONP, 2017, p. 14).

A nivel departamental, se diseñó la estrategia *Ciudadanías comunicativas y construcción de paz: la Agenda de Paz de Nariño*, iniciativa ciudadana e interinstitucional que surge debido a la necesidad de crear espacios de discusión, diálogo e intercambio de experiencias y propuestas de las comunidades situadas en el departamento de Nariño. Su propuesta gira en torno a la aplicación de un enfoque de ciudadanías comunicativas como instrumento de transformación social y política para la paz, además de priorizar un sentido democrático, participativo e incluyente de la ciudadanía en los procesos informativos y comunicativos en el territorio. En síntesis, esta estrategia termina por conferir relevancia a otras formas de comunicación y enlace, presentes en las relaciones mutuas de los actores que comparten un espacio concreto.

Con base en la búsqueda y referencias del estado del arte se tiene como resultado la siguiente sección del documento en donde se presenta el marco teórico y conceptual. Ya que diversas investigaciones reseñadas anteriormente se enmarcan en perspectivas institucionalistas o neoinstitucionalistas, se consideró pertinente apropiar el institucionalismo sociológico e histórico para el estudio de los diseños institucionales. De igual forma, con respecto al concepto de paz y sus diversas perspectivas epistemológicas se apropia la paz democrática elaborada por Boaventura de Sousa (2017) como guía para el análisis de la participación en los PDET.

Es así como se tiene con base en los elementos reseñados del estado del arte una postura teórica y conceptual a partir de la cual se analizan las categorías de la investigación: Diseño institucional, paz democrática y capacidades estatales.

1.1.9 Marco Teórico y Conceptual:

En esta sección se presentan las teorías que guiarán la investigación, así como los conceptos claves que se ubican a partir del rastreo realizado, en tal sentido se clasifican bajo las siguientes categorías el marco conceptual: Territorio, Paz en los territorios, construcción de paz, participación política, capacidades estatales, democratización, gobernabilidad y análisis de políticas públicas.

En primer lugar se hará alusión al marco teórico que guía la investigación, así como al Enfoque Estructuralista que toma el proyecto. Para ello se plantea el por qué se utiliza dicho

enfoque, seguidamente se vinculan conceptos claves como el diseño institucional y la teoría en la que esta investigación los enmarcará, el institucionalismo histórico y sociológico, así como la participación social y política incluyendo la visión participativa y representativa de la misma de acuerdo a los planteamientos de Sousa Santos (2005) y O'Donnell (1997), así como la perspectiva teórica desde la cual se abordarán las capacidades estatales. Seguidamente se aborda un avance sobre el marco conceptual a partir de los conceptos paz en los territorios y construcción de paz.

Particularmente, se pretende la apropiación de teorías y conceptos que se enmarquen en la deconstrucción de los saberes, pues si bien se incluyen autores anglosajones y europeos, la perspectiva de análisis de la política objeto de estudio se fundamenta en académicos latinoamericanos. En la medida que se pueda contribuir a renovar la teoría crítica en la búsqueda de la emancipación social, parafraseando a Boaventura de Sousa Santos, hallando en las ciencias sociales la solución y no el problema. Por lo tanto el enfoque de la investigación es estructural, y se vinculan conceptos como ideología, poder y su relación con las políticas públicas. Así como el análisis del diseño institucional enmarcado en los preceptos históricos y sociales que han configurado la realidad, ubicando como reto la profundización de la democracia y la participación para aportar a la construcción de la paz en los territorios desde una visión contrahegemónica.

El trabajo se enmarca en los enfoques teóricos orientados bajo la idea de cambio social y político, por lo tanto se incluirán los enfoques de tipo estructural (Enfoques Estructuralistas), debido a que se estudiarán un conjunto de fenómenos en los que se vincula la reconstrucción de las relaciones sociales y políticas en la sociedad colombiana, a su vez se considera necesario desplegar una perspectiva interdisciplinaria que dé cuenta de diversos problemas y sus dimensiones como la democracia, la participación política, el pos acuerdo, la adecuación normativa, entre otros como elementos que configuran de manera trascendental los escenarios futuros del sistema democrático colombiano.

Dichos enfoques son parte de una corriente de pensamiento surgida en las ciencias sociales y la filosofía a comienzos de los años cincuenta. Los autores, aunque diversos y provenientes de múltiples disciplinas consideran prioritario, para el estudio de los fenómenos de la sociedad, centrarse en la estructura y el sistema, categorías que implican la abstracción de ciertos componentes de la realidad social en esquemas analíticos que definen y sobre determinan los procesos y transformaciones que se llevan a cabo (Herrera, 2009). A partir de la incorporación de

los planteamientos de Sousa Santos, O'Donnell, entre otros, se pretende desarrollar una visión sobre el fenómeno a estudiar que contenga elementos críticos sobre la estructuración de la sociedad, por ello la estructura se entiende “como instrumento lógicamente construido que permite acceder al núcleo de la realidad y descubrir su naturaleza profunda” (Quintana, 2004) este análisis permite a partir de elementos comunes de una serie de hechos sociales observados, determinar la estructura que explica dichos acontecimientos. Este enfoque, a su vez condiciona la visión de políticas públicas que adopta la investigación.

1.1.10 El institucionalismo sociológico e histórico en los Diseños institucionales

Con respecto a los diseños institucionales, las teorías que serán guía de la presente investigación serán el institucionalismo sociológico e histórico, los cuales se apartan de la visión neoinstitucionalista que contiene el CONPES 3867. El institucionalismo sociológico considera que las instituciones están constituidas por prácticas culturales y organizacionales, y que éstas moldean las preferencias, los intereses y las mismas identidades, por su parte el institucionalismo histórico define a las instituciones como reglas formales, procedimientos y prácticas operativas que estructuran las relaciones entre unidades individuales. Las instituciones no sólo comprenden a las entidades formalmente constituidas, sino también a formas informales de interacción.

Este último analiza las estructuras y “procesos políticos de largo plazo en donde las instituciones y las ideas que las sustentan son arenas de lucha y materias de disputa entre los diversos actores (Pierson y Skocpol, 2005; Steinmo, 2001).” (Vargas H, 2008) Este a su vez, redirecciona el entendimiento de las instituciones dentro de los sistemas económico-sociales. Por lo tanto, se aparta de los enfoques racionalistas, en búsqueda de patrones y tendencias significativos en los procesos de desarrollo histórico. Es pertinente, pues se pretende ubicar la perspectiva bajo la cual se encuadra el diseño institucional para el posacuerdo en el CONPES 3867, como continuidad de patrones históricos que configuran intereses e identidades. Ya que en concordancia con el institucionalismo sociológico, se consideran que las formas y procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos (Schmidt, 2006) citado en Vargas (2008). De tal manera que las reglas bajo las que se rige la sociedad dan forma a la relaciones entre los sujetos.

Hay que mencionar además, que la sociología histórica permite aproximarse al estudio de las instituciones como un fuerte contra balance a la teoría funcionalista, ya que no se enfoca al funcionamiento de estas, sino a su desarrollo y adaptación en el tiempo, dado que la estructura son los patrones de orden social que si bien están institucionalizados, no son inmutables pues reflejan el contexto histórico.

El estudio de los patrones institucionalizados, así como las reglas y prácticas nos remite también al Estado en acción, en su conjunto de medidas, actores y demás pues “afirmar que las instituciones presentan una importancia superlativa en el desarrollo de nuestros países constituye una premisa que actualmente exhibe un cierto nivel de consenso, tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública” (García, 2015, p. 7). No obstante, la definición de qué son las instituciones y qué aspectos son relevantes abre un campo de posibilidades de aproximación teórica.

Acorde con estos planteamientos la teoría de las capacidades estatales es un elemento central en esta investigación, pues se nutre de distintos debates académicos esta noción que fue entendida por O'Donnell (1993) como un factor clave para la consolidación democrática que se pretende tras la implementación de los acuerdos de La Habana. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de *capacidad estatal*? Esta la entendemos como una noción compuesta por múltiples dimensiones, entre las que se encuentran la capacidad de implementar políticas, objetivos, factores de coerción, política, institucional, burocrática y administrativa, cuya reflexión académica ha tomado mayor auge ante el fracaso de las políticas del Estado mínimo. Para el proyecto se vinculara las capacidades estatales a nivel político, administrativo e institucional. Bajo la teoría de poder infraestructural de Mann (1984 & 2008), el cual se define como “la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios (...) a su vez Soifer distingue tres dimensiones del poder infraestructural: en primer lugar, las «capacidades» en el sentido de los recursos potencialmente a su disposición; en segundo lugar, lo que él denomina el verdadero «peso del Estado», vale decir, los recursos verdaderamente utilizados; en tercer lugar, sus variaciones territoriales en el poder. (p.111)

La teoría de poder infraestructural permite analizar las relaciones del poder político, el cual hace alusión, según Mann (2015) a la regulación territorial centralizada de la vida social. Este es

dominante, organizado desde un centro, enfocado a un territorio específico y ejercido a través de medios institucionalizados.

De acuerdo con estos planteamientos se comprende la capacidad administrativa bajo la perspectiva teórica de diversos autores como Oscar Oslak (1980), Barbara Geddes (1994) y de Peter Evans y James E. Rauch (1999) quienes plantean esta como la habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos y se orientan más hacia la burocracia que hacia los procesos organizacionales. “primera está referida esencialmente al aparato organizacional y técnico del Estado y su habilidad o no para poder cumplir con los fines propuestos, basados en el funcionamiento tecno-burocrático interno al aparato estatal” (Freigedo, Fuentes, & Milanesi, 2015, p.76) . Por lo cual indaga acerca de la presencia de recursos humanos y técnicos calificados para el desarrollo de los objetivos del Estado.

Con respecto a las capacidades políticas esta agrupa una definición tanto interna como relacional dentro del Estado, ya que alude a la credibilidad de los actores privados sobre el mismo, así como para procesar demandas sociales o resolver satisfactoriamente situaciones políticamente problematizadas por parte de la sociedad, en tal sentido la construcción de coaliciones de apoyo a las nuevas iniciativas; y la habilidad para proteger a las organizaciones y las políticas, tal como lo plantea Freigedo, Fuentes, & Milanesi (2015)

La primera dimensión, la credibilidad, es un concepto difícil de definir. ¿Qué implica que un Gobierno tenga credibilidad? ¿Ante quién debe tener esa credibilidad? Para alcanzar un mínimo de credibilidad, lo primero es que el Gobierno sea reconocido por los diversos grupos de la sociedad, y por la ciudadanía en general, como la autoridad legítima -en el sentido weberiano del término-. En las democracias representativas esa autoridad está marcada por las elecciones y, además, las mismas deben adquirir ciertos patrones que no pongan en duda la credibilidad de la autoridad (elecciones limpias, competencia partidaria, libertad de expresión, etc.). (p. 83)

Este a su vez, remite al concepto de capacidad institucional el cual hace referencia según Grindle (1996) en (Completa, 2016) “a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas” (p.63). Resulta necesario, no solo el establecimiento de reglas de juego, sino también la relación con diferentes actores sociales, políticos y económicos que habitan el territorio. Este planteamiento nos remite al concepto de autonomía imbricada (embedded autonomy) de Evans (1996), “según el cual la

intervención del estado en determinada arena pública se vería facilitada si se cuenta con la cooperación de los actores relevantes, pues este apoyo fortalece las condiciones para implementar las políticas.” (Completa, 2016, p. 64)

En el siguiente apartado del documento se presentarán los autores que guiarán las categorías construcción de paz, participación política y territorio. Las cuales demarcan una línea de aproximación teórica a la investigación, así como la concordancia con el objetivo número cuatro de la investigación “Desarrollar un programa piloto escalable de fortalecimiento de la participación política y social en el campesinado, a través de la asesoría y acompañamiento a líderes y entes gubernamentales presentes en la zona”.

1.1.11 Construcción de paz, participación política y territorio

Con el objetivo de dar cuenta de la realidad política colombiana y el momento por el que se atraviesa, se utilizará la categoría construcción de paz, pues si bien tradicionalmente existe un consenso sobre la utilización de pos acuerdo/posconflicto, como aquel período de tiempo que sigue cuando se superan de manera parcial o completa los conflictos armados dentro de un territorio (Rettberg, 2012), este no se adecua a los entornos de violencia que siguen existiendo en el territorio colombiano. En tal sentido, la construcción de paz permite una mayor amplitud para la comprensión de entornos complejos como el que atraviesa el país, este término supone la inclusión de procesos como construcción de Estado, construcción de nación o reconstrucción (Gago, 2016) Al respecto ha planteado Galtung (1998) que “la construcción de paz consiste en generar las condiciones necesarias para asegurar que la opción de resolver conflictos por las vías pacíficas se convierta en un patrón permanente

de interacción en las sociedades (pág. 25-28).

Por lo tanto, autores como Johan Galtung (1975), Angelika Rettberg (2012), Juan Ugarriza (2013), Rodrigo Uprimny (2006) y Vincent Chetail (2009) serán adoptados en este trabajo desde las diversas formulaciones y aportes que han realizado al concepto en mención.

A su vez se caracteriza este trabajo dentro de la perspectiva de una transición democrática, demarcada con la firma final de los diálogos con la insurgencia de las FARC-EP y el Gobierno Nacional. Las transiciones democráticas están marcadas con la consolidación de instituciones

democráticas, tras la decisión de transformar un régimen bien sea autoritario o excluyente, que se encuentran relacionados con condiciones de represión y exclusión política de la oposición.

Los politólogos Juan Linz y Alfred Stepan en su texto *Transiciones hacia la Democracia* desarrollado en 1996, enfatizan en que las decisiones de los líderes y los pactos que dan origen al avance hacia sistemas más democráticos, producen estructuras políticas de nuevo tipo. Por lo tanto para estos autores la consolidación democrática se comprende como un proceso que está relacionado con tres aspectos: 1. Las actitudes de la sociedad, es decir una opinión pública proclive a transitar hacia instituciones democráticas 2. Los comportamientos o actuaciones sociales que se corresponden con dichos cambios 3. El proceso constitucional, por el cual las fuerzas de la sociedad gubernamentales y no gubernamentales subordinan sus conflictos a las leyes que surjan de los acuerdos.

Debido a que -la investigación el objeto de estudio, se sitúa en un país con altos elementos conflictivos, la categoría conflicto no puede ser obviada en el marco teórico, el concepto se define como el espacio de disputa entre actores con intereses opuestos, y se expresa mediante diversas manifestaciones del poder que ejerce uno u otro actor. Se incorpora entonces el concepto bajo la mirada de Jhon Paul Lederach, quien clasifica los conflictos de tres formas: el individual, interpersonal y social.⁸

Teniendo en cuenta el marco teórico que guía el trabajo se hará referencia a la perspectiva bajo la cual se trabajara la problemática de la participación política, por ello es necesario aclarar qué se entiende por participación política.

La perspectiva de participación política se enmarca en la teoría de la democracia participativa, la cual es importante en tanto genera para los ciudadanos un marco de oportunidades para la toma de decisiones políticas “esto es relevante porque esta forma de democracia permite la expansión de la ciudadanía y la inclusión de aquellos que, de otro modo, estarían excluidos de los asuntos de una comunidad o de la sociedad en su conjunto” (De Sousa, 2004, pág. 126).

De tal manera que la participación en este contexto implica nuevas formas de reconocimiento, relacionamiento y representación entre Estado- ciudadano, en tanto participar

⁸ Este sucede en tres niveles: Al interior de la persona en las relaciones interpersonales, cuando se presenta un desacuerdo e imposibilidad de llegar al consenso los que implican la estructura social, y cuando hay diferencias en las concepciones de proyectos de sociedad.

significa “influir directamente en las decisiones y controlar las mismas (...) Si estamos en una nueva fase en el país, es posible y es necesario que el movimiento comunitario avance e influya directamente, presentando propuestas, discutidas y definidas por el movimiento social” (Uampa, 1986; Silva, 2001: 122) citado en (De Sousa Santos, 2004, p.50).

De acuerdo a lo anterior, la participación no se limita a la toma de decisiones, también implica un relacionamiento con el control de la implementación de las mismas, en tanto la influencia de los ciudadanos se da a lo largo del proceso decisonal y de implementación. Se presenta así, una concepción de la participación ampliada mediante la incorporación de los actores sociales de diferentes tipos en proceso de toma de decisiones. En general, “estos procesos implican la inclusión de temáticas hasta entonces ignoradas por el sistema político, la redefinición de identidades y vínculos y el aumento de la participación, especialmente en el nivel local” (De Sousa Santos, 2004, pág. 49).

Otro aspecto fundamental de nuestro planteamiento gira alrededor de las formas alternativas de participación política que pueden incorporarse en Colombia para el pos acuerdo con base en las experiencias que se han desarrollado en América Latina, así como los Riesgos de los vacíos de la democracia y fortalecimiento del fenómeno de violencia en las ciudades.

Para ello caracterizamos las formas alternativas de participación política como aquellos ejercicios que no toman en cuenta los elementos clásicos de participación establecidos en la teoría liberal, centrados básicamente en el voto. Si no que reconfiguran el papel del ciudadano y su rol en el sistema político. Se utilizarán diversas experiencias y autores al respecto, uno de ellos es Sosa (2006) en su texto Política pública y participación social: visiones alternativas.

A continuación se presentará la definición de territorio a partir de las elaboraciones realizadas por Fals Borda, y Bernardo Mançano. Estos autores enfatizan en la necesidad de comprender el territorio como una construcción social, que deviene de las relaciones sociales que configuran el espacio, al respecto señala Mançano citado por Bautista (2017)

En sus diversas disertaciones acerca del concepto de territorio, Bernardo Mançano (2013) propone cuatro atributos esenciales, totalidad, soberanía, multidimensionalidad y multiescalaridad, los cuales contribuyen también a precisar el concepto de paz territorial. Afirma Mançano que cada territorio es una totalidad soberana diferenciada de otras por las relaciones

sociales y las escalas geográficas, lo que no implica una suerte de autocracia, todo lo contrario, dado que se relaciona de manera compleja con otros territorios

A su vez, el territorio es construido en diferentes niveles, local, municipal, departamental, regional y nacional. Lo cual implica que la paz en lo territorial no se debe construir solo a uno de estos niveles, sino que debe contemplar la relación existente entre los mismos, así como la necesaria armonía. Esto requiere de una superación de la paz como acciones focalizadas a territorios, y avanzar hacia su comprensión como proceso multidimensional y multiescalar, en tanto no existe el territorio únicamente por la ubicación geográfica, ni exclusivo en los niveles mencionados anteriormente. De ahí que sea necesario reiterar en “un nuevo ordenamiento territorial para el país como totalidad, elemento clave en la construcción de paz, toda vez que la forma vigente responde a intereses fundados en lógicas poder enquistadas hace más de cien años (Beltrán, 2016)” (Bautista, 2017). Se trata entonces, de hacer énfasis en una lógica territorial realmente participativa.

Al respecto son significativas las experiencias de las organizaciones campesinas que se han construido alrededor de las Zonas de Reserva Campesina, como espacios que generan la oportunidad de una reforma agraria, participación política y demás aspectos a partir de la implementación de los acuerdos de La Habana-Cuba. Siendo que esta se enmarca en una visión no hegemónica de la paz, alejada del concepto de desarrollo enarbolado por el Estado mediante el modelo de producción extractivista y minero energético. Acorde con estos planteamientos Durán (2014) señala que la implementación de las medidas de paz en los territorios tiene que superar el enfoque neoliberal, lo cual por supuesto genera tensiones pues se encuentran visiones disímiles acerca de los territorios.

Las diferentes visiones presentadas alrededor de la paz, dan paso a una discusión teórica con respecto al enfoque de paz territorial, el cual incursiona para la implementación de los acuerdos como una perspectiva de política pública innovadora dotada de elementos de legitimidad a través de la participación de las comunidades. Es por ello que en el siguiente capítulo se relacionan los antecedentes y contenidos del término.

2 Paz territorial: una discusión teórico conceptual. Antecedentes y contenido del término

En Colombia a partir del Acuerdo final producto de los diálogos de la Habana entre el Gobierno Nacional y las FARC, se reorienta la discusión sobre el enfoque que debe tomar la implementación de los mismos en los territorios más afectados por el conflicto armado. La paz territorial se incorpora como una propuesta que promueve la atención de manera prioritaria del campo colombiano y la Reforma Rural Integral, desde un enfoque que se presenta como innovador. Sin embargo, esta no es neutral y se encuentra atravesada por una pugna histórica, entre las comunidades y la institucionalidad, por el modelo de desarrollo a seguir en el país.

En este enfoque se acordó la participación de las comunidades en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET como instrumento de gestión y planificación para el desarrollo rural en el marco de la construcción de paz en Colombia. Al respecto, el país tiene una serie de tareas pendientes desde hace más de un siglo, pues en América Latina es el único que no ha realizado una redistribución de la propiedad rural, y que ostenta una elevada cifra de concentración de la tierra. Dicha orientación ha sido enarbolada por el Gobierno Nacional y como tal ha recibido críticas de sectores académicos y la sociedad civil organizada.

En este capítulo se presenta una revisión sobre el surgimiento del denominado enfoque de paz territorial-EPT, el cual si bien tiene como hito su auge en la agenda pública a partir de los diálogos de La Habana, guarda una estrecha relación con el enfoque de Desarrollo Rural implementado en América Latina a finales de la década de los noventa. Este enfoque ha suscitado una producción intelectual centrada en su análisis y aportes para su conceptualización, en tal sentido se aborda esta discusión y se describe epistemológicamente dónde se ubica el enfoque de paz territorial a partir de las diversas conceptualizaciones sobre el término. Posteriormente, se analiza la PT como estrategia para la implementación de la reforma rural integral –RRI y se concluye con una reflexión sobre la ubicación teórica en la que se enmarca este enfoque.

2.1.1 Conceptualizaciones sobre la paz

El origen del concepto de paz se remonta hasta la antigüedad, fue introducido en el mundo occidental por la antigua Grecia y Roma. Sin embargo, es hasta la Segunda Guerra Mundial en que la conceptualización de paz como no guerra se presenta como una idea generalizada en la sociedad (Caicedo, Hurtado, Aguirre, & Fadul, 2016). Sobre el mismo se han desarrollado una

serie de aportes teóricos que se enmarcan en distintos paradigmas (de los cuales se señalaran siete). Es por ello que en esta sección del capítulo se presentan, desde el plano descriptivo, las diferentes conceptualizaciones que se han realizado sobre la paz, con el objetivo de ubicar el enfoque de paz territorial en una de ellas como producto final, a partir del rastreo de lo que significa este desde las nociones desarrolladas por el Gobierno nacional y aquéllos autores que lo amplían.

En primer lugar se presenta en la Enciclopedia política de Borja (2003) la conceptualización sobre la paz, ésta se define como la ausencia de guerra, aunque en la edición de (2018) amplía esta noción y se refiere a la misma como un recurso económico, forma de vida y respeto por las minorías, en suma justicia económica.

En segundo lugar se relacionan los aportes de Wrigt (1964) quien se ubica en la perspectiva de la paz como equilibrio dinámico de fuerzas o factores en el sistema internacional. Según Caicedo et al (2016) en esta concepción se debe trabajar por el equilibrio entre los factores sociales, políticos, tecnológicos y culturales, siendo que si se rompe, se conduce a la guerra. En este plano, las relaciones internacionales juegan un papel importante en el mantenimiento de la paz.

En tercer lugar se incluye la contribución de Johan Galtung (1969) y (1971), quien es probablemente el teórico más referenciado al momento de hablar de construcción de paz. Este autor caracterizó la violencia en tres sentidos, la directa, estructural y cultural, la primera se refleja como comportamientos visiblemente agresivos, es decir a nivel físico; la segunda se origina por la forma como está organizada la sociedad, es decir la estructura del Estado y sus políticas de distribución de la riqueza, garantía de derechos, entre otros, por lo que atañe a la satisfacción de necesidades; la tercera se relaciona con los valores de la sociedad, tales como la religión, la filosofía y el arte. Bajo estos planteamientos de la violencia es que Galtung (1964) configura los conceptos de paz negativa y paz positiva.

Por lo tanto, la paz negativa hace referencia a la ausencia de violencia directa, más en esta persisten elementos violentos en el contexto, tales como las normas y demás configuraciones del régimen político que lo dotan de un carácter autoritario. Mientras que la paz positiva se entiende como justicia social, en ese sentido se extiende a la ausencia de violencia directa y estructural (Galtung, 1969).

En cuarto lugar se tiene la teoría de la paz imperfecta desarrollada por Muñoz (2001) y (2004) quien utiliza el adjetivo para abrir los significados de la paz. Por lo tanto, se alude a la

contradicción de lo perfecto, acabado y alcanzado, pues se comprende la condición humana como un proceso inacabado, en esa medida la paz imperfecta “nos «humaniza», nos permite identificarnos con nuestras propias condiciones de existencia y nos abre las posibilidades reales basadas en la realidad que vivimos de pensamiento y acción”. (Muñoz, 2001, p. 1). Bajo este planteamiento el autor articula las categorías de Galtung en el horizonte humano de realización (Caicedo et al, 2016).

En quinto lugar se incluyen los planteamientos desarrollados por Boaventura de Sousa Santos (2017) quien realiza este aporte en el marco del inicio del período de implementación de los acuerdos, categoriza así, dos visiones sobre la paz: la democrática y la neoliberal. Para el autor la paz democrática se basa en la idea de incorporar la justicia social y cultural, ya que sin esta no habría cohesión social, por ende “el posconflicto orientado hacia la paz democrática será seguramente un proceso largo y su éxito se medirá menos por los resultados eufóricos que por el hecho que los conflictos a que seguramente dé lugar sean administrados y resueltos pacífica y democráticamente”. (De Sousa Santos B. , 2017, p. 4). Por el contrario, el autor sostiene que la paz neoliberal consiste en la continuación de la violencia política:

De la criminalidad política hacia la criminalidad común combinada con la criminalización de la política. Orientado hacia la paz neoliberal el posconflicto colombiano será un proceso rápido y relativamente poco exigente a nivel institucional, pero abrirá un período de violencia que por ser aparentemente despolitizada, será todavía más caótica y menos controlable que aquella a la que puso fin. (p. 3)

Finalmente, se encuentran tres perspectivas que hacen referencia a la paz. Aquella que hace hincapié en las relaciones de los humanos con su entorno, por lo que la paz con la naturaleza es el eje de su teoría, bajo esta perspectiva se ubican -según Caicedo et al (2016)-, Smoker (1991), Dreher (1990) y Macy (1991). A su vez se incluye la teoría de la paz interna y externa “la primera tiene que ver con la ausencia de conflicto interno en el individuo (...) mientras que la segunda se enlaza con las relaciones entre individuos, grupos y todo aquello en que interviene el derecho” (Caicedo et al, 2016, p. 90). La tercer perspectiva es el enfoque de educación para la paz, que concibe la paz como un proceso integral que se construye desde diversos espacios, particularmente la escuela, con un énfasis en la construcción de sociedad.

Una vez presentadas las diferentes perspectivas que se han desarrollado en el plano académico sobre el concepto de paz, a continuación se expone el Enfoque de paz territorial (en adelante EPT), el cual se enmarca en una propuesta teórica que se ha apropiado en el documento como paz neoliberal, concepto que ha sido desarrollado por Boaventura de Sousa Santos (2017). En tal sentido, la siguiente sección del capítulo describe en qué consiste el EPT y argumenta el por qué se enmarca en el concepto de paz neoliberal.

2.1.2 El enfoque de paz territorial como estrategia para la implementación de la Reforma Rural Integral-RRI

Como se ha planteado anteriormente, el enfoque de paz territorial (en adelante EPT) se definió en la mesa de negociaciones como prioridad para la implementación, tras los planteamientos del Alto comisionado para la paz Sergio Jaramillo (2014), quien a partir de dos conferencias⁹ esbozo algunos elementos de los contenidos del mismo. De allí que posteriormente el tema se ha incluido en la agenda pública de discusión de diversas comunidades, desde académicas hasta los funcionarios encargados de garantizar la materialización de los acuerdos. En esta sección se examina el término paz territorial, se rastrean sus antecedentes así como la configuración que se le ha dado desde la perspectiva gubernamental, algunas críticas desde las organizaciones sociales, y se presenta la apuesta estratégica que constituye el EPT para la implementación de la Reforma Rural Integral (en adelante RRI).

Acorde con los planteamientos de Sergio Jaramillo (2014) en el EPT existe una preocupación por el territorio y los derechos como vías para la concreción de la paz, por lo que parte del reconocimiento de una serie de falencias institucionales en cuanto a las capacidades para producir bienes públicos y satisfacer los derechos en todo el territorio, y por ello esboza la necesidad de aprovechar el momento de construcción de paz para suplirlas. Señala Jaramillo (2014) un elemento clave, y es aprovechar la oportunidad de implementación para dar saltos en el desarrollo.

⁹ Fue precisamente en el año 2014 en el que Sergio Jaramillo presentó el “Enfoque de paz territorial” en la Universidad de Harvard y en la Universidad de los Andes, la apuesta estratégica que representa para el Gobierno nacional el aprovechar la oportunidad de la construcción de paz para la superación de las brechas territoriales, que desde su perspectiva han sido consecuencia exclusiva del conflicto armado, que impidió la consolidación estatal.

En este punto entra a jugar la noción de desarrollo en el EPT, en tanto se entiende el desarrollo rural a través de la reversión de los efectos de la violencia, pues “se trata de cerrar la enorme brecha entre el mundo urbano y el mundo rural, que ha sido el escenario del conflicto, mediante planes y programas que le den un vuelco a las condiciones de vida de la población” (Jaramillo, 2014, p. 2).

De ahí que se plantee la realización de una *nueva alianza* encaminada a construir un *nuevo modelo* incluyente que fortalezca las instituciones en las regiones. En este marco se propone un ejercicio de participación de “abajo hacia arriba” en los territorios basados en la lógica de inclusión e integración territorial a través del trabajo mancomunado entre instituciones y comunidad. Se deben unir entonces, los programas gubernamentales, las autoridades regionales y “las comunidades para combinar la coordinación y los recursos nacionales con la fuerza y el conocimiento de la ejecución local” (Jaramillo, 2014, p.5)

A su vez el enfoque de paz territorial articula un ejercicio de reforzar normas y hacer valer los derechos, en tanto el Estado se consolide con instituciones fuertes que los garanticen en cualquier parte del territorio. En suma, la definición de paz territorial desarrollada por Jaramillo articula un lenguaje de derechos humanos, pues frente a la imposibilidad del Estado de imponerse en los territorios más afectados por la guerra, es necesaria la conformación de una lógica diferente (Peña, 2016).

Se puede observar a través del EPT una pretensión liberal, encaminada al fortalecimiento del Estado de Derecho en el país, pues si bien se pretende la construcción de paz territorial con participación de las comunidades, a través de planes y programas tales como los PDET, el objetivo se centra en la inclusión de la población rural en la oferta de bienes públicos y en el intercambio comercial. Al respecto coincide la visión de los funcionarios de las Alcaldías de Florida y Pradera, pues orientan la visión de paz territorial en dos sentidos, cierre de brechas e inclusión en actividades económicas, así como garantía de seguridad:

“Bueno paz territorial yo lo orientó en dos sentidos, uno es el tema de cierre de brechas entre la ruralidad y lo urbano, y segundo, lo asoció hacia la temática de seguridad, yo creo que el reto para el Gobierno nacional y el gobierno local tener paz territorial, es lograr que una vez se hayan retirado los grupos al margen de la ley de estos territorios, donde quedaron baldíos y la gente está retornando, que tengan la seguridad de poder volver

a hacer comunidad en esos espacios sin que se vean vulnerados, ni se vean amenazados y que tengan esa interacción, que no quede separado el campo de lo local (...) también recuperar y dar ese valor económico a la economía campesina, para que nuestro municipio tenga la oportunidad de ser importante para el desarrollo económico de la región” (Comunicación Personal FISDS, Julio 06 de 2018)

A su vez, se enfatiza en el marco del EPT desde la perspectiva gubernamental que no existen condiciones objetivas para el alzamiento armado sino pobreza extrema, y diversas falencias que han permitido que la violencia aflore, reafirmando la visión que se consigna posteriormente en el CONPES 3867 (DNP, 2016) en el que las consecuencias del atraso en las periferias del país obedecen exclusivamente al conflicto armado, y no a las debilidades del modelo económico implementado.

Es por ello que el EPT tiene un propósito enmarcado en un marco referencial, el paradigma liberal como lectura del mundo. Al respecto de los marcos referenciales Muller (2006) plantea la perspectiva de análisis cognitivo de las políticas públicas, en la cual se encuentra el enfoque de paz territorial como perspectiva de desarrollo de políticas públicas.

Según Muller (2006) los marcos referenciales “se dan como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como los actores privados (grupos de interés...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas” (Muller, 2006, p. 16).

Por lo tanto, elaborar una política pública no es una situación neutral y está cargada de contenido ideológico específico, en este caso el EPT replica las necesidades de desarrollo que en el marco del liberalismo se han establecido para América Latina. Esta definición enarbolada por el Alto comisionado para la Paz Sergio Jaramillo, ha generado tensiones con respecto a lo que ha sido el proceso de la Cumbre Agraria, étnica y popular - escenario que se reconoció por excelencia para la discusión de la construcción de la paz rural- y las acciones gubernamentales en contravía de lo acordado en el punto uno, mediante la expedición de la Ley de Zidres, que revive el debate sobre la concentración y legalización de terrenos baldíos, el despojo, entre otros (Durán, 2014).

Pues excluye una discusión central sobre la paz en los territorios la cual está asociada a las causas estructurales del conflicto en relación a la propiedad y modelo económico sobre la tierra,

al respecto coinciden Borja (2016), Bautista (2017), y Salcedo (2015). Quienes señalan que las organizaciones y movimientos sociales, habían construido históricamente una perspectiva de paz, que si bien no se había denominado “paz territorial” estaba dotada de los elementos de focalización de las acciones gubernamentales hacia las zonas más afectadas por el conflicto y la ausencia estatal.

Por lo tanto, el EPT desde la perspectiva de los movimientos sociales es el logro de la construcción, reconocimiento e inclusión de alternativas de solución a las demandas y agendas de los territorios con participación directa y transformadora de sus pobladores, pues se plantea que “el mérito del concepto de paz territorial es que reconoce esta exigencia histórica de muchos colombianos –incluidas las víctimas del conflicto- que reclaman ser parte de la solución y no solo una de las expresiones del problema del conflicto armado”(Borja, 2016, p. 2).

Sin embargo, la construcción de paz implica generar un debate entre los actores presentes a nivel local, regional y nacional acerca del modelo de desarrollo que se implementa “y cómo este permite la inclusión política, económica y cultural de los diversos actores que confluyen en los territorios y en el país” (Salcedo, 2015, p. 10). Pues tal como lo plantea Reyes (2016) la discusión sobre el modelo de desarrollo no se negoció en la mesa de La Habana y por ende, este no se encuentra en debate en las políticas públicas encaminadas a la implementación de los acuerdos. Situación que genera polémica y conflictos entre institucionalidad y comunidades.

En este contexto, para los movimientos sociales la paz implica un viraje de la concepción de la planificación de las políticas públicas en el país, así como de su implementación (situación que sólo se ha contemplado para la etapa de diseño de iniciativas, más no para su materialización). En tanto se deben reconocer a los pobladores rurales no sólo como sujetos consultivos, sino como actores clave en el proceso de ejecución de los proyectos encaminados a construir una visión específica sobre la planeación del territorio. A su vez supone plantear la discusión e intervención sobre las dificultades que existen para el ejercicio de la oposición, la movilización social, “la inequidad en el acceso a la tierra, en la extracción desmedida de los recursos naturales por parte de los grandes negocios nacionales y transnacionales. Implica asimismo plantear mecanismos de diálogo y resolución de conflictos que surjan entre las comunidades” (Salcedo, 2015, p. 10).

Líderes de las organizaciones indígenas del sur del Valle del Cauca resumen de manera muy sencilla su visión de paz, afirman que la paz desde su cosmovisión es “tranquilidad con la naturaleza con los comuneros, con el medio ambiente, con la espiritualidad, con los animales esa

es la paz de nosotros visto desde nuestra cosmovisión indígena” (Comunicación personal FCIND, Junio 18 de 2018) .

Así mismo, para los campesinos la visión de paz incluye la oposición a las desigualdades generadas por el modelo económico basado en la libre competencia, pues tal como referenció ANZORC (2012) -en el Foro Agrario desarrollado a propósito del primer punto de la agenda RRI:

La paz que anhelamos, y en la que reclamamos participación, es la paz con justicia social, la de la distribución equitativa de la riqueza, la del reconocimiento político, y la vida digna para todos (...)No solo reclamamos la redistribución de la tierra, sino la redistribución de toda la riqueza que los trabajadores colombianos construimos día a día. Reclamamos la redistribución del poder. (p. 4)

Esta contraposición de posturas presentadas, genera dificultades en tanto el diseño de las políticas públicas, como para la implementación de los acuerdos que abordan la RRI, ya que se han realizado *top-down*¹⁰ desvinculando las voces de las comunidades y los territorios sobre los cuales se van a materializar estas propuestas, como se evidenciará en la siguiente sección.

Siendo que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET son el vehículo de implementación de la RRI, estos se constituyen en la materialización del EPT en el país para la consecución de las metas planteadas por el acuerdo 1. De allí que el Decreto 902/17 que establece las medidas para la implementación de la RRI incluya en sus considerandos priorizar e impulsar entre otras actividades agroindustriales, que dan continuidad al modelo económico implementado en las últimas décadas y que ha generado múltiples conflictos, este establece:

Que los artículos 64 y 65 de la Constitución Política establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades

¹⁰ Los criterios del diseño institucional de las políticas públicas encaminadas a la implementación de la RRI, tales como los programas derivados de los PDET como prioridad para el desarrollo, se trabajan en el capítulo siguiente, en el que se incluye el diseño, y el análisis de política pública del CONPES 3867.

agrícolas, pecuarias, pesqueras, *forestales y agroindustriales*, así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general. (Presidencia de la República de Colombia, 2017, p.1)

Estas premisas se derivan de lo contemplado en el Acuerdo Final como enfoque territorial para la implementación, el cual debe tener en cuenta “las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes” (Colombia & FARC, 2016, p. 6).

En este plano, se incluyen los planes nacionales para la transformación del campo como vía para el desarrollo rural y la implementación de la RRI, es decir los PDET. Al respecto plantea el Acuerdo final (Colombia & FARC, 2016):

Que si bien este acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres-. (p. 11)

Por lo cual, se incluyen los PDET como planes orientados para el acceso integral a la tierra a través del Fondo Nacional de Tierras, (labor también de la Agencia Nacional de Tierras-ANT), así como para la promoción del crédito para la producción, la inclusión del enfoque de género y la formalización masiva de la propiedad, materializando así la RRI. Se “formalizarán 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno defina” (Colombia & FARC, 2016, p. 15).

Si bien el EPT se establece como enfoque para la implementación y como vehículo los PDET de acuerdo con el CONPES 3867 estos son un modelo de intervención relacionado con el PND

2014-2018 y el primer punto del Acuerdo final, cuyo propósito es “llegar a los territorios que se prioricen de forma articulada y de manera integral, dando espacio a las propuestas formuladas por los distintos actores del territorio y dando celeridad a la implementación de los planes nacionales” (DNP, 2016, p. 53-54).

Al respecto se han observado coincidencias con el enfoque de desarrollo territorial rural-DTR implementado en América Latina como orientación de los organismos multilaterales, lo cual desde la perspectiva del análisis de políticas públicas se denomina Acción corporativista silenciosa (Roth, 2002). Por lo que en la siguiente sección se presenta la relación entre estos y se finaliza ubicando el EPT en una perspectiva teórica, así como algunas conclusiones sobre el capítulo.

2.1.3 ¿Paz territorial o continuación del Enfoque de Desarrollo Territorial Rural-DTR?

El enfoque de Desarrollo Territorial Rural (en adelante DTR) implementado en América Latina bajo una pretensión de “renovación” para el perfeccionamiento de las fallas del mercado sobre el desarrollo agrario, comienza a ser discutido, elaborado e implementado a inicios del siglo XXI, este consolidó una afirmación hegemónica sobre lo qué implica el desarrollo rural y las políticas públicas que al respecto debían desarrollarse en el continente. Para tal fin se consolida el Grupo Interagencial de Desarrollo Rural-GIDR de América Latina integrado por las más poderosas instituciones sobre el tema¹¹. Estas instituciones además de monopolizar el concepto de desarrollo rural, “imponen como condición para financiamientos la aplicación de sus respectivos métodos, marcos teóricos, metodologías y líneas de acción; la supervisión de su red de «expertos», etc” (Rodrigues, 2015, p. 189). Lo cual se ha podido materializar gracias al apoyo de los ministerios de agricultura de distintos países en el marco del Proceso de Cúpulas de las Américas del IICA tal como referencian Gómez y Favaro, (2012) citado en Rodrigues (2015).

¹¹ Instituciones como: el IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y Caribe), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción/Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), el Proyecto Regional de Cooperación Técnica y Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (FODEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Banco Mundial (BM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). (RIMISP, 2004, pág. 18-19)

Es entonces como aparece el RIMISP a través de sus “expertos” para definir en el 2004 el DTR quienes plantean “el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (RIMISP, 2004, p. 4). A este le añaden cuatro características: transformación productiva, transformación institucional en un espacio rural determinado (territorio) y reducción de la pobreza rural. Es así como se apropian para esta definición de conceptos en el marco de los preceptos liberales, desligando los elementos teóricos, críticos que sobre los mismos se han desarrollado.

En este proceso, sucede un tránsito de despolitización del territorio que se dio con los enfoques implementados en América Latina para reemplazar el debate sobre la Reforma Agraria, ya que se le adjudicó una naturaleza mercantil y empresarial que subordina el sector y el poder público a intereses particulares, tal como plantea Vainer (2002) citado en Rodrigues (2015) “se trata de legitimar la apropiación directa de los instrumentos de poder público por grupos empresariales privados” (p. 89).

Por lo tanto, el DTR cumple un efecto contemporáneo de legitimador de política pública del modelo del agronegocio, pues como plantea Rodrigues (2015):

“se ha blindado en un sustituto más fácil (menos conflictivo) a la reforma agraria; crea «ausentes», negando la diversidad epistémica, y oculta diversas jerarquías de poder en su discurso; así como recupera y centraliza el discurso del «combate a la pobreza» con políticas asistencialistas. Por lo tanto, entender en qué contexto nace el DTR y cuál es su rol en el neodesarrollismo (190 p.)

Permite entender las pretensiones del DTR, su simbiosis con el agronegocio y las políticas focalizadas en la superación de la pobreza.

En este contexto, se plantea su vínculo con el enfoque de Paz territorial, el cual radica en varios aspectos desde la formulación del mismo, hasta los contenidos y orientaciones que se incorporan en los documentos institucionales que lo definen. En el plano de la formulación se encuentra que la consultoría que contrató el Estado colombiano para los PDET fue elaborada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP), quienes hacen parte del GIDR y además conceptualizaron acerca del DTR.

En relación a los contenidos y orientaciones coincide el DTR con el enfoque de paz territorial en la despolitización del territorio y la atenuación de los conflictos sociales, como condición previa para la garantía de una "nueva" planificación del desarrollo a través de los consensos. A su vez convergen, desde la perspectiva institucional, en la interpretación del territorio como instrumento catalizador del crecimiento económico capitalista. En ambos subyace la adecuación institucional como mecanismo para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y la participación en los procesos de toma de decisión, planificación y ejecución de las políticas rurales.

Por lo que estos planteamientos se dan en torno al cumplimiento de las funciones liberales de los Estados modernos, tales como la descentralización política y administrativa, la consolidación de instituciones fuertes a nivel local, el control del campo y por ende la orientación específica del modelo de desarrollo que se materialice en el sector rural.

En este contexto el DTR enfatiza, al igual que el enfoque de paz territorial-EPT que la prioridad debe ser el logro de un consenso en torno al desarrollo. Pues tal como plantea Reyes (2016) sobre el EPT se concibe “el nuevo enfoque de desarrollo rural como desarrollo territorial, para llevar bienes públicos, infraestructura y desarrollo productivo incluyente a la población rural” (p. 39), en ese sentido el territorio debe ser un lugar vaciado de la conflictividad. Tal como sucede en la definición de DTR, el territorio debe ser ameno y armónico, donde los problemas estructurales e históricos de lo rural y los conflictos sociales entre las clases puedan ser temporariamente suspendidos para lograr un consenso en torno al desarrollo. (Rodríguez, 2015, p. 187)

En este punto converge el diseño institucional de los PDET (que se guía por el enfoque de paz territorial) con el DTR, en la medida que esterilizan mediante procedimientos institucionales la discusión presente sobre los conflictos sociales en el territorio, así como el cuestionamiento de la lógica capitalista, siendo esta, tal como lo plantea Rodríguez (2015) una precondition para el diseño de políticas de desarrollo rural. Pues “los conflictos que indispensablemente atraviesan y explican el territorio no son funcionales, según la concepción de desarrollo territorial rural, para planear un desarrollo que sirve para la reproducción del capital y para mantener el orden social” (Rodríguez, 2015, pág. 187).

Esto se materializa a través del Modelo operativo de funcionamiento de los PDET¹² en el que la participación de las comunidades se concentra en la definición de proyectos a priorizar para su intervención, más no en la discusión de la estructura de la tenencia de la tierra y el modelo económico que sobre esta opera. Teniendo en cuenta que el enfoque de paz territorial al igual que los proyectos enmarcados en el DTR no identificaban la propiedad de la tierra como la estructura que determina la pobreza, desigualdad y exclusión. Estas obedecen según el criterio de los formuladores a las debilidades a nivel institucional y de control territorial por parte del Estado, tal como plantea el CONPES 3867 (DNP, 2016).

De tal manera que la focalización del DTR a diferencia de los enfoques implementados en el pasado -como el Desarrollo rural integrado- es la escala local como característica necesaria para el ajuste neoliberal. “La «focalización» localizada de los programas de desarrollo sería la nueva solución para aliviar la pobreza y promover el desarrollo, al paso que habilita el ajuste neoliberal ahora en el medio rural.” (Rodrigues, 2015, p. 199). Rasgo que también es señalado en el EPT en la medida que se desarrollaran “programas de desarrollo rural, en concertación con las instituciones del Gobierno, los productores y empresarios y demás organizaciones sociales” (Reyes, 2016, p. 58) a nivel territorial con el fin de cumplir con los propósitos esbozados en el CONPES 3867 y el PND 2014-2018 en el objetivo siete “suscribir acuerdos con las entidades territoriales para la planificación de visiones de paz y desarrollo sostenibles, en el mediano y largo plazo, con un enfoque participativo y territorial” (DNP, 2014, p.465-526).

Esta visión fue reforzada en el informe de la Misión Rural para la Transformación del campo desarrollada en el 2014 en donde se plantea que debe existir una ruralidad competitiva (necesidad establecida por el neoliberalismo):

con énfasis en el sector agropecuario, basado
fundamentalmente en la provisión adecuada de bienes
públicos (innovación, ciencia y tecnología; infraestructura de
transporte, energía y TICs; adecuación de tierras; protección
de los derechos de propiedad; información sobre mercados;

¹² Como parte de los lineamientos definidos por la consultoría de RIMISP se contempla un esquema funcional del PDET, en el cual su modelo operativo establece criterios de participación y componentes temáticos exclusivos para su discusión. Dando cuenta así, de un diseño Top-Down.

seguridad y justicia) y en un ambiente macroeconómico y financiero adecuado (DNP, 2014, p. 21).

En la cual los proyectos de inclusión productiva deben incorporar actividades agropecuarias y no agropecuarias, así como la consolidación de cadenas productivas basados en la vocación y competitividad de los territorios.

Estos proyectos deben partir, además, de una visión según la cual las asociaciones de productores pueden jugar un papel fundamental en la comercialización de los productos, incluida la comercialización internacional, así como en la formación de agroindustrias o entidades de servicios de distinta escala, con un enfoque de cadenas productivas. Hay también varios casos exitosos de relacionamiento entre gran y pequeña producción, que podrían multiplicarse. También podrían jugar un papel importante en la adquisición de insumos (agroquímicos, materiales y maquinaria). (DNP, 2014, p. 28)

En este contexto, se pretende incluir a los campesinos en las lógicas de producción del agronegocio como vía para la superación de las brechas existentes entre el campo y la ciudad. Estableciendo como prioridad para el desarrollo el fortalecimiento de la competitividad, obviando la discusión sobre la estructura del modelo económico.

A su vez se encuentra otro rasgo de su relación en el documento que da paso a la reglamentación del funcionamiento de los PDET denominado “Lineamientos operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” (RIMISP, 2016) pues definen de la misma manera el territorio, entendido este como “una construcción social, es decir, un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.” (RIMISP, 2004, p. 5).

Dado que a partir del DTR se plantean las bases utilizadas para los criterios que contiene el documento que presenta los lineamientos institucionales, de gestión y operativos de los PDET. El enfoque DTR establece ocho criterios operativos que son introducidos en los PDET como componentes de los Programas a construirse en el país, enmarcados en la paz territorial y la

materialización de la RRI. Es así como los criterios de transformación productiva, desarrollo social y comprensión del territorio como un espacio con identidad que se concerta entre los habitantes del mismo, así como el fortalecimiento de la arquitectura institucional tienen reflejo en los componentes PDET. Tal como se puede observar en la Tabla 4.

Tabla 4 Concurrencia entre lineamientos operativos PDET y DTR

Criterios Enfoque DTR	Criterios/ Componentes PDET
1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR	Desarrollo productivo
2. Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural	Desarrollo Social
3. Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente	Ordenamiento social de la propiedad
4. Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios	
5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio	
6. Los programas de DTR deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza	Desarrollo Institucional
7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional	Territorial
8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo	Elementos diferenciadores en un contexto de posconflicto

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos RIMISP (2004 y 2016)

Los Criterios 3, 4 y 5 se incorporan en el Componente 3 de los PDET “Ordenamiento social de la propiedad”. De igual forma los criterios 6 y 7 en el componente “Desarrollo institucional

territorial”, seguido por el criterio 8 en el que se formulan los plazos que también se incluyen para la implementación de los PDET, corto, mediano y largo plazo. Plazo en el que coinciden los tiempos señalados en el enfoque DTR (tres, cinco y diez años).

En cuanto a la organización de las regiones, del enfoque DTR se toman los elementos para definir las Tipologías PDET, las cuales están consignadas en el criterio 4 “Los programas DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios” (RIMISP, 2004, p. 5). Por lo tanto, se establecen cuatro clasificaciones de los territorios como se puede observar en la Tabla 5:

Tabla 5 Tipología Territorios PDET y DTR

Tipologia Territorios DTR	Tipologia Territorios PDET
Territorios Tipo I: Aquéllos que han avanzado en su transformación productiva y logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.	1. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente cortos, y mayor desarrollo relativo de capital social y capacidades locales.
Territorios Tipo II: Aquéllos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres	2. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente alto pero con presencia importante de capital social y capacidades locales.
Territorios Tipo III: Aquéllos que se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural	3. Subregiones con presencia de nodos dinamizadores, con tiempo de desplazamiento relativamente alto y sin presencia importante de capital social y capacidades locales. Incluye también subregiones sin presencia de nodos dinamizadores, pero con tiempos de desplazamiento relativamente bajos y

	presencia importante de capital social y capacidades locales.
Territorios Tipo IV: Aquéllos en franco proceso de desestructuración societal y económica.	4.Subregiones sin presencia de nodos dinamizadores, y con tiempos de desplazamiento relativamente altos.

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos RIMISP (2004 y 2016)

Esta tipología de los territorios fue desarrollada por RIMISP en la consultoría sobre los PDET en el año 2016, sin embargo retoma los elementos de la definición del enfoque DTR RIMISP (2004). En tanto se basa en una definición de desarrollo institucional, capacidades locales e inclusión social del enfoque de DTR. Para el Centro, la capacidad institucional hace alusión a la fortaleza de los gobiernos locales, el grado de desarrollo social obedece a la presencia de redes sociales que faciliten la cooperación, y la facilidad para movilizarse se entiende como el flujo de bienes y personas al interior de las subregiones.

Es por ello que las subregiones son clasificadas de acuerdo a lo delimitado en el enfoque DTR como se puede observar en la Tabla 5 teniendo en cuenta la capacidad institucional, el grado de desarrollo social y la facilidad para movilizarse.

En suma, como se ha observado anteriormente el EPT se plantea según Reyes (2016) como:

una profundización de la democracia y la descentralización política y administrativa, pues reconoce derechos de ciudadanía a la población de cada territorio para participar en el ordenamiento ambiental y productivo, en la clarificación y legitimación comunitaria de derechos de propiedad y en la formulación y vigilancia de programas de desarrollo rural, en concertación con las instituciones del Gobierno, los productores y empresarios y demás organizaciones sociales.” (Reyes, 2016, p. 58).

Sin embargo, como se ha evidenciado anteriormente, este guarda estrecha relación con el enfoque DTR. Por lo que se extrae, que en primer lugar no es un consenso -según las referencias expuestas anteriormente- la visión de paz que se pretende implantar en los territorios a partir del

EPT, pues existen dos nociones en pugna, una que se enmarca en el modelo de desarrollo implementado en América Latina como orientación de los organismos multilaterales, y otra que se opone a la continuación del modelo de producción centrado en la agroindustria y el extractivismo. Y de acuerdo a lo expuesto del EPT, este se relaciona con la categoría de paz neoliberal en tanto profundiza las lógicas neoliberales y apuestas productivas de competitividad agroindustrial en el campo colombiano.

En segundo lugar el EPT es una perspectiva para la focalización del gasto público en los territorios, así como para la orientación de las políticas públicas encaminadas al cumplimiento del Acuerdo 1 relacionado con la RRI. Por lo tanto, bajo el EPT se pretende la materialización de los mandatos de la Constitución de 1991: descentralización política y administrativa, consolidación institucional, control territorial (es decir control del campo) y orientación del modelo de desarrollo que se implemente en el sector.

En tercer lugar el EPT no representa una innovación en materia de focalización y siendo un enfoque de política pública, posee falencias desde su formulación, en tanto excluye de la discusión sobre el contenido del mismo a los sujetos políticos de los territorios donde se implementará. Pues fue formulado *top-down* y bajo lo que se denomina acción corporativista silenciosa, por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural-RIMISP, quien ha adoptado para el país las recomendaciones elaboradas por el GIDR desde el año 2000 en materia de desarrollo del sector agro. Este punto marca una diferencia con los planteamientos realizados por Sergio Jaramillo en las conferencias en el 2014 quien señalaba que el enfoque sería enmarcado en una *Gran campaña para construir la paz*

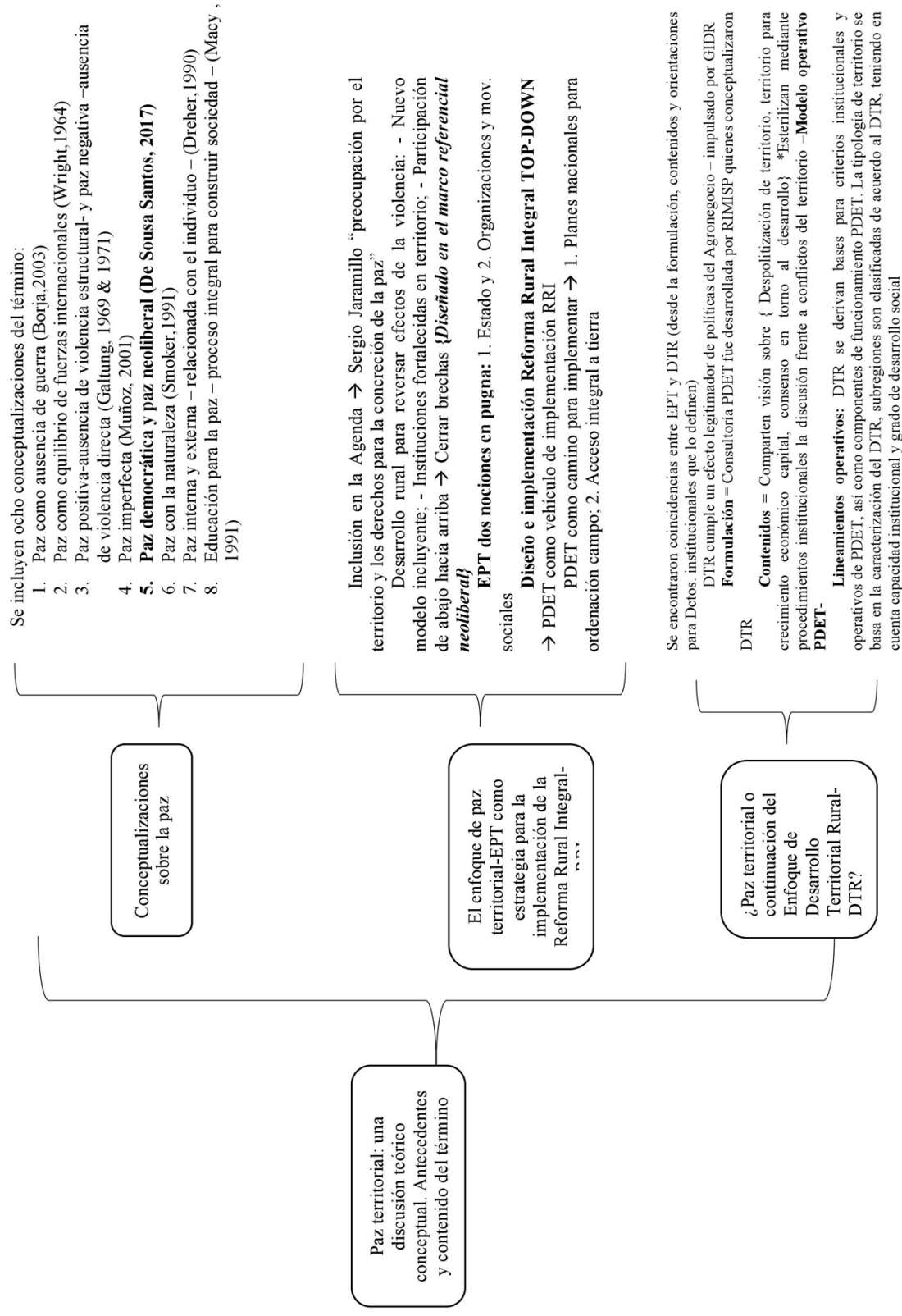
No hay manera de implementar todo lo anterior sino se moviliza a la población. Con lo que paso al tema de la participación. (...) En esto hay que pensar en grande: en una verdadera campaña nacional de participación que movilice a la gente en las regiones alrededor de la construcción de la paz. ¿Y eso cómo se hace? Con procesos de planeación participativa **“de abajo hacia arriba”** en los territorios (Jaramillo, 2014, p. 4).

Sin embargo, su diseño institucional como se podrá observar en el capítulo siguiente, fue concebido por los expertos que integran las filas de las organizaciones burocráticas y políticas, quienes a su vez se relacionan directamente con los procesos de transferencia y adaptación de políticas, toda vez que los mismos están en la labor de mover las ideas en pro de un objetivo

previamente dado con unos intereses de determinados grupos. Siendo estas personas bien formadas en campos específicos del saber y con la capacidad de influenciar en las esferas del poder dado que son “personas hábiles y bien informadas en algún campo especial del conocimiento” New World of Webster Dictionary (1968) citado en Ericsson & Charness, et al (2006).

Los Expertos públicos son personas capaces de interpretar los conocimientos científicos y materializarlos hacia propuestas políticas a través de canales burocráticos como bien lo afirma (Ericsson et. al. 2006) Buena parte de dicho conocimiento experto puede acumularse y a su vez puede describirse y transferirse escrita y verbalmente para ser compartido entre las personas, facilitando los procesos de toma de decisiones en los diversos campos sociales. Tal es el caso de los PDET, que fueron asesorados por el centro RIMISP desde los lineamientos hasta la Misión Rural del 2014. Y son quienes se han encargado de instaurar en el plano público un marco referencial específico que se ha reglamentado para la implementación de la RRI comprendiendo a los PDET como vehículos de materialización de la misma.

Síntesis Cap. 2 Paz territorial: una discusión teórico conceptual. Antecedentes y contenido del término



3 Diseño Institucional para la construcción participativa de los PDET

La reglamentación de la implementación del Acuerdo final se consignan en los diseños institucionales que se contemplan en la EPIPP-*Estrategia de Preparación Institucional para la Paz y el posconflicto en el eje de Capacidades territoriales para la paz, la participación política y ciudadana*. Por ello en este capítulo se presentan los sustentos legales del diseño institucional de los PDET así como los criterios derivados de los lineamientos operativos, y se hace énfasis en aquellos que se tuvieron en cuenta para la participación de las comunidades en la construcción de estos planes.

Se realiza el estudio de los criterios que contienen los diseños institucionales, en tanto se considera que son las prácticas culturales y organizacionales las que moldean las preferencias y de esta manera se materializan los marcos referenciales que incluyen los PDET como vehículos de implementación de la RRI. Por lo cual es pertinente recordar la definición de las instituciones que se adoptaron como parte del marco teórico del trabajo, el cual se enfoca en el institucionalismo histórico y sociológico.

El institucionalismo histórico nos permite dilucidar cómo el diseño insitucional contemplado en los PDET hace parte de un conjunto de arreglos institucionales que se mantienen a lo largo del tiempo, en tanto obedecen a los criterios elaborados para el funcionamiento del sector rural en América Latina. Por lo que “la calidad de los arreglos institucionales es el resultado del diseño de mecanismos que se expresan en la gobernabilidad de las esferas privadas y públicas, de los intereses individuales y el bien común en la obtención eficiente de resultados” (Vargas, 2008, p. 50). Los cuales se redireccionan para la comprensión de las instituciones como parte de un engranado económico y social con objetivos específicos, orientados a la consolidación de un modelo de desarrollo agroindustrial y extractivista en el campo colombiano.

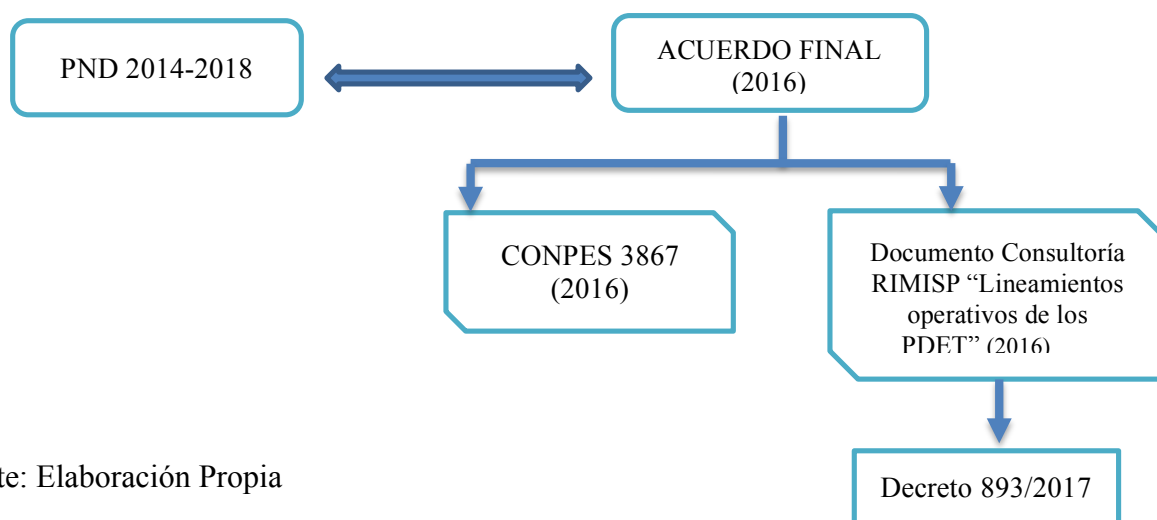
Además de que el campo de aplicabilidad de los diseños institucionales serán los territorios de los pobladores más afectados por el conflicto armado, en tanto allí se desarrollan las formas y procedimientos de la vida social en un contexto cultural específico tal como plantea el institucionalismo sociológico (Schmidt, 2006 citado en Vargas 2008).

De ahí que se aborden a continuación los sustentos legales de los PDET como diseños que materializan un marco referencial, así como los criterios de participación e inclusión que el Estado colombiano ha delimitado para la construcción de la paz con enfoque territorial a través de la ruta PDET.

3.1.1 Marco normativo

Este estudio se sustenta en una serie de elementos de normatividad fundamentales para la construcción de políticas públicas orientadas a la paz en los territorios, el primero se relaciona con el Plan Nacional de Desarrollo-PND 2014-2018 “Todos por un nuevo país” desarrollado bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos, en segundo lugar con el Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera, construido entre el Gobierno Nacional y la insurgencia de las FARC, ahora ex combatientes, en tercer lugar con la Estrategia de Preparación Institucional para el posconflicto- CONPES 3867, finalmente con el documento de consultoría de los PDET y el Decreto 893/2017. Lo cual se puede observar en la Ilustración 4 a continuación:

Ilustración 4 Marco Normativo PDET



Fuente: Elaboración Propia

En el Plan Nacional de Desarrollo -PND 2014-2018 se establece en el artículo 3° como un pilar central la consolidación de la paz en el país, los puntos relacionados con la Paz Territorial¹³ están incluidos dentro del cuarto eje estratégico “Seguridad, justicia y democracia para la paz”. El eje de “Seguridad, justicia y democracia para la paz” propone dos grandes retos y nueve objetivos que cuentan con el apoyo institucional y presupuestal para la consecución de la seguridad y la paz. Sin embargo, cuatro de los objetivos están más relacionados con la Paz Territorial:

- Objetivo 1: Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.
- Objetivo 2: Promover la prestación, administración y acceso a los servicios de justicia con un enfoque sistemático y territorial.
- Objetivo 3: Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.
- Objetivo 7: Fortalecer y articular los mecanismos de transición hacia la paz.

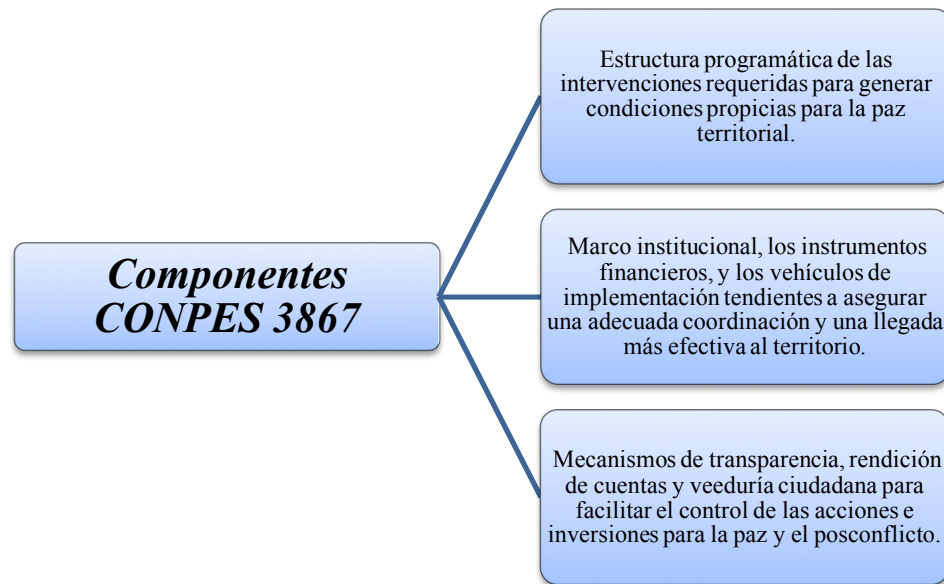
(DNP, 2014, p.465-526)

El objetivo número siete establece que el Gobierno nacional, en desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, podrá suscribir acuerdos con las entidades territoriales para la planificación de visiones de paz y desarrollo sostenibles, en el mediano y largo plazo, con un enfoque participativo y territorial. En ese marco desarrollar de Planes Estratégicos Territoriales para la Construcción de Paz.

También es un importante referente el *CONPES 3867 Estrategia de Preparación Institucional para el posconflicto*, ya que el Gobierno nacional y el Departamento Nacional de planeación crearon una estrategia para orientar acciones e inversiones para la construcción de la paz en los territorios. Esta estrategia proyecta acciones de intervención estatal a veinte años dirigidas a la construcción de la paz, incluyendo las acciones para el cumplimiento de los acuerdos que corresponda. Los componentes de dicha estrategia se puede observar en la Ilustración 5:

¹³ Este concepto es el utilizado en la jerga gubernamental, sin embargo, desde la perspectiva de esta investigación se priorizará el uso de la paz en los territorios como una alternativa a la presentada.

Ilustración 5 Componentes CONPES 3867 Estrategia de Preparación Institucional para el posconflicto



Fuente: Elaboración propia a partir de CONPES 3867

Esta estrategia define la estructura programática e institucional y su relación con los requerimientos de la paz territorial, a fin de proporcionar un marco de referencia único que oriente las políticas y programas de los distintos niveles del Gobierno hacia el logro de los propósitos de paz y posacuerdo.

Finalmente, tenemos el acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, este se constituye en el referente para la construcción de políticas públicas para la paz: de él se derivan los principios y lineamientos básicos para el proceso de construcción de la paz y el posconflicto. Con respecto al punto de “Reforma Rural Integral-RRI” se establecen los PDET como el mecanismo para la materialización de la misma, ya que a través de estos se garantizará el acceso a la tierra, a los créditos para la producción, entre otros.

A su vez el acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP establece como eje transversal el enfoque territorial, pues reconoce que cada territorio tiene necesidades y características particulares que deben tenerse en cuenta para el proceso de implementación de cada uno de los puntos establecidos acordados y lograr la consolidación de la paz. El enfoque territorial, según lo plantea el acuerdo final, “supone reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las

comunidades, garantizando la sostenibilidad socio-ambiental; y procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación activa de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad” (Gobierno nacional y FARC-EP, 2016).

Teniendo en cuenta lo anterior, se señalarán los criterios que contiene el Diseño institucional para la participación de las comunidades en los PDET. Enfatizando en la descripción de los criterios para la participación que contiene el documento que es elemental para la fundamentación del Decreto 893/17 que incorpora normativamente los PDET.

Ahora bien, es necesario describir cuáles son las bases para el surgimiento de este diseño institucional que se ha puesto en marcha en el país, a través de la Agencia para la Renovación del Territorio-ART, estas fueron establecidas por el PND 2014-2018 y el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto.

Producto de la discusión del punto uno de la agenda denominado “Reforma Rural y Desarrollo Integral” se acordó la realización de *Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*, los cuales posteriormente fueron transformados en Planes a partir de la normatividad que los ha reglamentado, en los que se trabajarán temas como la formalización de la tenencia y acceso integral a la tierra. En este se definieron los objetivos de los PDET, criterios de priorización, planes de acción para la puesta en marcha de los PDET, mecanismos de participación, medios para su ejecución, seguimiento y evaluación.

Con respecto al objetivo de los PDET al Acuerdo Final establece que “es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad, de manera que se asegure:

- El bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales—niños y niñas, hombres y mujeres— haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto;
- La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza;
- El desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, mediante el acceso integral a la tierra

y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán con igual énfasis en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica;

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

La construcción de los PDET contempla cuatro criterios de priorización que fueron establecidos en el Acuerdo Final, y ampliados en el Decreto 893/17, así como en el CONPES 3867. Estos se relacionan con cuatro puntos: 1. Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; 2. El grado de afectación derivado del conflicto; 3. La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; 4. La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. (Colombia & FARC, 2016, p. 22).

A su vez estableció mecanismos de participación de las comunidades como elementos clave para la construcción de las iniciativas a ser priorizadas en el marco de los PDET, se contempló el enfoque diferencial de mujeres, afros e indígenas con mira a involucrar una participación representativa de estos, además dejó a disposición del Gobierno Nacional el establecimiento de las instancias de participación en los diferentes niveles territoriales.

En estas instancias se definen las prioridades para la implementación de los planes nacionales, el aseguramiento de la participación comunitaria en la ejecución de los mismos, así como los mecanismos de veeduría y seguimiento a los proyectos. Para la materialización de los Planes, se construirán Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR los cuales deberán cumplir con los propósitos establecidos en cada zona priorizada de los PDET, este debe ser contemplado con autoridades locales y comunidades. Estos deben contemplar el enfoque territorial de las comunidades rurales y sus características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas, así como un diagnóstico objetivo elaborado con participación de las comunidades.

En relación a los medios se establece que “el Gobierno nacional destinará los recursos necesarios para garantizar el diseño y ejecución de los planes de acción para la transformación estructural, con el concurso de las entidades territoriales” (Colombia & FARC, 2016, p. 23) y que

se seguirán mecanismos de seguimiento y evaluación, más no se precisa concretamente cuáles son estos.

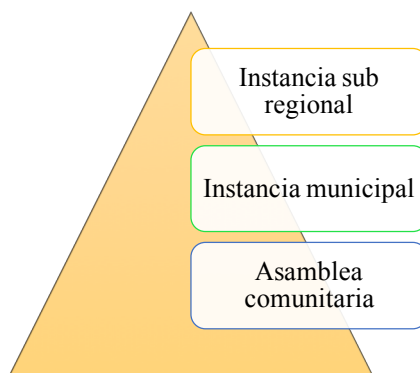
Sin embargo, hay un punto que si bien se deriva de estos documentos no ha sido contemplado en los textos que abordan los PDET. En el año 2015 se contrata una consultoría operada por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural -RIMSIP quienes diseñan el documento denominado “Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial” el cual fue posible gracias a la financiación del Fondo PAZ. Este se examina a continuación con el objetivo de rastrear los criterios que se contemplaron para el diseño institucional para la participación de las comunidades.

3.1.2 Criterios derivados de los lineamientos operativos PDET en el Diseño institucional para la participación de las comunidades

En el documento de lineamientos operativos para los PDET se establecen las instancias de participación que posteriormente son incorporadas en el Decreto 893/17 y en el documento institucional “Los Planes de Desarrollo con Enfoque territorial una apuesta para la construcción de paz” (DNP, 2017). En él se establece el *Esquema funcional del PDET* en el que se incorporan tres modelos para su funcionamiento: 1. El modelo institucional; 2. El modelo de gestión; 3. El modelo operativo y funcional.

Particularmente es en el modelo institucional en el que se definen las instancias de participación, las cuales se pueden observar en la Ilustración 6. A su vez los criterios de participación y el objetivo que cumplen éstas en la ruta PDET.

Ilustración 6 Instancias de participación para construcción PDET



Fuente: Elaboración propia a partir de (RIMSIP, 2016)

Ahora bien con respecto a los objetivos de cada instancia se establece que a nivel la Asamblea comunitaria-AC inicia el ejercicio de diagnósticos participativos y priorización de iniciativas. Los primeros, deben tener en cuenta la caracterización de la población, la identificación de los hogares, y de los cultivos de uso ilícito. Y la priorización de iniciativas debe darse en clave de acciones y proyectos.

Seguidamente surge el nivel municipal en el cual se trabaja bajo las mismas líneas y se deben unificar los proyectos e iniciativas que surjan del cúmulo de delegados de las Asambleas comunitarias-AC. En éste se da la priorización de iniciativas que se eleva al nivel regional. A este nivel se toman decisiones con respecto al 30% del presupuesto para los PDET.

En el nivel regional se establecen objetivos de mayor alcance en la medida que en éstos se prioriza el 70% de la inversión de los PDET, así como se definen los PATR.

Con respecto al criterio de participación en el proceso PDET se establece que a nivel comunitario y municipal se deben convocar a: Miembros de juntas de acción comunal, líderes de organizaciones productivas, víctimas, representantes de padres de familia, mujeres, representantes de comités de veedurías ciudadanas. Un criterio fundamental es la autonomía de los partidos políticos, por lo que los participantes no pueden representar ninguno, de igual forma se busca la paridad en la participación por lo que se debe garantizar equivalencia entre número de representantes hombres y mujeres y de todos los grupos étnicos. A su vez se señala que las organizaciones interesadas en ejecutar recursos deben abstenerse de la votación para la priorización de proyectos.

Otro criterio que se contempla es que las personas que participen deben residir en el respectivo ámbito territorial, no tener antecedentes penales y disciplinarios.

El proceso realizado en la subregión Alto Patía y en los municipios objeto de estudio, fue bajo una metodología institucional clásica según lo plantearon los operadores técnicos de la ART en las entrevistas:

O sea la comunidad fue convocada a partir de los liderazgos ya existentes las convocatorias que hacíamos nosotros mismos o sea utilizamos un poco la metodología institucional clásica, en la que se recurre a las comunidades inicialmente respecto a los liderazgos, y

posteriormente ya convocatorias más abiertas, cuando ya habíamos identificado como una amplitud más grande de actores. (Comunicación Personal PIART, 23 de Julio 2018)

En cuanto a la metodología que se trabajó en los espacios de construcción de los PDET, también fue diseñada por la consultoría RIMISP y posteriormente socializada con la Dirección nacional de la ART. Ésta se materializó en la ruta PDET contemplada en el Decreto 893/17, al respecto plantea la técnica encargada de la ART en el municipio de Florida que se ha dado un proceso de transferencia metodológica:

en términos metodológicos, la metodología es recibida por un equipo de la regional, el equipo de planta de ART se traslada a Bogotá y recibe toda la transferencia metodológica y posteriormente toda la regional nos congregamos en la ciudad de Popayán donde se hace las transferencias metodológicas para este año y para la construcción como tal de la ruta PDET (Comunicación personal FIART, 25 de junio 2018)

En este proceso de transferencia metodológica se realiza una presentación ante los técnicos encargados de operar la ruta PDET en los municipios de la subregión Alto Patía Norte del Cauca, quienes materializan lo diseñado por la consultoría RIMISP en materia de temas a abordar en cada instancia. Es así como se le plantea a los técnicos cómo deben funcionar las pre asambleas de la etapa Veredal, cómo guiar el proceso de selección de las preiniciativas para el equipo motor y posteriormente el desarrollo de la etapa municipal:

Bueno la transferencia metodológica es toda la presentación de cómo se va a hacer, entonces cómo se iban a hacer las pre asambleas, el fuerte de la de la ruta veredal es esa construcción de la comunidad donde se identifican tres aspectos puntuales: oportunidades, es decir qué es eso que la comunidad reconoce que tiene en su territorio; qué problemáticas tiene también o sea cuáles

son esos aspectos que aún tienen por mejorar en temas por ejemplo de ordenamiento territorial, el temas de titulación de la tierra, educativos, salud y demás; y luego identificar pre iniciativas qué eso con lo que se da la posibilidad de imaginarnos un territorio diferente a 10 años que le apunte a transformar esas dificultades y a fortalecer obviamente esas oportunidades que ya ellos tienen, entonces en base a eso se hace todo el simulacro digamos nosotros hacemos la pre asamblea como equipo regional en Popayán y ya luego volvemos a los respectivos territorios (Comunicación personal FIART, 25 de junio 2018)

Para operar la ruta PDET en los municipios se realizó una fase de alistamiento en la que los técnicos de ART realizaron el trabajo con el apoyo de pasantes de Manos a la Paz¹⁴. Un equipo bastante limitado para dar inicio a una tarea de gran magnitud como convocar a los habitantes de la zona rural de los municipios a la construcción de los PDET. Posteriormente los equipos fueron ampliados y fortalecidos con participación de algunas personas integrantes de las comunidades, tanto en Florida como en Pradera:

en esa fase de alistamiento estuve yo sola como contratista de ART con el apoyo de pasante de manos a la paz, el año pasado estuvimos únicamente las dos, fuimos las personas que hicimos toda toda esa jornada de alistamiento y de primeros contactos con la comunidad.

Avanzando ya en la ruta veredal tenemos en este momento un equipo de 5 personas entre los cuales tenemos diferentes disciplinas o sea estamos con un equipo interdisciplinario fuerte con participación también de uno de los integrantes Representante de Consejos

¹⁴ Programa del Gobierno nacional de Juan Manuel Santos con el PNUD

Comunitarios, que lidera el tema y tenemos un enlace étnico. Entonces tenemos un equipo con mucho conocimiento del territorio también y reconocimiento de las comunidades que es muy importante. (Comunicación personal FIART, 25 de junio 2018)

Seguidamente en la ruta PDET se tiene el nivel regional, la cual aún no se ha desarrollado en la subregión Alto Patía. En esta se desarrollarán los procesos claves de toma de decisiones con respecto a los PDET ya que aquí se construyen los Planes de Acción para la Transformación Regional –PATR, de los cuales se derivan el conjunto de iniciativas priorizadas para los 10 años en los territorios. En esta instancia la participación se transforma y eleva su representación las instituciones del Estado, mientras que se disminuye la de las comunidades. Se establece que:

- Debe haber Representantes de la administración departamental, representantes de las comisiones municipales y sectoriales¹⁵.
- Participan los delegados de cada una de las Comisiones Municipales (Máximo 2 por IM)

Se debe tener en cuenta la vinculación al menos un delegado de cada una de las comisiones de participación y planeación existentes a regional, entre estas las siguientes y otros actores relevantes del orden regional y departamental, entre estos:

- | | |
|---|--|
| 1. Asamblea departamental | 10. Consejos consultivos de planificación de territorios indígenas |
| 2. Planes de desarrollo departamentales | 11. Comité regional de prevención de desastre |
| 3. Planes de ordenamiento territorial POT | 12. Consejos departamentales para la gestión del riesgo |
| 4. Consejos departamentales de planeación | 13. Planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas POMCA |
| 5. Consejos consultivos de planeación | 14. Planes de vida de territorios indígenas |

¹⁵ Criterios de participación y configuración de las instancias delimitados en RIMISP (2016)

- | | |
|---|---|
| 6. Consejo consultivo de ordenamiento territorial | 15. Plan de acción regional para la Consolidación Territorial |
| 7. Consejos territoriales de paz | 16. Planes de acción territorial de víctimas |
| 8. Comités territoriales de justicia transicional | 17. Consejos territoriales de seguridad social en salud |
| 9. Consejo departamental de política social – COMPO | |

En esta instancia, quedan en representación minoritaria las comunidades siendo que son sólo dos representantes por instancia municipal-IM, pues algunas zonas PDET tienen menos de diez municipios, así sucede para las zonas Putumayo (8 municipios), Sur de bolívar (7 municipios), Sur de córdoba (5 municipios), Sur de tolima (4 municipios), Urabá antioqueño (8 municipios), Arauca (4 municipios), Catatumbo (8 municipios), Pacífico medio (4 municipios). Territorios altamente afectados por el conflicto social y armado. Esto quiere decir que el 50% de las Zonas PDET quedan en desventaja frente al proceso decisional más importante, la construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional-PATR, en donde se define el 70% del presupuesto.

Esto no sucede para el PDET del Alto Patía son 17 municipios, lo que daría lugar a 34 participantes de dichas instancias. Sin embargo, es preocupante que en el diseño se contemple esta disparidad y clara desventaja en la composición de la instancia definitiva de los PDET.

Además de los criterios y espacios de participación contemplados en los PDET, se incorporan los mecanismos de Veeduría ciudadana (figura creada por la Ley 853/03) para hacer un seguimiento a los proyectos que se ejecuten en los territorios. Este mecanismo de representación permite ejercer vigilancia a la gestión pública en la ejecución. Sin embargo, se evidenció que en los municipios de Florida y Pradera las comunidades no saben en qué consiste esta figura ni su funcionamiento. Por lo que se requiere una capacitación al respecto así como un plan para garantizar su puesta en marcha. De acuerdo a un líder campesino de Pradera, han sido informados sobre las veedurías:

Según dicen la norma a nosotros nos permite que se hagan o que se conformen unas veedurías ciudadanas,

nosotros nos vamos a regir a eso, básicamente es simplemente cumplir lo que dice el acuerdo. Nos han dicho de las veedurías ciudadanas que vea necesitamos personas que se deleguen, pero más no formación nosotros no hemos tenido formación en ese tema.

(Comunicación personal PCCAMP, 23 de julio)

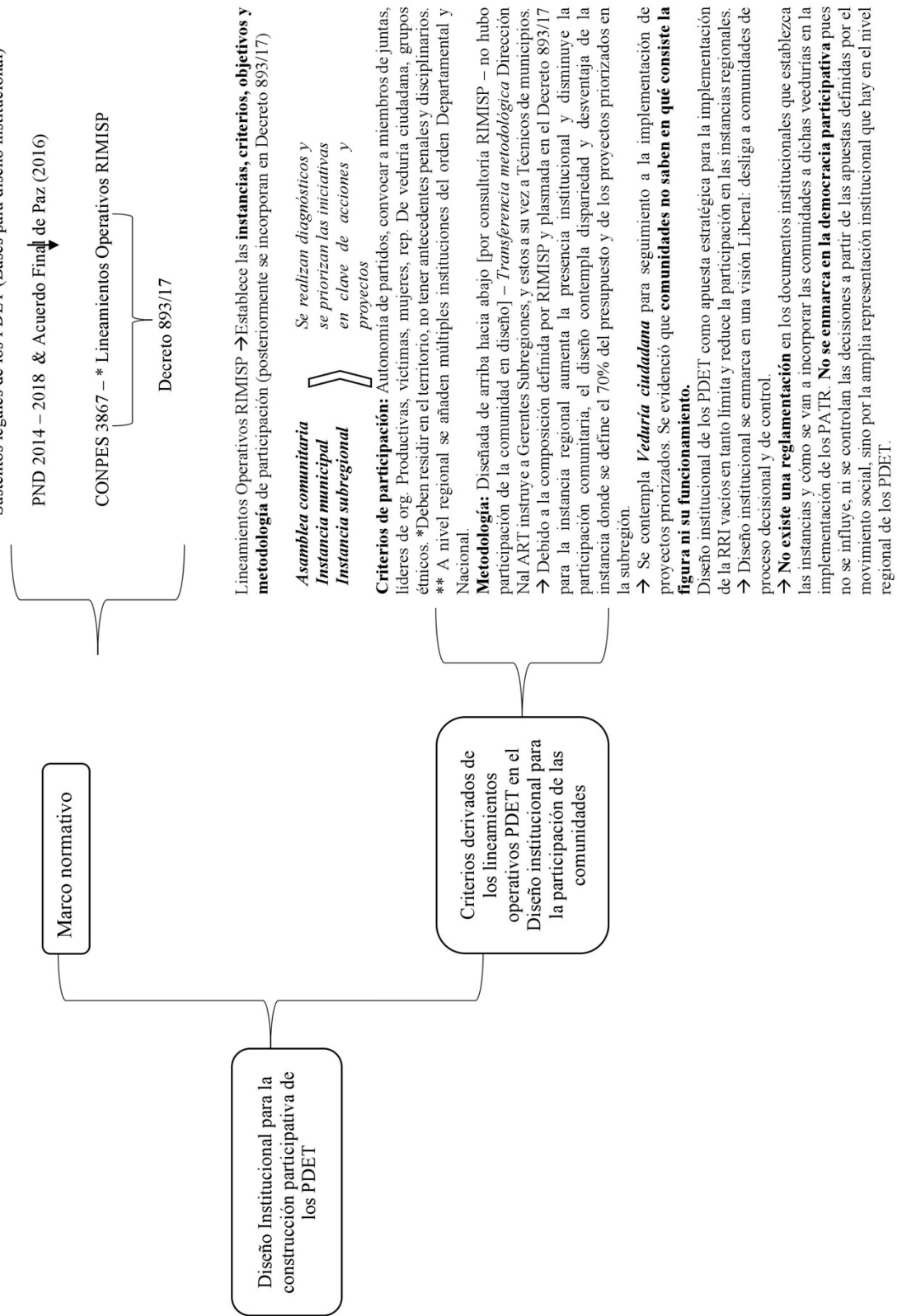
En suma se puede observar que el Diseño institucional de los PDET como apuesta estratégica para la implementación de la RRI en su componente de participación deja entrever una serie de vacíos en tanto limita y reduce la participación en las instancias regionales.

A su vez se enmarca en una visión liberal pues no permite un relacionamiento con el control de los proyectos que se deriven en el marco de los PDET, desligando así a las comunidades del proceso decisional y de implementación. En la medida que sólo los incluye mediante mecanismos como la veeduría, más no existe una reglamentación en los documentos institucionales que establezca las instancias y cómo se van a incorporar las comunidades a dichas veedurías en la implementación de los PATR.

Por lo que, esta visión no se enmarca en la democracia participativa pues no se influye, ni se controlan las decisiones a partir de las apuestas definidas por el movimiento social, sino por la amplia representación institucional que hay en el nivel regional de los PDET.

En este contexto de limitaciones de participación comunitaria, es importante revisar las Capacidades Estatales de los municipios de Florida y Pradera para la implementación de los PDET, las cuales se explican en el siguiente capítulo teniendo en cuenta la necesidad de materializar los proyectos de diversa índole desde las alcaldías, así como incorporar a las comunidades en los mecanismos de seguimiento que se contemplan.

Síntesis Cap. 3 Diseño Institucional para la construcción participativa de los PDET



4 Las Capacidades Estatales en dos Municipios PDET - Valle del Cauca: Florida y Pradera

La perspectiva de análisis de política pública desde las capacidades estatales resurge en el plano académico en la década de los ochenta y principios de los noventa. En este contexto, un conjunto de autores de diversas corrientes como Grindle (1996), Completa (2016), O'Donnell (1993), Alonso (2007), Mann (1984), entre otros, desarrollan aportes a la literatura que permiten analizar el Estado, sus acciones y sus capacidades en función de la implementación de políticas públicas.

Es por ello, que de acuerdo con los objetivos y el marco conceptual del presente trabajo se planteará el análisis de las capacidades estatales para la implementación de los PDET en los municipios de Florida y Pradera- Valle el cual se realiza pues permite la identificación de brechas o déficit de capacidades estatales en referencia a lo político, administrativo e institucional. En este proceso, si bien se pondrá el foco sobre las categorías que permiten el análisis desde el interior del aparato estatal, también se incluirán las relaciones Estado- sociedad, atendiendo al conjunto de actores con los que están relacionados las diferentes agencias y el repertorio de recursos de poder que disponen para la interacción, así como la red de relaciones entre los actores sociales y estatales.

Para abordar el análisis de capacidades estatales en función de la implementación de una política pública se requiere de la identificación del universo institucional encargado de esta etapa. Posteriormente, se procede a determinar sobre las capacidades de ese universo institucional su suficiencia en relación al cumplimiento de los objetivos. Para lo cual se identifican las brechas a nivel político, administrativo e institucional.

Una vez se realiza este diagnóstico se establecerá si la brecha podrá ser superada, siguiendo lo planteado por Alonso (2001), mediante un ajuste total o parcial de los objetivos de la política, o a través de un incremento en las capacidades hasta alcanzar el nivel requerido para la realización de los mismos.

El proceso analítico comprenderá una perspectiva del entorno macro-institucional en el que se señalan las reglas de juego formales e informales, así como una que atienda la dimensión microinstitucional señalando las capacidades institucionales necesarias que se han diseñado de parte del Estado para alcanzar los objetivos prefijados.

Por lo tanto, se presentará en primer lugar la metodología y herramientas utilizadas para el desarrollo de este apartado. En segundo lugar una síntesis de la discusión teórico conceptual alrededor de las capacidades estatales, sus definiciones y dimensiones, así como la pertinencia del análisis de las capacidades estatales de Florida y Pradera en el marco del desarrollo de los PDET. Finalmente se examinan las entidades territoriales mencionadas a partir de las capacidades estatales de orden político, institucional y administrativo como territorios priorizados de los PDET.

La implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET dependerá de dos dimensiones que señala Alonso (2007). Por un lado, la capacidad técnico-administrativa del Estado a nivel local y nacional para garantizar la materialización de las iniciativas desarrolladas por la comunidad en la ruta PDET. Y por otro, la relación del Estado con el entorno (Estado - sociedad). Siendo así, se agrupan estas dimensiones en el análisis de las capacidades estatales, políticas, administrativas e institucionales.

Metodológicamente esta sección se desarrolló con herramientas como el análisis documental, entrevistas semiestructuradas y la cartografía social. El procesamiento de la información se realizó a través del software Atlas Ti V8. Se incluyen los resultados del análisis de 25 entrevistas a funcionarios y comunidades de los municipios de Florida y Pradera – Valle y de dos cartografías sociales implementadas con participantes del PDET en función de la revisión de las capacidades estatales de estos territorios. *(La metodología utilizada se puede observar con mayor detalle en la sección 1.5 Diseño Metodológico)*

4.1.1 Las Capacidades estatales y su pertinencia para el análisis de política pública

La discusión acerca de las capacidades estatales se ha incorporado desde diversas perspectivas como una categoría relacionada con el Estado en acción y por ende con las políticas públicas. Es por ello que se concibe como una noción compuesta “por múltiples dimensiones que, entre otras, muestran concepciones vinculadas con la capacidad extractiva, la de implementar políticas u objetivos, la coercitiva, la político-institucional, la burocrática y la administrativa” (Chudnovsky, 2015, p. 15). En esta sección se presentarán las diversas nociones que algunos autores han desarrollado con respecto a las capacidades estatales, así como su pertinencia en el análisis de

política pública y la perspectiva a adoptar para el análisis en el presente trabajo. Posteriormente, se vinculan los autores que se utilizarán para la definición de capacidad política, administrativa e institucional.

La noción de capacidad del Estado se nutre de distintas vertientes y se comprende como un factor clave para la consolidación democrática (O'Donnell, 1993), el desempeño del Estado en la resolución de problemas internacionales y en la oferta de servicios públicos, entre otros aspectos (Chudnovsky, 2015).

Ahora bien, según Chudnovsky (2015) con respecto a la definición específica de capacidades estatales no existe un consenso en la comunidad académica, por lo que se referencian dos grupos: El primero contiene algunas corrientes de literatura que plantean esta noción como compuesta por una o pocas dimensiones; mientras que en el segundo se destacan otras miradas multidimensionales. Para el caso de la literatura seleccionada como guía del proceso de análisis, se extraen los elementos mencionados por el primer grupo ya que se centran en el estudio de factores específicos que componen las capacidades a nivel administrativo, político e institucional, mientras que el segundo las entremezcla. Se presentarán las aproximaciones de capacidades estatales de una manera global a partir de autores como Repetto (2003), Grindle (1996), Sikkink (1993), Alonso (2007), Completa (2016), Bertranou (2012 & 2013), Rey (2013). Posteriormente en el caso concreto de la investigación de los PDET se relacionan las capacidades pero solo a nivel político, institucional y administrativo por estas razones debido a que lo político permite establecer el mapa de relaciones y los potenciales organizativos para la implementación de los PDET, a nivel institucional este análisis facilita la comprensión de las reglas de juego diseñadas para las instituciones y los marcos regulatorios, y finalmente las capacidades administrativas sitúan el contexto de la implementación de los Programas con el estado de cosas en los municipios.

De acuerdo con Alonso (2007) las capacidades estatales comprenden “recursos de capacidad extractiva, de intervención, regulación y mediación que el Estado desarrolla en el largo plazo”(p. 6). Este autor comprende las capacidades estatales como proceso de institucionalización.

Por su parte para Bertranou (2013) la capacidad estatal se presenta como una aptitud para formular objetivos y cumplir las tareas requeridas, por ende es “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente ” (p. 39). Según el autor la capacidad estatal se manifiesta a través de su dimensión técnico-administrativa y de su

dimensión política, esto es, “a través de la existencia de cuerpos de funcionarios que actúen de manera coordinada, haciendo un uso eficiente de instrumentos y tecnologías y estableciendo nexos con sectores no estatales con el objeto de ampliar la capacidad de acción de toda la sociedad” (Completa, 2016, p. 67). Mientras que para Sikkink (1993) citada en Enzo Completa (2016) la capacidad estatal hace referencia a “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”(p.63).

Grindle (1996) plantea que “un Estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas”. A su vez Repetto (2003) define la capacidad estatal como la “aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social” (p. 6).

De las diversas definiciones de capacidad estatal presentadas se tomará en particular las dimensiones señaladas por Grindle (1996), Completa (2016) y Bertranou (2013) ya que sus desarrollos conceptuales facilitan la comprensión de la relación del conjunto de capacidades que permiten el cumplimiento de funciones y objetivos del Estado en un tema particular como lo son los PDET. Por lo que se asociará a buen desempeño o logro de resultados en función de las demandas externas, así como a la habilidad real y potencial de los Estados y sus agencias para la articulación de intereses sectoriales, aludiendo también a la dimensión futuro esto es al comportamiento potencial del Estado.

Así, por un lado Grindle (1996), define construcción de capacidades (capacity building) en relación al “conjunto de estrategias que tienen que ver con el incremento de la eficiencia, efectividad y capacidad de respuesta (responsiveness) del desempeño gubernamental”, comprendiendo por capacidad de respuesta al nexo entre la comunicación de las necesidades (extra gubernamentales) y la capacidad para abordarlas (Grindle 1997, citada en Bertranou 2012, p. 3).

Cabe señalar que la discusión sobre las capacidades estatales no se agota con las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos del Estado, también enfatizan los autores en la necesidad de incorporar las capacidades de gobierno relacionadas al liderazgo y capacidad de conducción a través de herramientas, métodos, habilidades y prácticas conducentes alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, en este punto no nos detendremos en tanto se establece para este trabajo el análisis centrado en las capacidades políticas, administrativas e institucionales.

Por lo tanto, se abordan para el análisis la capacidad política, administrativa e institucional, ya que de los aportes de Grindle diversos autores han propuesto desglosar la noción de capacidad estatal enfatizando en los aspectos planteados a continuación, los cuales serán guía para el análisis de las capacidades estatales. Para el análisis se tienen en cuenta las salvedades realizadas por O'Donnell (1993) quien llama la atención sobre el alcance desigual del Estado en el territorio.

Ahora bien por capacidad política se comprende la capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar sus acciones en todos sus territorios, para ello se toman los desarrollos conceptuales elaborados por Michael Mann (1984 & 2008). De igual forma, se involucran los actores sociales y políticos como sujetos que influyen en el trámite de demandas al interior del Estado. Por ende se relacionan las redes de actores y su potencial de influencia en lo político del Estado.

Otro elemento de las capacidades estatales se relación con la competencia del Estado para Garantizar el cumplimiento de diferentes reglas de juego que rigen el comportamiento social (Grindle, 1996) lo cual se trabaja en este documento como Capacidad institucional.

A su vez se vincula la noción de capacidades con los recursos fiscales y el personal profesional institucionalizado, lo que más adelante se comprenderá como capacidad técnica y administrativa.

En relación a la capacidad administrativa se vincula como la habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos, y se orientan más hacia la burocracia que hacia los procesos organizacionales Oscar Oslak (1980), Barbara Geddes (1994), Peter Evans y James E. Rauch (1999) se ubican en este plano. Su pertinencia en los PDET radica en analizar el equipamiento de los municipios objeto de estudio y los retos que se derivan a partir de la función articuladora y garantista de espacios que deben tener para la implementación de los Programas.

Con respecto a la capacidad administrativa cabe destacar los planteamientos realizados por Michael Mann (1984 & 2008) en el que se ubica una dimensión de análisis basada en el poder infraestructural, la cual generó tres derivaciones de acuerdo con (Chudnovsky, 2015), la primera relacionada con la capacidad del Estado central asociado al poder infraestructural para el ejercicio de control, la segunda plantea que un incremento de recursos no se traduce en mayor poder, por ende se centra en lo que se denomina el peso del Estado y la tercera que se “relaciona con el alcance desigual del Estado en el territorio y en su habilidad de ejercer control o monitoreo a través de este.” (Chudnovsky, 2015, p. 19)

La pertinencia de esta perspectiva de análisis para las políticas públicas se relaciona con la posibilidad de identificar el universo institucional encargado de su implementación, así como la evaluación de las capacidades de este en función del cumplimiento de los objetivos. Esto permite avizorar un panorama asociado con la atención de un problema público histórico para el país como lo es la organización de la tenencia y producción de la propiedad rural, ya que los PDET son la apuesta para la materialización del primer punto del Acuerdo Final Reforma Rural Integral, y este primer piloto en el que se seleccionan 170 municipios con un duración de 10 años, podría generar procesos de aprendizaje en materia de planeación y política pública en el país.

Para la realización del análisis de capacidades estatales se identifica mediante una matriz las brechas con base en lo planteado por Completa (2016), Alonso (2001), Oszlak y Orellana (1993). Tal como se señaló anteriormente se realizó un diagnóstico basado en la identificación de las brechas a nivel político, administrativo e institucional.

Este proceso de análisis contempla la perspectiva macro y micro institucional, señalando tanto las reglas de juego formales e informales, así como los elementos de contexto y capacidades organizacionales orientadas al alcance de los objetivos prefijados en los PDET.

4.1.2 Las Capacidades Estatales para la implementación PDET en Florida y Pradera – Valle del Cauca

Para abordar el análisis de capacidades estatales en función de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como instrumento de política pública se requiere de la identificación del universo institucional encargado de esta etapa en los municipios de Florida y Pradera. Posteriormente, se procede a determinar las capacidades de ese universo institucional. Para lo cual se identifican las brechas a nivel político, administrativo e institucional, una vez se realiza este diagnóstico se establecerá si la brecha podrá ser superada mediante un ajuste de los objetivos a las capacidades.

El proceso analítico comprenderá una perspectiva del entorno macro-institucional en el que se señalan las reglas de juego formales e informales, así como una que atienda la dimensión microinstitucional señalando las capacidades organizacionales necesarias para alcanzar los objetivos prefijados.

Las matrices de análisis utilizadas fueron diligenciadas con base en la información proveída por 25 entrevistas a funcionarios y miembros de las comunidades de ambos municipios, así como por el trabajo realizado en la cartografía social que se utilizó para mapear el territorio en función de las capacidades estatales, en ésta última particularmente se recolectó información sobre las capacidades políticas y administrativas en relación a la provisión de bienes y servicios, así como los potenciales organizativos y de trámite de demandas al interior del aparato estatal local. Adicionalmente se incorporan los datos provenientes de sistemas de información del Estado como TerriData del DNP, y documentos de las Alcaldías de los municipios de Florida y Pradera.

• Identificación de Universo Institucional encargado de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET (Análisis de capacidad institucional):

En esta sección se aborda en el proceso analítico el entorno macroinstitucional concerniente con las normas y reglamentación de las instituciones encargadas de la implementación de los PDET en los municipios priorizados, las cuales son de orden nacional, regional y local. Estas comprenden una parte importante de la estructura organizativa del Estado, así como sus funcionarios y capacidades estatales.

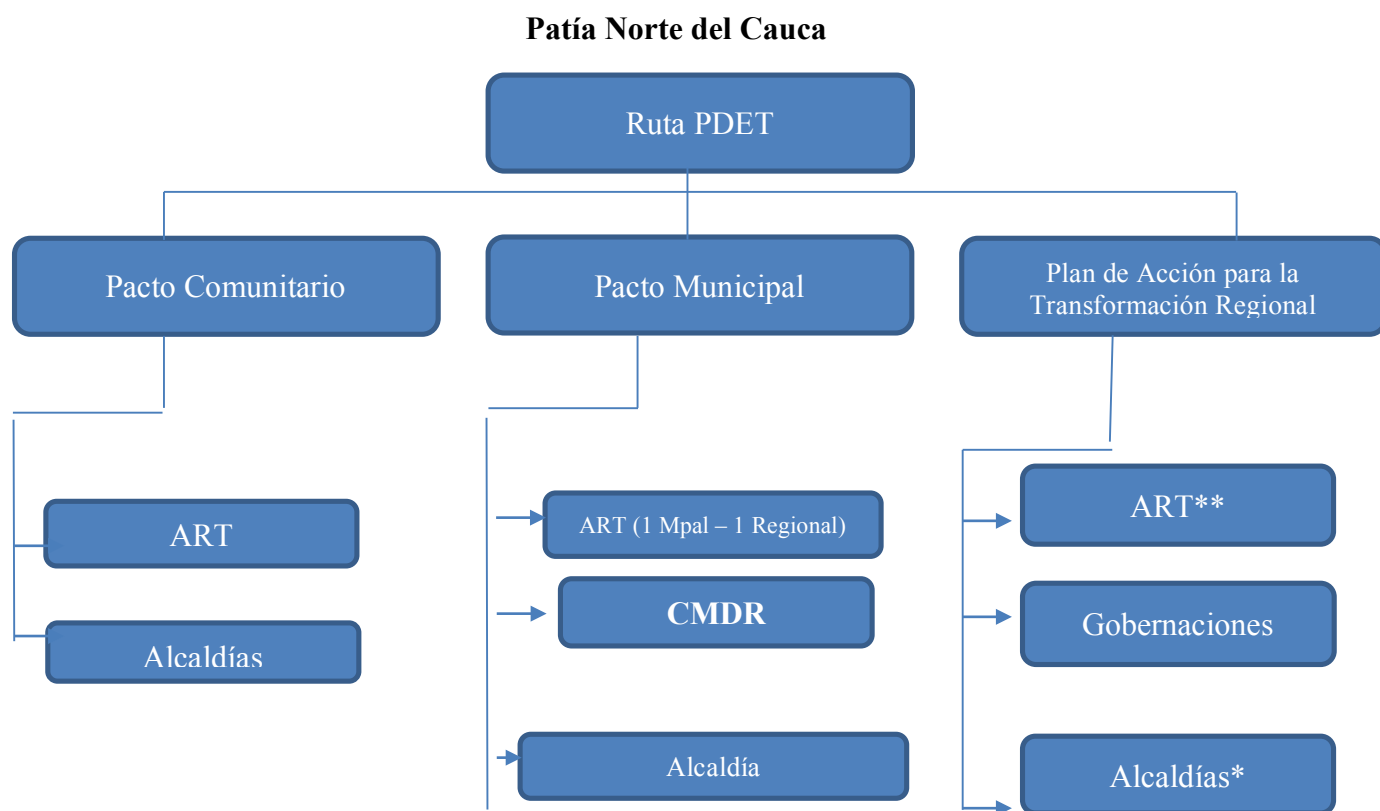
La pertinencia de este tipo de análisis en el trabajo se orienta a comprender los instrumentos legales y la reglamentación que se ha desarrollado en cada una de las instituciones encargadas de los PDET. Esto permitirá determinar cómo el Estado colombiano se ha preparado para asumir el reto de la implementación de los PDET en función de la articulación interinstitucional y la asignación presupuestal al DNP como entidad encargada de la estructuración de las iniciativas junto con la ART.

Por lo tanto, en la Ilustración 7 se señalan las instituciones que contribuyen al proceso de formulación e implementación de la ruta PDET en la que se contemplan las instancia veredal, municipal y regional.

Sin embargo, se ha encontrado que no existe un instrumento legal que establezca el nivel de competencia, responsabilidad y funciones de las diversas instancias aquí plasmadas para la implementación de la ruta PDET que si bien contempla el diseño de los Pactos para la

Transformación¹⁶, también incluye la materialización de las iniciativas que de esta emerjan. En el Decreto 893 de 2017 y en la ruta PDET se señala que debe realizarse una articulación entre entidades de orden nacional y de orden local – regional, más no se determina quiénes son los encargados de implementar las iniciativas.

Ilustración 7 Instituciones involucradas en implementación Ruta PDET Subregión Alto



Fuente: Elaboración propia con base en Decreto 893/17 y RIMISP (2016).

*Alcaldías: Las Alcaldías de los municipios priorizados en la subregión tienen como papel garantizar la apertura de espacios para el desarrollo de las instancias y articular las iniciativas diseñadas a sus Planes de Desarrollo Municipales, su rol no es de implementar lo diseñado, sólo articular. En la subregión se encuentran (CAUCA): Argelia, Balboa, Buenos Aires, Caldone,

¹⁶ Los Pactos para la Transformación constituyen el documento final que es producido en cada etapa PDET, en estos se sintetizan las iniciativas de los ocho pilares del PDET y son la guía para la armonización de planes y programas para los siguientes 10 años.

Caloto, Cajibío, Corinto, El Tambo, Jambaló, Mercaderes, Morales, Miranda, Patía, Piendamó, Santander de Quilichao, Suárez y Toribío. (NARIÑO): Cumbitara, El Rosario, Leiva, Los Andes, Policarpa. (VALLE DEL CAUCA): Florida y Pradera.

****ART:** Serán el Director Regional de la Agencia y el sub Gerente Regional

De acuerdo a lo planteado en los Lineamientos Operativos de los PDET (RIMISP, 2016), así como en el Decreto 893/17 existe una Ruta PDET diseñada por la consultoría chilena, y posteriormente ejecutada por la Agencia para la Renovación del Territorio-ART, en la que se contemplan tres instancias que se señalan en la Ilustración 7 – la instancia Veredal que se concreta en un Pacto comunitario, la instancia municipal de la que emana el Pacto municipal para la transformación y finalmente, la instancia regional en la que se construye el Plan de Acción para la Transformación del Territorio PATR. En cada una de ellas existen instituciones encargadas de la implementación.

En la instancia Veredal la principal institución encargada del proceso es la ART, quiénes implementaron la metodología de participación, sintetizaron las iniciativas comunitarias, entre otras funciones. A su vez aparece la Alcaldía, sin embargo sólo como garantes de apertura de espacios, de aspectos logísticos y acompañamiento del proceso de manera tangencial, no directamente. Así lo corroboran las entrevistas realizadas:

La Alcaldía ha sido un actor de apoyo logístico porque los funcionarios que vienen aquí de la Agencia Nacional necesitan un espacio para hacer las pre asambleas, un espacio para para hacer la comisión municipal, entonces también se prestan los espacios, y se informan a los secretarios. A su vez los Secretarios acompañan, también han sido un apoyo logístico importante para efectos de que la reuniones se den, y todo el andamiaje pues de construcción sea más más fácil para la agencia nacional que muchas veces envía los funcionarios sin mucho presupuesto entonces aquí se apoya pues también están los espacios y todo lo demás (FISDS, Comunicación personal, Julio 27 de 2018)

Este aspecto no es del agrado de los funcionarios locales, en la medida que no se sienten directamente involucrados en el proceso, así lo manifestó uno de ellos en la entrevista:

Bueno, es preocupante el ejercicio de cómo se da esa articulación porque si llegan primero pues a la administración local, pues esa es la ruta, ya que en la administración tenemos el conocimiento, sabemos dónde está la gente, conocemos el territorio, conocemos la problemática, dónde están nuestras comunidades, dónde están las organizaciones, juntas de acción comunal, porque obviamente esto tiene ya una metodología como tal a aplicar entonces pues claro nosotros digamos que somos la primera fuente pues la articulaciones nosotros llegamos tenemos esta oferta necesitamos trabajar con ellos entonces la administración apóyenos, convoquenos y desarrollan la actividad con la comunidad (...) Pero luego de eso no nos damos cuenta de las fechas de reuniones, ni lugares, ni de nada, entonces queda uno aislado del proceso” (FISDS, Comunicación personal, Julio 27 de 2018)

Contrario a lo que se estipula para la instancia Veredal en la instancia municipal el papel de la Alcaldía sí debe ser preponderante, ya que si bien la ART continúa siendo la encargada de la implementación, las diferentes secretarías de lo local – educación, cultura, desarrollo rural, participación, entre otras- deben tener un papel representativo en la medida que las iniciativas que emerjan de la discusión de los pilares deberá ser incorporadas en los planes de acción de los Planes de Desarrollo Municipal.

Esta situación se dio de manera diferenciada entre Florida y Pradera, ya que en este último municipio ha existido mayor voluntad política de parte de la Alcaldía para hacerle frente a este proceso de construcción de los PDET, siendo que incluso estuvo directamente el Alcalde acompañando la instancia municipal. Para lo cual realizaron una estrategia de acompañamiento y articulación entre ART y Alcaldía, de ello da cuenta, el Secretario de Posconflicto entrevistado:

Con la Agencia de Renovación del Territorio que es la que está construyendo lo PDET, se ha se ha articulado a través de esta persona que es el Asesor del Despacho, directamente con la Gestora Municipal de la agencia que es la que hace el trabajo acá, pero también en consejos de gobiernos se ha invitado a la agencia porque los PDET también se construyen articulado con el Plan de Desarrollo Municipal.

Entonces a esa persona también ha estado en consejos de gobierno con los secretarios e intercambiando la información y acompañándolas en las reuniones. Por ejemplo, otra estrategia que se hizo con ella en las pre asambleas comunitarias que eran la primera etapa de construcción de los PDET, se acompañó a la agencia a esas pre asambleas comunitarias con la comunidad, iba el asesor del despacho con el actor; y el Alcalde también con algunos secretarios mandaban delegados porque si es un grupo de relatores integrados por funcionarios de cada secretaría para que tomaran atenta nota de las iniciativas que salían de la comunidad, entonces la administración municipal apoyo activamente eso colocando las relatorías y colocando la persona que coordinara hacer esas relatorías, que es el asesor y explicando punto por punto los acuerdos de la mano con la ART. (Comunicación personal PIP, 27 junio de 2018)

Además de lo planteado para la etapa municipal, en la instancia regional deben contribuir directamente a la implementación , junto a la ART, las Alcaldías y Gobernaciones, siendo que deben incorporar las iniciativas en sus planes. A su vez en esta instancia debe existir una representación de entidades de orden nacional, pues las iniciativas de los pactos son transversales a todos los sectores. Sin embargo, no existe un documento normativo y / o institucional que establezca cuál es el papel de Ministerios y Agencias para la implementación de los PATR.

Es por ello que a partir de la Ilustración 7 se empieza a dilucidar una brecha interinstitucional bajo lo planteado por Enzo Completa (2015) en cuanto al establecimiento de funciones, mapa de relaciones interinstitucionales y articulación interinstitucional. Ya que no existe un instrumento en los PDET que aclare el funcionamiento interno del sistema orientado al cumplimiento de las iniciativas diseñadas en los 170 municipios priorizados para la primera etapa PDET, entre los que se encuentran aquéllos de la subregión Alto Patía Norte del Cauca. Si bien se plantea que los Pactos deben ser incorporados en los Planes de Desarrollo Nacionales y Municipales en el artículo 6 del Decreto 893/17 como se observa a continuación:

Artículo 6. Armonización y articulación. Los PDET y los PATR deberán articularse y armonizarse con el Plan Nacional de Desarrollo,

los planes de desarrollo de las entidades territoriales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación. Los PDET y los PATR integrarán otros planes del territorio que contribuyan a su transformación. (Ministerio de Agricultura, 2017, p. 18)

Se establece que debe proceder un escenario de armonización de planes, pero ningún documento institucional señala el cómo, cuándo y quiénes serán las instituciones encargadas de garantizar la inclusión de los PDET en el nivel local, o nacional. Es por ello que a la Alcaldía se la ubica como la garante de los espacios y colaborar en la convocatoria a la comunidad, sin embargo, no es clara su responsabilidad sobre la implementación de los PDET. Ni de su articulación interinstitucional entre municipios- ART- entidades del orden nacional (ministerios, agencias, entre otras).

En las entrevistas se observa una marcada preocupación por parte de funcionarios de las Alcaldías, así como comunidad en general por el papel de la institución local al momento de la implementación, ya que no existe claridad de los recursos, quién llevará a cabo su ejecución y cómo se materializarán las iniciativas priorizadas en los PATR:

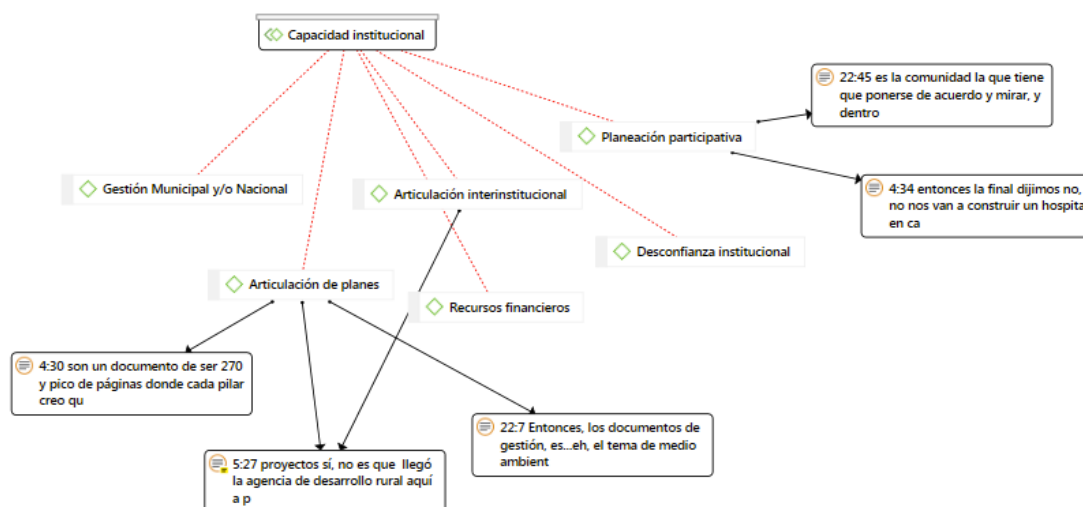
Gran parte de los compromisos que se asumen para la implementación de los acuerdos son del municipio, - y es lo que ha manifestado el Gobierno nacional - que es con su mismo presupuesto que debe incorporar el PDET, con el mismo presupuesto con el que atiende la actual problemática social, que no alcanza a cubrirla, con esa misma capacidad deberá atender lo dispuesto en los PDET y obviamente va a ser una situación compleja. (FIA-Comunicación personal, Julio 06 de 2018)

Otra de los funcionarios entrevistados por su parte, plantea la preocupación por la Gestión del municipio, en la medida que se establece que deben incorporar las iniciativas en sus planes de desarrollo, sin embargo el personal con que cuentan es limitado así como los recursos:

el municipio no queda con la capacidad instalada, se van las Agencias, y la responsabilidad queda en el territorio y por eso los procesos no avanzan porque quien tiene que dar continuidad al ejercicio somos nosotros, pero no sabemos cómo, ni de dónde salen los recursos.(FISD-Comunicación Personal, Julio 08 de 2018)

A partir de los testimonios recolectados en las entrevistas, durante el procesamiento de la información se estableció una relación directa entre la Categoría Capacidad Institucional en la que se incluyen entonces subcategorías que emergen de los datos de los sujetos entrevistados como: gestión municipal, planeación participativa, recursos financieros, articulación interinstitucional y de planes, así como desconfianza institucional las cuales se pueden observar en la Ilustración 8. De allí que en este contexto de preocupación por la articulación interinstitucional y la articulación de planes, en la investigación se establecieron como indicadores de la capacidad institucional, los mecanismos internos y los elementos normativos que den cuenta del proceso de articulación de las iniciativas que surgen en los PDET en los municipios Florida y Pradera.

Ilustración 8 Categorías de Análisis de Capacidad Institucional



Fuente: Elaboración propia a partir de procesamiento de información en Atlas Ti V8

En el análisis de la capacidad institucional, procesado con el software y visualizado en el mapa de la Ilustración 8 se identificó que los entrevistados, particularmente los funcionarios de las Alcaldías y ART no conocen a cabalidad las reglas de juego y marco normativo que relaciona las

tareas asociadas a la implementación de los PDET, ya que en el proceso de codificación de la información los fragmentos de las entrevistas no permitieron corroborar un conocimiento completo del marco institucional. Desconocen algunos aspectos sobre las reglamentaciones internas en la ART y un CONPES que define ciertas responsabilidades, al cual no se hizo alusión en las entrevistas. Y refieren que la Agencia no es la encargada del proceso de implementación:

nosotros como ART estamos en estos momentos para
acompañar la construcción de los PDET. Una vez ya
estén los PATR, los Planes de Acción para la
Transformación Regional, la ART lo que..... ***vela es
porque se trate de cumplir ese plan de acción regional***
(SIG, Comunicación personal, 15 julio de 2018)

Punto que demuestra una diferencia entre el discurso de un funcionario y el Plan de Acción de la ART desarrollado en Enero de 2018 por la ART en el cual se establece que “la labor de la ART no se debe limitar al ejercicio de la formulación, acompañamiento técnico también deben responder a la ejecución de las propuestas derivadas de los PDET” (ART, 2018, p. 8)

Como se puede observar en el fragmento se hace alusión a una labor de veeduría por el cumplimiento, más no a la ejecución de las iniciativas PDET. Esto contradice el hallazgo de algunos instrumentos que se orientan a generar claridades en cuanto a la implementación y articulación de los PDET tales como el Plan Marco de Implementación y el CONPES 3932 “Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial”. Sin embargo aún no se plantea una clara delimitación de las funciones, ya que se establece un Plan de Acción y Seguimiento- PAS en el que únicamente se señala como objetivo 2: “Promover la implementación de los PDET a través de la articulación con la oferta sectorial nacional y los Contratos Paz” (DNP, 2018, p. 1) y por lo tanto incluir como proyectos priorizados en los contratos paz las iniciativas PDET, los responsables serían la ART a través de su Subdirección de Calificación y Financiamiento y el Departamento Nacional de Planeación.

Esto plantea una dificultad técnica que aún no ha sido resuelta mediante algún instrumento legal, en la medida que las iniciativas de los ocho pilares PDET son transversales a múltiples sectores de las entidades de orden nacional, deberán ser los Ministerios los encargados de

materializarlas, o ¿ quiénes van a delinear su implementación? Esta es una pregunta sin respuesta hasta el momento, pues no resulta operativo que el DNP sea quien articule alrededor de 140 iniciativas promedio en los 170 municipios PDET, es decir alrededor de 23.800 iniciativas.

Por ejemplo, en los pactos municipales de Florida y Pradera se establecieron 135 y 146 iniciativas respectivamente como se observa en la Tabla 6. Lo cual se constituyen en un reto de elevada magnitud para municipios de sexta categoría, pues tener la capacidad de articular la priorización realizada por la comunidad e instituciones que se dio en el Pacto Municipal para la Transformación Regional –PMTR en los instrumentos de planeación y coordinar su ejecución requiere de un alto desarrollo de las capacidades estatales.

Tabla 6 Iniciativas por pilar PDET en Florida y Pradera

Pilar PDET	Iniciativas por Pilar Municipio	
	Pradera	Florida
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	11	14
Reactivación económica y producción agropecuaria	23	26
Educación Rural	24	38
Vivienda, agua potable y saneamiento	17	24
Derecho a la alimentación	10	0
Reconciliación, convivencia y paz	24	26
Infraestructura y adecuación de tierras	9	28
Salud Rural	26	18
Total	144	174

Fuente: Elaboración propia a partir de las iniciativas de los Pactos Municipales PDET

Esto plantea una necesidad y es realizar la evaluación de las capacidades de las instituciones encargadas de la implementación de los PDET. Para tal fin, en la siguiente sección se incluyen aquéllas que la norma relaciona con funciones vinculantes en este proceso.

• **Capacidades del universo institucional:** En esta sección se realizará el análisis de las capacidades institucionales de aquellas entidades que contribuyen con la implementación de los PDET según lo señalado en el Decreto 893/17 y el CONPES 3932. Por lo tanto, en la Tabla 7 se relaciona la ART, la Alcaldía de Florida y Pradera¹⁷, así como el DNP.

En la Tabla 7 se visualizan algunos elementos de las capacidades a nivel institucional, al señalar los marcos regulatorios, las normas y la organización interna de las funciones, así como el capital humano con el que cuenta para operar, la capacidad financiera de la entidad y sus funciones en los PDET. En primer lugar se van a desglosar las relacionadas con la ART, el DNP y finalmente las Alcaldías.

Tabla 7 Instituciones y capacidad institucional en los PDET -Florida y Pradera Valle

Institución	Norma	Capital humano	Capacidad financiera	Funciones en PDET
Agencia para la Renovación del Territorio (Pradera y Florida)	Decreto	Cuentan	De acuerdo a la	En el Decreto
	Ley 2366 de 2015,	con tres personas en	información obtenida de las	893/17 establece que la
	modificado	el equipo, un	entrevistas con	ART es la encargada de
	por el asesor	funcionarios de la	y construcción	
	Decreto Ley 2096 de 2016.	técnico y dos auxiliares.	entidad, esta no cuenta con recursos financieros para las iniciativas PDET, los recursos provienen de	participativa de los PDET. Así como coordinará la estructuración y ejecución de los proyectos de dichos

¹⁷ Cabe aclarar que el papel de las Alcaldías es el de articular iniciativas, más no su implementación.

			fuentes diversas planes. (Véase artículo como el SGP, SGR, 7-Decreto 893) Fondo Colombia en Paz, entre otros.	
Alcaldía	Ley		Índice de	Municipio
Pradera	617/2000		Desempeño fiscal	encargado de armonizar
	Municipio		76,93	Plan de Desarrollo
	de sexta		El municipio de	Municipal con
	categoría		Pradera evidenció	iniciativas de PMTR
	Decreto		un mejor	
	893/17 –		comportamiento	
	Municipio		fiscal durante el año	
	priorizado		2016, al encontrarse	
	PDET		en un rango	
	Decreto		sostenible (≥ 70 y	
	893/17 –		< 80)	
	Municipio			
	priorizado			
	PDET			
Alcaldía	Ley		Índice de	Municipio
Florida	617/2000		Desempeño fiscal	encargado de armonizar
	Municipio		68,35	Plan de Desarrollo
	de sexta		El municipio de	Municipal con
	categoría		Florida clasificó en	iniciativas de PMTR
	Decreto		un rango vulnerable	
	893/17 –		(≥ 60 y < 70)	
	Municipio			
	priorizado			
	PDET			
DNP	Decreto	Estructura	Asignación	Responsabilidad
	1832/12	orgánica y	presupuestal de	DNP articulación PATR
	“Funciones	Talento	405,365,354,922.00	a Contratos Paz
	DNP”	Humano – da	Vigencia 2018	
	CONPES	cuenta de 773	(DNP, 2018)	
	3932 –PAS	funcionarios	Existen tres	
			fondos para el	

y contratistas del DNP. *No se establece cuál subdirección se encarga de los PDET	“Apoyo desarrollo proyectos a través del Fondo Regional para los Contratos Plan”	al de
---	---	----------

Fuente: Elaboración propia

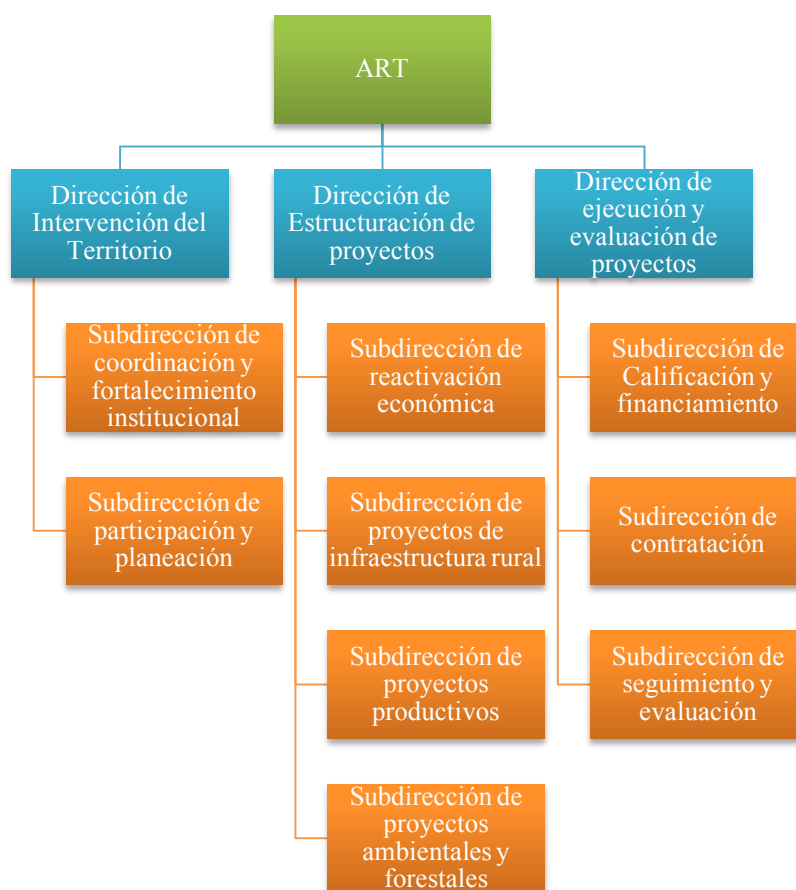
Con respecto a la ART se encuentra que en la entidad no existe un mecanismo interno encargado de la articulación de las miles de iniciativas que se han diseñado en los PDET para incorporarse en los Planes de Desarrollo Nacional y Municipales. Pues según el Decreto Ley 2096 de 2016 en el artículo 4º literales 2, 12, 15 y 17 son funciones de la ART:

2. Liderar el proceso de coordinación inter e intersectorial a nivel nacional y territorial, para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, que permitan desarrollar la estrategia de intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas (...) 12. Coordinar con la Agencia Presidencial para la Cooperación - APC, la identificación y programación de los recursos de cooperación técnica, para los territorios priorizados en los que actúa la Agencia, y determinar las prioridades para su asignación (...) 15. Formular e implementar estrategias para articular y coordinar con las demás entidades competentes, la intervención institucional para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluidas aquellas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, en las zonas de conflicto priorizadas (...) 17. Adoptar estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el desarrollo rural con enfoque territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo, 2016, p. 3-4)

Como se puede observar en esta reglamentación del funcionamiento de la ART se le asignan un conjunto de tareas de gran envergadura, como lo son liderar la articulación interinstitucional,

coordinar e identificar recursos, administrarlos. Creando en su estructura interna tres Direcciones las cuales se contemplan en la Ilustración 9. La Dirección de Intervención del Territorio¹⁸ plantea dos subdirecciones que son de especial interés para el análisis de la institución, la Subdirección de participación y planeación, así como la Subdirección de coordinación y fortalecimiento institucional.

Ilustración 9 Direcciones y Subdirecciones ART



¹⁸ La Subdirección a nivel nacional coordina la estrategia de intervenciones así como se encuentra en permanente coordinación con con la Dirección de Posconflicto de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad la cual es la instancia encargada de la gestión de la oferta de los diferentes sectores del gobierno nacional. A nivel regional las coordinaciones regionales de la ART regularán las intervenciones de los equipos municipales a su cargo y liderará la articulación con entidades territoriales y actores institucionales (estatales, ONG, privados, SNU, cooperación internacional, etc.). Los gestores municipales liderarán la misión de la ART en los núcleos veredales de su jurisdicción. En éstos articularán las acciones puntuales con las entidades nacionales y territoriales, la ONU, y las demás instituciones que hagan presencia en los núcleos de veredas. (ART, 2018)

Fuente: Adaptación propia a partir de Decreto 2366 de 2015

De acuerdo a lo establecido en la capacidad institucional de la Agencia, según la normatividad, se destaca la Subdirección de coordinación y fortalecimiento institucional, cuyas funciones son establecidas por el Decreto 2366/15 en relación a la posibilidad de institucionalizar figuras de participación y planeación, así como identificar posibilidades de articulación de las iniciativas con los planes. A esta última se le establecen como funciones, entre otras, las de:

2. Implementar la metodología, guías y procedimientos, diseñados por la Dirección General para la medición de las capacidades de las entidades territoriales públicas y privadas, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales; 4. Implementar, bajo los lineamientos del Consejo Directivo, las estrategias y programas de fortalecimiento institucional en las zonas rurales de conflicto priorizadas; 10. Construir una hoja de ruta integral de articulación interinstitucional para el desarrollo del plan general de renovación y de los planes de intervención territorial en las zonas rurales de conflicto priorizadas. (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2015, p. 12)

Es decir, la función de articular las iniciativas con entidades de orden nacional y local recae bajo la responsabilidad de la Subdirección de coordinación y fortalecimiento institucional, de esta se tiene conocimiento por la normatividad que la establece. No obstante, no se determina cómo llegarán a los diferentes niveles de gestión interinstitucional. Esto se constató en las entrevistas, pues ninguno de los funcionarios de la ART ni en el nivel municipal o regional hicieron alusión a la tarea de esta subdirección para el logro de las iniciativas PDET. Por el contrario, se ubicaron los técnicos de los Municipios como los encargados de realizar procesos de articulación, convocatoria a entidades de orden nacional para lograr un trabajo coordinado:

Digamos que nosotros ubicamos más de 60 planes en un municipio, los que tu nombras son los principales planes. La Agencia diseño una matriz de armonización, es más o menos un decodificador donde cogemos los 8 pilares y en el marco de los 8 pilares comenzamos a mirar qué tiene cada plan de desarrollo que se relacione con los 8 pilares, y qué tiene cada esquema, plan de ordenamiento territorial o plan básico que se relacione a

los 8 pilares, y en adelante armonizar plan de vida, plan campesino y los demás, plan territorial de salud. Que ha sido una labor bastante dispendiosa y compleja que la Agencia diseño por cada municipio (...)

Sobre la articulación de los Planes plantean que “ya están articulados, hay un acta que hace el ***Gestor municipal***¹⁹ con el Alcalde y el le muestra cuál es la resultante, qué resultó “mire señor alcalde nosotros ubicamos que ud en su Plan de Desarrollo, hay una comunidad indígena que está pensando muy parecido en este pilar de acá. Entonces ahí está la armonización de planes, ahí lo tenemos”. (SIC, Comunicación personal, Julio 30 de 2018)

A su vez se encuentra que la ART desarrolló en Enero de 2018 un Plan Estratégico en el que se establecen las prioridades de la agencia, sus objetivos, misión y visión, así como las líneas estratégicas. Entre las líneas estratégicas se plantea que la ART no debe limitarse al ejercicio de formulación y acompañamiento técnico, sino también a la ejecución de las propuestas derivadas de los PDET como ya se referenció anteriormente. Se destaca además, dos apartados importantes en materia de la definición de la capacidad institucional para el cumplimiento de los objetivos de los PATR, el primero relacionado con la Coordinación interagencial y entre niveles de gobierno y el segundo con el Desarrollo Administrativo y soporte institucional.

En relación al primer elemento se plantea que la Agencia debe participar en la construcción de la visión territorial y para ello precisa realizar un proceso de articulación con diferentes entidades con el fin de desarrollar un trabajo conjunto entre estas y comunidades. También para la “financiación para la ejecución de los proyectos propuestos en el marco de los Planes de Renovación (...)lo que requiere de estrategias integrales de gestión de recursos (técnicos, financieros, humanos, etc.)”(ART, 2018, p. 12). Es decir, también deben trabajar en la gestión de los recursos en función de atender las problemáticas identificadas en los territorios, las cuales deben ser multisectoriales y multinivel.

¹⁹ Negrillas y subrayado propio para destacar la relación y responsabilidad que se menciona en el Gestor Municipal, más no en la Subdirección.

Con respecto al Desarrollo Administrativo y soporte institucional la Agencia plantea que se requiere un andamiaje institucional sólido, para ello se trabajarán en políticas de desarrollo administrativo, en las que más allá del cumplimiento de la normatividad vigente, se concentraran en: Transparencia, participación y servicio al ciudadano: garantizar el acceso a la información y la atención oportuna al ciudadano, Gestión del talento humano: contar con un recurso humano competente y altamente comprometido con la misión de la entidad; y Eficiencia administrativa y gestión financiera: ser una entidad flexible, eficiente y ordenada en el uso de sus recursos. (ART, 2018)

Se vincula también al DNP, ya que en el CONPES 3932 y en el Plan de Acción del mismo, se le establecen funciones de articulación. Por lo tanto esta sería la entidad encargada de la articulación de las iniciativas PDET entre ART y los Ministerios como ya se señaló anteriormente. Por lo tanto, deberán coordinar el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto –SIIPO pues la entidad tiene a su cargo cuatro de los siete sistemas de información que deben interoperar con la versión existente del sistema. Para dar trámite a este proceso se realizará una revisión jurídica y técnica que permita identificar los ajustes normativos para las competencias que debe asumir el DNP.

Además se indagó acerca de la cantidad de personal que tienen así como el presupuesto para funcionamiento, y la unidad que se creó para la implementación de los PDET. Frente a su capacidad en términos de recurso humano la institución cuenta con 317 servidores públicos y 456 contratistas.

En materia presupuestal existen tres fondos para la implementación de los acuerdos a partir de los Contratos Plan Paz, los cuales son subrayados con color. El primero cuenta con \$35,156,099,493.00, el segundo con \$104,843,900,507.00 y el tercero con \$ 301,000,000.00 como se observa en la Tabla 8.

Tabla 8 Recursos Departamento Nacional de Planeación -DNP Vigencia 2018

RUBRO	FUENTE	REC	SIT	DESCRIPCION	APR. INICIAL
C-0301-1000-7	Nación	10	CSF	APOYO AL DESARROLLO DE PROYECTOS A TRAVES DEL FONDO REGIONAL PARA LOS CONTRATOS PLAN	\$35.156.099.493,00
C-0301-1000-7	Nación	11	CSF	APOYO AL DESARROLLO DE PROYECTOS A TRAVES DEL FONDO REGIONAL PARA LOS CONTRATOS PLAN	\$104.843.900.507,00

C-0301-1000-14	Nación	15	SSF	APOYO INSTITUCIONALES PARA LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ Y EL ANÁLISIS, GESTIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE CONFLICTOS NACIONAL	CAPACIDADES PARA LA LA	\$ 301.000.000,00
TOTAL						\$ 405.365.354.922,00

Fuente: DNP, 2018

A su vez lo contemplado en el Plan Marco de implementación señala que el punto de Reforma Rural Integral tiene un valor proyectado de 110,6 billones de pesos lo cual compone el 85, 4% de los recursos destinados a la implementación. De este se destinarán 79,6 billones para los PDET:

En el tema de los PDET salió un CONPES en donde el total son 79,6 billones, de los cuales 12,48 le corresponden a este PDET, Alto Patía-Norte del Cauca, teniendo en cuenta que es el más grande y con muchas complejidades ¿sí?, pero yo tranquilamente puedo decirlo, eso es a diez años, y si lo hacemos como una manera, como una división como por no dejar, decimos que le toca de a 500 mil millones por cada uno de los municipios en los próximos diez años (SIG Comunicación personal, Julio 25 de 2018)

Esto implica un reto de alta envergadura pues precisa de la reorientación de los recursos del Sistema General de Participaciones, esto deriva en una serie de *Restricciones contextuales* que se abordan posteriormente en la sección denominada como tal, así como en brechas institucionales que también se señalan en el punto *Restricciones en las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales*.

Una vez presentado el panorama frente a la ART y el DNP se procede a caracterizar y evaluar la capacidad institucional de las Alcaldías de los municipios objeto de estudio, se tomará en cuenta la la capacidad fiscal, indispensable para la provisión de los bienes públicos, lo cual aporta al posterior análisis de las capacidades administrativas de estos entes territoriales.

Conviene subrayar que la capacidad fiscal a nivel institucional ha sido medida cerca de la última década, a través de instrumentos de medición de la gestión pública, que incluyen entre sus componentes la dimensión administrativa y fiscal. Entendida como la capacidad de un ente territorial para disponer de sus recursos humanos, tecnológicos y de procedimiento, así como de

sus recursos financieros disponibles a fin de concluir las funciones asignadas a partir de sus competencias (DNP, 2014).

En este sentido, se considera pertinente presentar en la Tabla 9 los resultados obtenidos durante la vigencia 2016 del Indicador de Desempeño Integral en los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca. Toda vez, que la información suministrada permite una aproximación a la capacidad de la administración pública local en los territorios durante las vigencias evaluadas, lo que da cuenta de sus antecedentes en el campo.

Tabla 9 Resultados del Indicador Desempeño Integral

	Florida	Pradera
Componente		
Desempeño Fiscal	68,35	76,93

Fuente: DNP, 2017.

A partir de los resultados expuestos en la Tabla 9, es posible señalar que el municipio de Pradera evidenció un mejor comportamiento fiscal durante el año 2016, al encontrarse en un rango sostenible (≥ 70 y < 80). Por el contrario, el municipio de Florida clasificó en un rango vulnerable (≥ 60 y < 70). Esto implica una diferenciación en los esfuerzos fiscales que cada uno conduce, por esto, se requiere enfatizar en el desempeño fiscal de los municipios desagregando cada uno de los indicadores relacionados con los recursos financieros.

Puesto que intervienen en la hacienda pública diversos elementos para comprender el comportamiento fiscal de las entidades territoriales, se presentarán los resultados del Índice de Desempeño Fiscal-IDF de la vigencia 2016 para los municipios de Florida y Pradera en el Valle del Cauca. Este índice, si bien corresponde en gran medida a los resultados consolidados del Indicador de Desempeño Integral-IDI, permite caracterizar propiamente aspectos relacionados con los ingresos y gastos de las entidades territoriales.

En consecuencia, el comportamiento fiscal a nivel local se evidencia a partir de seis indicadores que dan cuenta de la ejecución presupuestal durante cada año: la autofinanciación de los gastos de funcionamiento; el respaldo al servicio de la deuda; la dependencia de las transferencias de la nación y las regalías (SGP y SGR); la generación de recursos propios; el porcentaje que del gasto total se orienta a la inversión y finalmente, la relación entre el ahorro corriente sobre los ingresos

corrientes. A continuación, se expone en la Tabla 10, los resultados de los municipios de Florida y Pradera, concernientes a cada uno de los indicadores integrados en el índice:

Tabla 10 Resultado del Índice de desempeño fiscal

Indicador	Florida	Pradera
Autofinanciación del gasto de funcionamiento	68,14	36,77
Respaldo al servicio de la deuda	3,97	0,00
Dependencia de las transferencias	71,43	65,57
Generación de recursos propios	79,78	83,23
Magnitud de la inversión	81,14	85,59
Capacidad de ahorro	24,58	58,36
Desempeño fiscal (consolidado)	68,35	76,93

Nota: El resultado final es la sumatoria del resultado de cada uno de los seis ponderados estimados por cada indicador multiplicado por el número de indicadores incluidos.
Fuente: DNP, 2017.

A partir de los resultados alcanzados por cada uno de los municipios, se corrobora un mejor comportamiento fiscal en Pradera, en tanto, si bien ninguno extralimita su destinación en gastos por encima del 80% de los ICLD²⁰, el valor más distante al límite por debajo del 40% da cuenta de un mayor esfuerzo fiscal por reducir los gastos. Por el contrario, Florida, evidencia un mayor porcentaje de gastos en su funcionamiento, asociado a un alto porcentaje de contratistas y la adquisición de bienes y servicios necesarios para su operación.

En cuanto al segundo indicador, Florida si bien evidenció posibles créditos públicos, confirma que la proporción de sus ingresos que respaldan la deuda no comprometen su liquidez, mientras que Pradera no presenta créditos para la vigencia que se evaluó, por lo que el valor es 0. Respecto al tercer indicador, sobre la dependencia al SGP y al SGR, ambos municipios se encontraron con una alta dependencia, por encima del 60% admitido, lo que permite inferir que en gran medida su operación está supeditada a los recursos de la nación. El cuarto indicador apunta a la generación

²⁰ Sigla que se remite a los ingresos corrientes de libre destinación. Los ingresos corrientes excluidas las rentas de destinación específica, entendiendo por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado.

de recursos propios, si bien los municipios presentan resultados relevantes, Pradera evidenció en la vigencia fiscal del 2016, la aplicación de estrategias a fin de incrementar la base de recaudo. En relación al quinto indicador sobre la magnitud de la inversión, Florida y Pradera superan el 70% de destinación a inversión pública de sus gastos. Para efectos del indicador final sobre capacidad de ahorro, Pradera demostró un refuerzo de estrategias fiscales orientadas a incrementar la solvencia de sus recursos financieros, mientras que Florida, se encuentra 34 puntos porcentuales por debajo, estableciendo así una marcada diferenciación en las apuestas que del orden presupuestal se definen al interior de la administración pública local de ambos municipios. La desagregación de los resultados del Índice de Desempeño Fiscal, permite explicar en alguna medida, la distinción en términos fiscales entre los municipios, clasificando así a Pradera como entidad territorial en un rango sostenible y Florida, vulnerable.

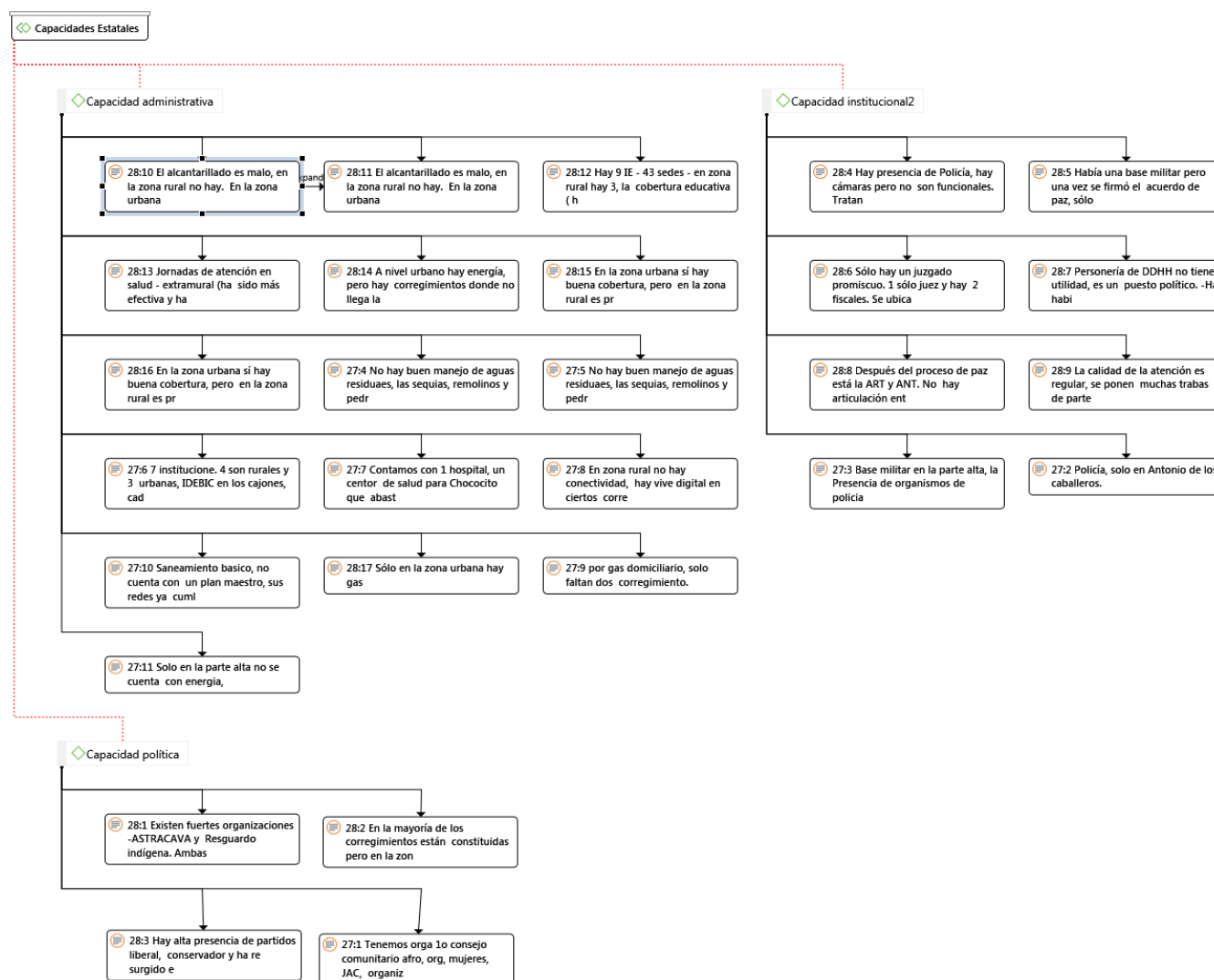
Además de estos temas encontrados en los sistemas de información, también se analiza la capacidad administrativas de las Alcaldías de acuerdo a la cartografía social y las entrevistas, asociado a la posibilidad de implementación de los acuerdos desde la localidad.

- **Identificación de Capacidades administrativas en los municipios Florida y Pradera –Valle**

Comprendiendo las capacidades administrativas bajo la definición presentada anteriormente en la que se vincula como la habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos y también se ubica en lo denominado Poder infraestructural, siendo este, según Mann (1984) la capacidad del Estado de penetrar en la sociedad. Se adelantaron una cartografía social por municipio objeto de estudio, en la que se pudiese mapear la provisión de servicios públicos, las redes de actores, así como la calidad de los mismos.

De la Ilustración 10 se extrajeron los fragmentos procesados con el software Atlas Ti V8 relacionados con las capacidades estatales, a nivel administrativo, político e institucional a través del mapa se seleccionaron los elementos con los que se construyeron las siguientes secciones, identificación de universo institucional, evaluación de capacidades, análisis de capacidades administrativas y políticas.

Ilustración 10 Capacidades Estatales en la Cartografía Social



Fuente: Elaboración propia con base en Cartografía Social implementada en Florida y Pradera (procesada con Atlas Ti V8)

La utilización de la cartografía social en este punto, permite corroborar los datos suministrados por los sistemas de información del Estado y fortalecer la reflexión cualitativa, en la medida que esta identificación de las capacidades administrativas no se centra en los elementos cuantitativos sino también en la percepción de las comunidades sobre la provisión de servicios públicos.

En esta sección se presentarán en primer lugar las capacidades administrativas del municipio de Florida y seguidamente Pradera, posteriormente se pasará a la identificación de las capacidades

políticas para realizar una comparación y reflexión final sobre la posibilidad de implementación de los PDET en el Valle del Cauca.

Ahora bien, con respecto a la dotación y equipamiento colectivo como soporte de las actividades sociales de los municipios se tiene que en Florida existen tres de abastecimiento, cuatro de cultura, tres relacionadas con lo deportivo y recreativo, once con educación, tres de Equipamiento Colectivo Institucional, “entendido como la infraestructura física del orden estatal y corporativo privado establecida o por establecer con el fin de suplir los servicios básicos con un área de cobertura limitada a su entorno” (Alcaldía Florida, 2016, p. 3) . Las cuales se pueden observar en la Tabla 11.

Tabla 11 Equipamiento colectivo en Florida

Sector	Cantidad	Zona
Abastecimiento	3	Urbana
Culto	2	Urbana
Cultura	4	Urbana
Deportivo y recreativo	3	Urbana
Educación	11	Urbana
Institucional	3	Urbana
Salud	1	Urbana
Seguridad	1	Urbana
Educación	25	Rural

Fuente: Alcaldía municipal de Florida, 2016

A su vez se presenta el equipamiento colectivo del municipio de Pradera se tiene once de bienestar social, un cementerio, el culto con cinco, cultura tres, de educación 18, institucional seis, seguridad tres, de salud diez, una terminal de transporte y tres de seguridad como se puede observar en la Tabla 12.

Tabla 12 Equipamiento colectivo en Pradera

Sector	Cantidad	Zona
Abastecimiento	1	Urbana
Bienestar social	11	Urbana
Cementerio	1	Urbana
Culto	5	Urbana
Cultura	3	Urbana

Deportivo y recreativo	4	Urbana
Educación Institucional	18	Urbana
Salud	6	Urbana
Seguridad	7	Urbana
Educación	3	Urbana
Salud	24	Rural
Bienestar social	3	Rural
Culto	2	Rural
Terminal de transporte	5	Rural
	1	Rural

Fuente: Alcaldía municipal de Pradera, 2016

Capacidades Administrativas en Florida – Valle

El municipio de Florida cuenta con un conjunto de capacidades administrativas relacionadas con el sector salud, educación, vivienda, seguridad, agua potable y saneamiento, alcantarillado, electricidad, conectividad, entre otros relacionadas anteriormente desde la perspectiva de los sistemas de información del municipio. En esta sección se añade la información proveída por la comunidad con quiénes se realizó la cartografía social.

De acuerdo a los datos obtenidos por parte de la comunidad en la Cartografía social se señaló que en materia de salud se cuenta con un hospital, y un centro de salud para Chococito que abastece las Canas, las Sequia y Tarargona. Sin embargo, en la zona rural de la parte alta no existen puestos de salud con personal médico permanente.

Frente a las Instituciones de Educación Básica y Media de carácter oficial se señala que el municipio cuenta con siete instituciones, cuatro rurales y tres urbanas. Cada una de estas tiene diversas sedes ciudad florida, institución las américas, salon torres Camacho, entre otras. La calidad de las instituciones rurales se ve afectada por las condiciones estructurales del sistema educativo, y la ausencia de docentes que se dediquen exclusivamente a la zona rural, lo que ocasiona que los niños, niñas, jóvenes y adolescentes prefieran estudiar en la zona urbana y esto repercute en el arraigo hacia el campo que hoy en día tienen los habitantes de la zona rural, "actualmente se cuenta con una cobertura educativa de 13.300 estudiantes en el municipio, de acuerdo al reporte de matrícula a Junio de 2018" (Pacto Municipal ART, 2018, p. 2). También se señaló de manera enfática de parte de las comunidades la preocupación por el déficit en materia de educación superior es mayor, ya que sólo tiene presencia el SENA.

En relación al tema de vivienda, se señala que existe un déficit cualitativo de 10,91% y cuantitativo de 11,59% (Alcaldía Florida, 2016). En el primero se tienen en cuenta los materiales de construcción, así como identifica aquéllos hogares que habitan en viviendas susceptibles a ser mejoradas y en el segundo la cantidad de hogares que necesitan una nueva vivienda para su alojamiento, relacionando el número de hogares y número de viviendas apropiadas existentes.

Con respecto a seguridad, el Estado local cuenta con presencia de policía solamente en la Estación de Antonio de los caballeros. Y la presencia del ejército se da fundamentalmente en la parte alta con el establecimiento de una Base militar. Florida cuenta con una tasa de homicidios alta, de 65,1 por cada 100.000 habitantes (DNP, 2016). Esto se asocia a factores sociales, económicos y culturales que no son objeto de estudio en este trabajo.

Ahora bien, con respecto a redes de acueducto, alcantarillado y saneamiento básico la comunidad señaló en la Cartografía, que no hay buen manejo de aguas residuales en la zona rural, las Sequias, Remolinos y Pedregal no cuentan con esto. Por lo que señalan que se requiere un Plan maestro de acueducto y alcantarillado, de manera urgente ya que las redes secundarias son de asbesto, esto genera un problema con Acuavalle, puesto que las redes ya cumplieron su ciclo y todas las aguas servidas están siendo enviadas a la Quebrada Carisucio.

En cuanto a la conectividad –redes de internet y navegación web-, en zona rural no existe, ya que sólo hay puestos de Vive Digital en ciertos corregimientos, pero en general, el acceso a la conectividad se restringe solo al área urbana.

Los servicios de Gas domiciliario cuentan con una mejor cobertura, en la medida que faltan sólo dos corregimientos de la zona rural por tenerlo, y en la zona urbana la cobertura es plena. Mientras que las redes de energía sí presentan una deficiencia, pues en la parte alta de la zona rural carece de energía eléctrica.

Ilustración 11 Cartografía Social - Municipio de Florida



Fotografía 1 Cartografía social con comunidad Florida



Fuente: Autoría propia – Cartografía Florida (Agosto 30 de 2018)

Como se observa en la Ilustración 11 la cobertura en términos administrativos del municipio se centra en la zona urbana, siendo que en la zona rural aún existen retos para la garantía de servicios públicos básicos. Esto se relaciona con los retos que diagnostico la población en la ruta PDET, los

cuales se centran para el municipio en la articulación pluriétnica, multicultural e intercultural, garantía de una vivienda propia, tierras productivas, legalización de predios, ordeamiento territorial, prestación de servicio de acueduco y alcantarillado, así como energía eléctrica, alumbrado público, gas natural, conectividad e infraestructura productiva y vial.

Frente al segundo aspecto por abordar como parte de la capacidad administrativa, se tiene el capital humano que operativiza los fines del Estado y se encuentra fuertemente vinculado a la calidad de la administración pública local, en tanto, depende de la formación de su recurso humano, sus competencias, cualificación, experiencia y evaluación, que se obtengan mejores resultados en la ejecución de funciones al interior de las organizaciones públicas. El nivel de profesionalización y ajuste al perfil evidencian la importancia que la autoridad gubernamental da a su equipo de trabajo, pues en ellos recae el desarrollo de los planes propuestos a lo largo de su período de gobierno. En consecuencia, se presenta la estructura organizacional de cada uno de los municipios objeto de la investigación, así como la conformación de su planta de personal. En la Tabla 13 se evidencia la estructura de la Alcaldía municipal de Florida.

Tabla 13 Estructura organizacional Alcaldía de Florida

Área
Despacho Alcalde
Asesoría Jurídica
Asesor asistencia técnica agropecuaria y ambiental
Asesor Control Interno
Asesor del despacho
Secretaria de Desarrollo Social
Secretaria de Desarrollo Institucional
Oficina de tránsito y transporte
Secretaria de Hacienda
Secretaria de Planeación e infraestructura
Secretaria Local de Salud
Secretaria de Gobierno
Oficina de equidad y género
Secretaria de Cultura y turismo

Fuente: Alcaldía municipal de Florida, 2016

Tabla 14 Planta de cargos Alcaldía municipal de Florida

Cargo	Número
Nivel directivo	
Alcalde	1
Secretario de Despacho	6
Secretario Local de Salud	1
Jefe de Oficina	2
Nivel asesor	
Asesor	2
Asesor	2
Nivel profesional	
Tesorero general	1
Comisaría de familia	1
Profesional Universitario	6
Nivel técnico	
Inspector de policía	2
Técnico administrativo	3
Técnico administrativo	4
Técnico administrativo	6
Técnico operativo	3
Técnico operativo	1
Técnico operativo	1
Técnico en salud	1
Agente de tránsito	4
Nivel asistencial	
Auxiliar administrativo	2
Auxiliar administrativo	5
Auxiliar administrativo	2
Secretario	1
Secretario	1
Secretario	3
Secretaria Ejecutiva	1
Despacho	
Auxiliar Servicios	4
Generales	
Inspector	1
Guardián	4
Conductor mecánico	1
Total	72

Fuente: Alcaldía municipal de Florida, 2018

Tabla 15 Tipo de vinculación planta de personal

Nivel	Cantidad
Carrera	
administrativa	27
Provisionalidad	26
Libre nombramiento	18
Voto popular	1
Total	72

Fuente: Alcaldía municipal de Florida, 2016

Capacidades Administrativas en Pradera – Valle

En el municipio de Pradera también se relacionan las capacidades administrativas del sector salud, educación, vivienda, seguridad, agua potable y saneamiento, alcantarillado, electricidad, conectividad, entre otros.

La prestación del servicio de salud por parte del Estado local se focaliza en Centros de salud y Jornadas de atención en salud - extramural (la cual, según la comunidad ha sido más efectiva y ha cambiado el tema de atención). Sin embargo, la cobertura en salud es precaria y presenta deficiencias, cuenta con un hospital de primer nivel ubicado en la cabecera municipal y 28 puestos de salud en estado inactivo. La cobertura de aseguramiento es del 80,2%, quedando un 18,8% pendiente por asegurar (Proyección DANE, 2018). Los servicios prestados no articulan ni reconocen los valores culturales, usos y costumbres de la comunidad rural, ni solucionan las necesidades que esta posee.

Frente al tema educativo, este municipio cuenta con seis Instituciones educativas²¹ de carácter oficial con 43 sedes (Secretaría de Educación Florida, 2018), particularmente en la zona rural hay tres, la comunidad señala un elemento que viene sucediendo en la zona y es que hay escuelas, pero no hay niños, en zona rural estudian solamente 600 de una población estudiantil de 8.560 personas (Alcaldía Florida, 2016). Particularmente, ninguna Institución educativa cuenta con la modalidad agropecuaria requerida para el desarrollo rural que demandan los PDET.

²¹ El municipio no se encuentra certificado en materia de educación. En promedio el municipio a marzo de 2018, cuenta con 8.869 estudiantes matriculados de los cuales el 92 %, son atendidos por el sector público y el 8% por el sector privado. (ART, 2018)

Adicionalmente, se presenta una situación que influye en la educación básica, debido a la falta de infraestructura, el conflicto armado y aspectos relacionados con la calidad, los pobladores preferían enviar a sus hijos a la zona urbana, según lo señalado por la comunidad en la Cartografía social. Junto con la problemática de que hay cobertura sin calidad, pues un solo docente dicta todas las materias y grados.

En lo que respecta al nivel de Educación Superior la oferta es escasa, hay una sede del SENA de Palmira y la ESAP. Se está trabajando en construir una Institución con etnoeducación. Hay programas de educación para adultos y alfabetización. Bachillerato por ciclos en y formación para personas en situación de discapacidad. Y a su vez, la Alcaldía tiene convenios con la Universidad Autónoma de Occidente y con la Institución Universitaria Antonio José Camacho de Florida y Candelaria – pero se limita solo programas tecnológicos.

Con respecto a vivienda el municipio de Pradera tiene un déficit cualitativo de 9,4% y cuantitativo de 17,8% (Pradera, 2016). Estos indicadores permiten hacer la relación de la cantidad de hogares que precisan mejoramiento de su vivienda, así como acceso a ella. En el Censo Agropecuario 2014, se indica que solo el 9,1 de las viviendas rurales del municipio tienen piso de material adecuado, y el 3,2% paredes de material adecuado, el déficit de vivienda se entrelaza con el déficit de acceso a la tierra en la zona rural, identificando una representatividad importante de campesinos sin tierra para producir. (ART, 2018)

En relación a la capacidad para hacer presencia a través de organismos encargados de la seguridad como la Policía nacional y el ejército, en la cartografía se estableció que hay presencia de la fuerza pública, particularmente policía quienes se apoyan de cámaras de seguridad que no son funcionales o están dañadas y que por ende tratan de cumplir su función, pero desde su perspectiva “no alcanzan”. Previo a la firma del Acuerdo Final había una base militar, pero actualmente la presencia es coyuntural en la medida que pasen hechos que lo ameriten y se destaca la presencia de fuerza especializada desminando.

En cuanto al agua potable, alcantarillado y saneamiento básico se señala que se tiene una fuerte deficiencia, particularmente en la zona rural, pues es inexistente, mientras que la zona urbana sí cuenta con estos aspectos con un 93% de cobertura (DNP, 2017), a excepción de las invasiones. Particularmente, los barrios de ladera no tienen servicio de alcantarillado - en sectores de invasión- sólo energía. En la zona rural hay acueductos rurales manejados por la comunidad, pero el agua

no es potable. Los pobladores tienen prejuicio frente a Acuavalle y no se abastece a toda la población.

Ahora bien con respecto a las redes de energía lo planteado en la cartografía corresponde con los datos aportados por los sistemas de información, en la medida que la cobertura es de 98,8% (DNP, 2017). Teniendo así que a nivel urbano hay energía, pero hay corregimientos donde no se cuenta con el servicio, particularmente en la zona alta del municipio.

Algo similar ocurre con la conectividad, en la zona urbana sí hay buena cobertura, pero en la zona rural es precaria, hay veredas como Lomitas a partir de las cuales no hay señal, ni internet. Según el DNP (2017) la cantidad de suscriptores de internet era el 4,9% de los hogares.

En cuanto al gas domiciliario se establece que hay un 93,9% de cobertura, pero sólo en la zona urbana hay gas, en la zona rural no existe cobertura. En general los servicios públicos domiciliarios en la zona rural aún presentan déficit y coberturas pendientes, especialmente en gas natural, el acueducto – agua potable presenta una cobertura del 38, 9%, en saneamiento básico, manejo de residuos sólidos y el servicio de Alcantarillado se cubre el 39%, y en cuanto a electrificación rural la cobertura alcanza el 89% (ART, 2018).

Ilustración 12 Cartografía Social -Municipio de Pradera





Fotografía 2 Cartografía social con comunidad – Pradera

Fuente: Autoría propia – Cartografía Pradera (Agosto 10 de 2018)

Es por ello que en las Ilustraciones y fotografías se puede evidenciar una dispersión de los cultivos, más una concentración de la prestación de los servicios en la zona urbana. Situación que es similar a la presentada en el municipio de Florida.

Sin embargo, al momento de analizar la dimensión administrativa interna de la Alcaldía de Pradera, sí existen demarcadas diferencias entre los municipios, ya que la estructura organizacional fue adaptada para la implementación del Acuerdo final de paz, de esto dan cuenta los sistemas de información que se sintetizan en la Tabla 16, 17 y 18, así como la información proveída por las entrevistas a funcionarios del municipio.

Desde el ámbito de la Administración municipal una vez firmado el acuerdo final de paz, el Alcalde pensando en el tema del posconflicto cambió la estructura de la administración y creó la asesoría el despacho para temas de posconflicto por ahí se empezó porque se siguió el ejemplo del gobierno nacional que creó la alta consejería para el posconflicto, entonces una oficina que sea transversal y de apoyo a todas las secretarías, para efectos de ir articulándose con la ejecución de los distintos programas que

trae el acuerdo final de paz porque eso tiene que involucrar a toda la la administración, entonces se crea la asesoría y desde allí se apoya y se articula la secretaría con las agencias del orden nacional encargadas de la ejecución de estos programas. (Comunicación personal PIP, 27 Junio de 2018)

Tabla 16 Estructura organizacional Alcaldía de Pradera

Área
Despacho del Alcalde
Asesoría del Despacho - posconflicto
Dirección Técnica de Control Interno
Oficina TIC
Dirección local de salud
Secretaria de Gobierno
Secretaria de infraestructura
Secretaria de Movilidad
Secretaria General
Secretaria de Planeación
Secretaria de Hacienda
Secretaria de Desarrollo Económico
Secretaria Jurídica
Secretaria Ambiente y Vivienda
Secretaria de Desarrollo rural
Secretaria de Integración social

Fuente: Alcaldía municipal de Pradera, 2016

Tabla 17 Planta de cargos Alcaldía municipal de Pradera

Cargo	Número
Alcalde	1
Secretario de Despacho	12
Director Técnico	1
Director Local de Salud	1
Jefe de Oficina	1
Asesor	1
Secretario Ejecutivo	1
Conductor	1
Profesional Especializado	2
Profesional Universitario	4
Profesional Universitario	4

Profesional Universitario	9
Tesorero General	1
Comisario de Familia	1
Técnico Administrativo	8
Técnico Administrativo	1
Técnico Administrativo	11
Técnico Administrativo	9
Técnico Operativo	4
Inspector de Policía	1
Agentes de Tránsito	8
Auxiliar Administrativo	6
Auxiliar Administrativo	7
Auxiliar Administrativo	4
Operario	1
Auxiliar Servicios	9
Generales	
Celador	3
Guardián	3
Total	115

Fuente: Alcaldía municipal de Pradera, 2018

Tabla 18 Conformación planta de personal

Nivel	Cantidad
Directivo	17
Profesional	21
Técnico	34
Asistencial	43

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 19 Gastos de funcionamiento 2016 (millones)

Municipio	Valor
Florida	\$7.505
Pradera	\$5.430

Fuente: Elaboración propia.

- **Identificación de Capacidades Políticas en los municipios Florida y Pradera – Valle**

De acuerdo con la información recolectada en la Cartografía social y las entrevistas realizadas, se identificaron las capacidades políticas en los municipios Florida y Pradera. Para ello se relacionan la cantidad de organizaciones sociales, las Juntas de acción local y su funcionamiento, así como las Asociaciones o ligas de usuario y finalmente la incidencia de organizaciones políticas. En esta sección también se incluirán las relaciones Estado- sociedad, atendiendo al conjunto de actores con los que están relacionados las diferentes agencias y el repertorio de recursos de poder que disponen para la interacción, así como la red de relaciones entre los actores sociales y estatales. En este nivel se incorporan herramientas conceptuales del análisis de políticas públicas, como la posibilidad e incidencia de los actores en el cumplimiento de los objetivos de una política. Para ello se tiene en cuenta el análisis de las entrevistas procesado en Atlas Ti V8, en el que se filtraron las capacidades organizativas de la comunidad como un recurso importante que influye en el poder e incidencia de estas para la implementación de las iniciativas PDET.

En la Tabla 20 se referencias las organizaciones sociales y políticas que tienen presencia en los municipios de Florida y Pradera. De las organizaciones sociales, las más fuertes en materia de cantidad de personas organizadas, así como la elaboración de propuestas de cara a los PDET son ASTRACAVA y los diversos Resguardos Indígenas agrupados en el cabildo Central Kwexs kiwe, estos últimos tienen mayor preponderancia en Florida.

Tabla 20 Organizaciones sociales y/o políticas en Florida y Pradera Valle

		Florida	Pradera
Organización Social	Asociación de Trabajadores del Campesinos del Valle del	X	X

Cauca – ASTRACAVA			
Proceso de Unidad Popular del Suroccidente colombiano – PUPSOC		X	X
	Consejo Comunitario	X	X
	Resguardo	Nasa Tha	X
	indígena	Nasa kwe's kiwe	X
		El Triunfo Cristal Paez	X
		Kwet Wala	X
Organización Política	Partido de la U	X	X
	Partido Conservador	X	X
	Partido Cambio Radical	X	X
	Unión Patriótica	X	X
		X	X

Fuente: Elaboración propia.

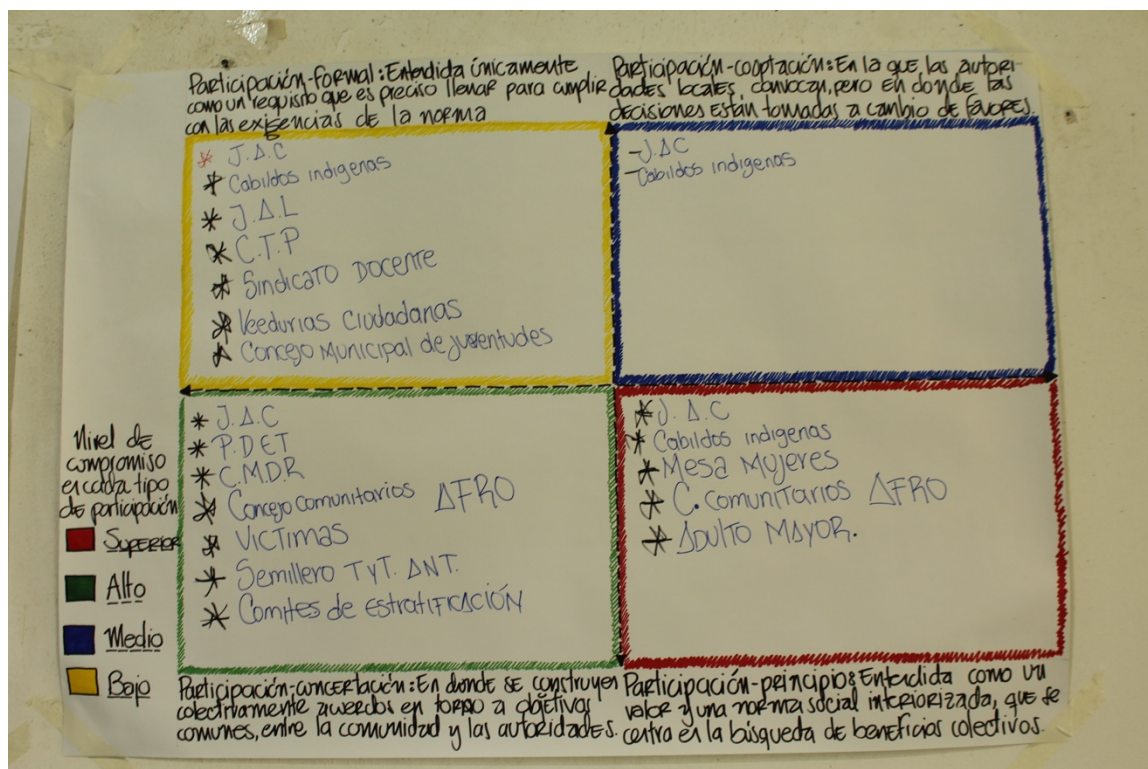
En el municipio de Florida, existen resguardos indígenas Nasa Tha, Nasa kwe's kiwe, El Triunfo Cristal Paez. También conviven en el territorio, las comunidades campesinas organizadas de manera parcial en la Asociación de Trabajadores del Campesinos del Valle del Cauca – ASTRACAVA que pertenece a su vez al Proceso de Unidad Popular del Suroccidente colombiano –PUPSOC. Esta última es la organización campesina más fuerte del suroccidente del país, que agrupa a alrededor de 20.000 campesinos de los departamentos del Valle, Cauca y Nariño y a su vez agrupan la Coordinación Agraria Nacional y Popular- CONAP a nivel nacional. En este municipio se presentan disputas territoriales entre campesinos e indígenas, lo que se ampliará en la sección de restricciones contextuales. De acuerdo a lo planteado en la cartografía social el municipio cuenta con organización afro con un consejo comunitario, así como organización de mujeres en ASTRACAVA, de igual forma se señalan las JAC, y las organizaciones indígenas y campesinas.

Por su parte en Pradera existe una mayor organización campesina, también con ASTRACAVA, quienes agrupan a Presidentes de las JAC en la zona, así como los principales líderes que participaron en la construcción de los PDET. En cuanto a los indígenas, en este municipio se agrupan en un resguardo indígena denominado Kwet Wala. En este municipio existe una relación de armonía y cooperación entre las organizaciones de las comunidades, en tanto no hay disputa territorial, haciendo la salvedad de la diferencia que se presenta con respecto a la constitución de la Zona de Reserva Campesina.

Capacidades Políticas en Florida – Valle (caracterización de la participación)

Además de la identificación de las organizaciones sociales presentes en los municipios se realizó la caracterización de las instancias de participación de acuerdo a los aportes desarrollados por la comunidad en la cartografía social. Sobre estos se ubicaron las instancias en cuatro niveles de acuerdo con Fabio Velásquez (2003) como se puede observar en la Ilustración 13:

Ilustración 13 Caracterización de las instancias de participación, Municipio Florida -Valle



Fuente: (Imagen propia) Cartografía Social implementada en el municipio de Florida

- Participación Formal: Es aquella entendida como requisito que es preciso llevar a cabo para cumplir la norma.
- Participación Cooptación: Es aquella en la que las autoridades locales convocan, pero las decisiones a cambio de favores políticos.
- Participación Concertación: Es aquella en la cual se construyen colectivamente acuerdos en torno a objetivos comunes entre la comunidad y las autoridades.
- Participación principio: Es aquella que se entiende como un valor social y una norma interiorizada que se centra en la búsqueda de beneficios colectivos.

La Caracterización de la Participación que se realizó en la cartografía social incluye como se puede observar en la Ilustración 13 un conjunto de instancias que funcionan de manera periódica en el municipio. Para ello se presentarán de la siguiente manera

-Participación formal: En esta clasificación se incluyen siete instancias. En primer lugar están las Juntas de Acción Comunal –JAC, las cuales son caracterizadas por los participantes de la cartografía como un ejercicio fuerte de participación, que atraviesa todas las tipologías establecidas por la investigación. Hay algunas que se ubican en el nivel formal, otras se encuentran cooptadas por partidos políticos, fundamentalmente el Partido de la U y en otras se ejerce la participación por principio y concertación con las comunidades allí representadas.

En segundo lugar, con respecto a los "Servicios Públicos Domiciliarios (Comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, Juntas Directivas de las Empresas) se ubican como participación formal, en tanto se cumple con el requisito de asistir, más no hay un escenario activo y propositivo de veeduría. Se dan en cinco comunas casco urbano y una comuna rural (Antonio de Los Caballeros).

También se ubican como participación formal el Consejo Municipal de Juventudes y las Veedurías ciudadanas, de estas últimas las más destacadas por la comunidad en la cartografía social fueron “Veeduria Balon colombia y la Simón Bolívar”.

Con respecto a las instancias de planeación (Consejos Territoriales de planeación, Consejo Consultivo de Planificación", se establece que el CTP es un espacio de participación formal.

-Participación Cooptada: En las instancias relacionadas con la Educación (Juntas Municipales de Educación, Foros Educativos Municipales)" Comité sindicato de docentes – se ubica como cooptada y participación formal. A su vez el comité de estratificación, pues se retrata un conflicto derivado de la estratificación, dado que se evaden impuestos y allí existen influencias políticas.

-Participación Concertación: En esta clasificación se ubican instancias relevantes para la comunidad rural como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural-CMDR y aquellas instancias relacionadas con los derechos y asociación de las poblaciones, como la mesa de víctimas. Los Semilleros de la Agencia Nacional de Tierras- ANT se han convertido en un ejercicio de concertación.

-Participación Principio: Por su parte la mesa de mujeres se clasifica como participación principio. Así como los Consejos comunitarios, son diez y tienen mesa de concertación afro; también los Grupos adultos mayores. Los cabildos indígenas son ubicados como una instancia de

participación guiada por el principio de acuerdo con la comunidad. Sin embargo, estos son una figura autónoma de organización propia de la comunidad indígena y por ello no se considera en la investigación como instancia de participación de toda la ciudadanía.

Capacidades Políticas en Pradera – Valle (caracterización de la participación)

En el municipio de Pradera, existe una tradición de fuertes organizaciones sociales, tales como ASTRACAVA y el Resguardo indígena. La comunidad señala que ambas han sido estigmatizadas por los actores armados y políticos. A su vez existe en la zona alta del municipio ANUC (Asociación de usuarios campesinos). Frente a la comunidad afro se plantea que hay muchas organizaciones que se agrupan en los Consejos Comunitarios pero no son reconocidos por el Ministerio del Interior.

Ahora bien, con respecto a las Juntas de Acción Comunal, éstas se han considerado como una figura que permite propiciar escenarios de organización comunitaria. Por lo tanto en la mayoría de los corregimientos están constituidas, pero en la zona rural existe un (1) caso que tiene personería jurídica.

En relación a las organizaciones políticas (se indagó por Partidos y/o movimientos políticos). Se señaló que existe una fuerte presencia de partidos liberal, conservador y ha resurgido el apoyo a la UP. También hay apoyo al partido MAIZ. En general perviven todos los partidos políticos, pero aquéllos de mayor preponderancia en el municipio son Cambio Radical y el Partido de la U.

Con respecto a la caracterización de la participación se realizó la misma clasificación señalada anteriormente, por lo que se ubicaron las instancias en participación formal, cooptación, concertación y principio:

- **Participación formal:** Se clasificaron en esta tipología los comités de servicios públicos, la mesa de educación, el Consejo Territorial de planeación CTP, Consejo de Paz, la mesa de mujeres y la mesa de víctimas en la medida que son espacios consultivos y no se toma en cuenta lo que plantea la comunidad. Lo mismo se plantea para el sector Educación (Juntas Municipales de Educación, Foros Educativos Municipales).
- **Participación cooptación:** En esta clasificación se incluyen las JAC, la mesa de mujeres, de víctimas y el consejo de paz, pues la comunidad relaciona que partidos políticos como

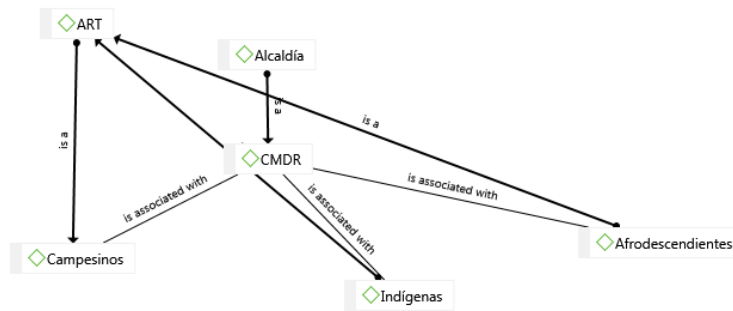
la U y Cambio Radical inciden en ellas. Sin embargo, algunas JAC son catalogadas como “participación concertación”.

- **Participación concertación:** En esta se ubican algunas JAC como se mencionó anteriormente, el Comité de Servicio público comunitario rural de agua, así como el Consejo Municipal de Desarrollo Rural donde hay presencia de algunas organizaciones que allí han adelantado procesos importantes, sin embargo enfatizan en que aún falta cohesión comunitaria para hacerle frente a las propuestas de la institucionalidad.
- **Participación principio:** La única instancia que se clasificó aquí, de acuerdo a lo planteado por la comunidad fueron las Veedurías ciudadanas

En ambos municipios las organizaciones tienen fortaleza para convocar a las comunidades a hacer parte de ejercicios de participación. Por lo que se ha contemplado la capacidad de estas para relacionarse con el Estado y abogar por la implementación de lo acordado en las iniciativas PDET. Al respecto señalaban los entrevistados que si bien han contemplado las veedurías ciudadanas como mecanismo de control a las iniciativas diseñadas, también se considera la protesta social como la opción predilecta para exigir sus demandas:

Bueno pues nosotros siempre hemos dicho que la única opción es la protesta social, realmente eso es lo único como para que los medios nos paren bolas y hablen pero pues la capacidad de las organizaciones en el tema de recursos para poder movilizar la gente, se complica un poco la situación, porque la economía campesina no tiene casi valor entonces para las comunidades es mucho más complicado llegar y salir a bloquear una vía y pues también en la arremetida militar también va a ser bien grande y ahora con el tema del nuevo presidente que no sabe para dónde va a coger todo esto y que nos están matando, las amenaza de los líderes sigue existiendo y van a morir muchos y tal vez muchos estamos dentro de esa lista, pero esa es la propuesta principal y seguirá siendo porque hasta que no haya un presidente que pueda cambiar esto no va haber solución. (Comunicación personal FCCAMP, 04 de Julio 2018)

Ilustración 14 Relaciones Estado - sociedad en PDET Florida y Pradera



Fuente: Elaboración propia con Atlas Ti

En las relaciones Estado – sociedad de la Ilustración 14, se pudo analizar temas frente a los cuales la comunidad campesina, indígena y afrodescendiente tiene desconfianza en cuanto a las instituciones: 1. Acceso a la información; 2. Ejecución presupuestal y recursos financieros asignados para el cumplimiento de las iniciativas; 3. El Alcance de la participación.

Con respecto a la capacidad de acceder a información, se desconfía sobre la veracidad de la misma, así como sobre los cambios que se le realizan a los pactos comunitarios en Bogotá, pues se refieren a que estos transitan por un proceso de verificación por parte de la Agencia, y aquí se generan cambios.

En cuanto a la ejecución presupuestal, la desconfianza se asocia a varios elementos, a la corrupción frente al manejo de los recursos financieros y a la capacidad fiscal del Estado para darle cumplimiento a las diversas iniciativas que surgieron de la comunidad en los PDET.

Ahora bien, en relación al alcance de la participación se plantea una perspectiva de que los convocaron a los eventos para legitimar los escenarios, pero que la visión de territorio que se ha construido por parte de la comunidad será transformada en Bogotá. En este proceso, se presentó una desconfianza inicial que dificultó las primeras convocatorias a los escenarios PDET.

También existe desconfianza sobre los actores empresariales que no hacen presencia directamente en los PDET, pero que desde su perspectiva, tienen capacidad de incidir en la visión y proyecto de desarrollo que se está construyendo. Ya que, la comunidad plantea que esta visión de los municipios ha sido construida por ellos, y por ende se han empoderado frente a su futuro, pero desconfían de que se implementa tal como la diseñaron en las instancias PDET.

Existe una particularidad en Florida, la comunidad señala que la ART debe trabajar en comunión con las organizaciones y no ejecutar todo de manera unilateral por orden exclusiva de Presidencia, sino consensuar entre ART-comunidad. Por lo que también se plantea que la Alcaldía no ha demostrado mayor interés y diligencia en cuanto al trabajo que requieren los PDET y su papel en la construcción de los mismos.

Esta situación, deriva en una serie de restricciones sumadas al contexto que se relacionan con la implementación de los PDET. Es por ello, que en la siguiente sección se incorpora al análisis las restricciones de contexto y las relacionadas con lo interjurisdiccionales e interinstitucionales.

- **Restricciones contextuales:**

Para la implementación de los PDET en los municipios de Florida y Pradera, como parte del ejercicio de análisis de capacidades estatales desde la perspectiva de política pública se deben tener en cuenta las restricciones contextuales. De acuerdo a Tobbelem en Enzo Completa (2016) no todos los déficits de capacidad institucional (DCI) responden a factores intraorganizacionales, exclusivamente. Ya que según el autor, también “existen una gran cantidad de problemas provenientes del exterior que exceden la capacidad de control de las organizaciones, tales como el contexto político nacional e internacional” (Completa, 2016, p. 69) las cuales pueden llegar a erigirse como importantes restricciones institucionales para la ejecución de tareas, en los términos utilizados por Giandoménico Majone (1997). Por lo tanto se contemplan en este punto las políticas institucionales, el marco legal y regulatorio vigente y las pautas culturales.

En esta sección se abordan en primer lugar las políticas institucionales que se tienen en los municipios, concretamente las asociadas a la implementación de los acuerdos, en segundo lugar el marco legal que regula tanto a la ART y municipios en función de los PDET y finalmente se relacionan los elementos culturales, así como los conflictos territoriales que existen entre comunidades y comunidades – empresarios para la materialización de iniciativas de gran envergadura.

En Florida y Pradera existe una restricción relacionada con las políticas institucionales para la implementación en lo local, ya que no se ha hecho una reestructuración de la planta de personal para atender todos los sectores en los que se reflejará las transformaciones que requieren los acuerdos. Si bien en el municipio de Pradera se creó una figura de Asesor de posconflicto, éste no

tiene la capacidad de trazar un plan estratégico de articulación transversal a todas las secretarías para darle viabilidad a temas asociados al Acuerdo Final.

En lo que se refiere al marco legal y regulatorio para la implementación de los PDET, ya se ha señalado anteriormente cuáles son los instrumentos y las dificultades encontradas, principalmente se dan en torno a los vacíos que existen para articular a entidades territoriales locales con instituciones de orden nacional. Lo cual se refleja en las brechas político-institucionales para la articulación de las iniciativas con los planes de desarrollo municipales, fundamentalmente por el tema presupuestal ya que no existe claridad de quiénes administraran estos recursos financieros. Se estima que los recursos provengan del Fondo Colombia en Paz, tal como plantea el CONPES 3932, que de allí deriven los recursos para la Reforma Rural Integral y por ende los PDET.

Sin embargo, el actual Gobierno en cabeza de Iván Duque en su discurso de posesión el 07 de agosto “asegura que los compromisos alrededor de la paz fueron recibidos con una notable fragilidad de recursos, y así lo dejó en claro durante su pronunciamiento en la visita de Arnout” (CM& Noticias Uno, 2018)

Tabla 21 Recursos financieros para la paz

Presupuesto general de la nación	46,7	36,6%
Sistema general de participación	37,6	29,2%
Sistema general de regalías	19,7	15,2%
Entidades territoriales	5,5	4,3%
Cooperación internacional	1,6	8,9%
Inversión privada	8,3	6,4%
Total	129,5	100%

Fuente: Adaptación de CONPES 3932 (DNP, 2018)

Estos recursos, provienen en su mayoría de los fondos internos de hacienda pública de Colombia como se visualiza en la Tabla 21, es por ello que su destinación específica para el cumplimiento de los acuerdos genera riesgos, probablemente una de la restricción más importante

y es la garantía de existencia de suficiencia presupuestal para la materialización de las iniciativas PDET.

Otro rasgo que genera restricciones tiene que ver elementos culturales, como los conflictos entre comunidades indígenas y campesinos concretamente en Florida, ya que los primeros desean una expansión de sus territorios para ser titulados a sus diferentes resguardos. Lo cual implica una restricción en términos administrativos y objetivo de la disponibilidad de tierras para ser tituladas, pues su demanda es de una cantidad de hectáreas muy grande que no permite una adecuada redistribución del territorio. Al respecto señalaba la Secretaria de Desarrollo social en Florida que:

Con la propuesta de expansión del territorio de las comunidades indígenas, donde pedían una cantidad de territorios, donde prácticamente nos estaban pidiendo la expansión en la mitad municipio o sea que la mitad la mitad municipio iba a quedar como resguardo y entonces todos los demás tenemos que quedar en la otra mitad. Es un ejercicio a mí me parece hasta irresponsable, porque por eso te digo tú nunca puedes invisibilizar a los actores que tienen que responder finalmente por todas a necesidades del territorio y que tienen conocimiento de que se puede y que no se puede administrativamente no porque no tengamos voluntad política.

(Comunicación personal FISDS, 06 julio de 2018)

Además de lo anterior existe la restricción asociada a la cantidad de tierra y cómo está dada su distribución en el territorio. Según la información proveída en las entrevistas el 70-80% de la tierra cultivable está en caña de azúcar, “y si no es de propiedad de los ingenios están arrendadas alquiladas por los ingenios, el campesino pues tiene sus cultivos en pequeñas hectáreas en sus huertas caseras” (Comunicación personal FISDS, 06 julio de 2018). Lo que plantea el reto de cómo recuperar la vocación agrícola del municipio. Habría que realizar un proceso de negociación entre empresarios y comunidades, lo cual implica un alto grado de complejidad y restricción para la implementación de las iniciativas asociadas al Ordenamiento social de la propiedad rural como pilar de los PDET.

En Pradera sucede una situación similar con las tierras cultivables de la zona baja, según el Asesor de posconflicto una gran restricción es la ausencia de delegados de los ingenios en los PDET ya que ellos tienen gran porcentaje de las tierras y habría que negociar su distribución:

una de las problemáticas que salió en en las pre asambleas en los corregimientos por ejemplo La Floresta, Lomitas que son los más cercanos. O sea a la zona urbana sigue lomas, La Floresta que es donde los ingenios han llegado allá, Bolívar por la zona baja también hay mucho cultivo de Caña Entonces esto es una un problema que se ha encontrado y es que la propiedad está en manos de esos ingenios, entonces son corregimientos donde los los campesinos o la gente que vive allí no tiene mucha tierra para efectos de otro tipo de actividad productiva, pues la tierra la tienen, los ingenios entonces eso es una problema problemática social que puede que que haya salido eso en la zona baja. (Comunicación personal PIP, 27 de junio de 2018)

Una vez presentadas las restricciones asociadas al contexto se pasará a desglosar aquellas relacionadas con lo interjurisdiccional e interinstitucional.

- **Restricciones en las relaciones interjurisdiccionales e interinstitucionales:**

Se entienden por restricciones interjurisdiccionales e interinstitucionales los problemas o conflictos en los vínculos que mantiene la agencia gubernamental “con otros actores (públicos o privados) comprometidos con el cumplimiento de sus objetivos y/o con la ejecución de ciertas actividades y tareas” (Completa, 2016, p. 70). Para ello se utilizó la Tabla 22 Matriz de análisis de las brechas institucionales en los dos municipios objeto de estudio, en la que se identifican los déficit relacionados con la estructura organizacional y la distribución de funciones, los cuales son de exclusiva incumbencia de la agencia estatal (Oszlak & Orellana, 1993).

Tabla 22 Matriz de Análisis Brechas Institucionales en Florida y Pradera

Entorno Macroinstitucional			
Brechas político-institucionales	Florida		Pradera
	Régimen de Gobierno	Sistema Presidencialista, descentralización política y administrativa	Sistema Presidencialista, descentralización política y administrativa

	Constitución	C.P. 1991 Principios constitucionales: participación, democrática, descentralizada, autonomía de las entidades regulatorias	C.P. 1991 Principios constitucionales: participación, democrática, descentralizada, autonomía de las entidades regulatorias
	Legislación	Existe un Decreto regulatorio de los PDET – Decreto 893/17	Existe un Decreto regulatorio de los PDET – Decreto 893/17
	Marcos regulatorios	CONPES 3867 – CONPES 3850 – CONPES 3932	CONPES 3867 – CONPES 3850 - CONPES 3932
Brechas interinstitucionales	Funciones	-No se señalan las funciones de la Alcaldía en la implementación de los PDET -No se señalan las funciones y competencias de los ministerios en el cumplimiento de las iniciativa PATR del PDET	-No se señalan las funciones de la Alcaldía en la implementación de los PDET -No se señalan las funciones y competencias de los ministerios en el cumplimiento de las iniciativa PATR del PDET
	Articulación interinstitucional	No existen elementos vinculantes en la norma, es decir no se establece en el Decreto 893/17 una obligatoriedad de articulación. Por ende, existe una ausencia en establecer cómo se debe dar.	No existen elementos vinculantes en la norma, es decir no se establece en el Decreto 893/17 una obligatoriedad de articulación. Por ende, existe una ausencia en establecer cómo se debe dar.
	Mapa de relaciones interinstitucionales	No contempla un mapa de relaciones interinstitucionales	No contempla un mapa de relaciones interinstitucionales
Brechas vinculadas a la carrera función pública	Cambio constante de personal	Con el cambio de período del Gobierno Nacional y de las Alcaldías se remueve personal encargado del direccionamiento de PDET como el Ministerio de Agricultura y Secretarios a nivel local.	Con el cambio de período del Gobierno Nacional y de las Alcaldías se remueve personal encargado del direccionamiento de PDET como el Ministerio de Agricultura y Secretarios a nivel local.

		A su vez hubo cambios en la Dirección de la ART a nivel nacional	A su vez hubo cambios en la Dirección de la ART a nivel nacional
	Incorporar demandas de la sociedad	Adjudicar tierra gratuita a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes de los municipios de Florida y Pradera – Valle. Compra de tierras para la construcción de infraestructura de granjas integrales autosuficientes en la zona rural del municipio de Florida ²²	Adjudicar tierra gratuita a comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes de los municipios de Florida y Pradera – Valle. Adquisición de predios para adjudicar a los cuatro consejos comunitarios; La granja, La Tupia, El Recreo y Bolo Hartonal ubicados en el municipio de Pradera Valle
	Tramitar iniciativas comunitarias	Ampliación y saneamiento de Resguardo	Zona de reserva campesina
Brecha capacidad política	Modos y formas de relacionarse desde las agencias estatales involucradas con el conjunto de actores externos a éstas	El relacionamiento se da principalmente desde un ámbito de desconfianza hacia las instituciones por los puntos mencionados en el análisis de las capacidades políticas: 1. Acceso a la información; 2. Ejecución presupuestal y recursos financieros asignados para el cumplimiento de las iniciativas; 3. El Alcance de la participación	El relacionamiento se da principalmente desde un ámbito de desconfianza hacia las instituciones por los puntos mencionados en el análisis de las capacidades políticas: 1. Acceso a la información; 2. Ejecución presupuestal y recursos financieros asignados para el cumplimiento de las iniciativas; 3. El Alcance de la participación

La tabla 22 nos permite determinar que existen unos marcos regulatorios que delimitan el cumplimiento de tareas y el grado de interdependencia que poseen los distintos actores y agencias

²² Estas iniciativas, se tomaron de la priorización realizada en los Pactos municipales PDET, son las que tienen la mayor puntuación y por ende prioridad de implementación en los PATR.

internas en lo que se refiere a la ejecución de las mismas.

En cuanto a las brechas interinstitucionales se encontró que no existen elementos vinculantes en el Decreto 893/17 como una obligatoriedad de articulación entre Alcaldías y las iniciativas PATR - PDET. Por ende, existe una ausencia en establecer cómo se debe dar el proceso de armonización con los Planes de Desarrollo municipales.

Frente a la pregunta de cuál sería la capacidad de la Alcaldía para afrontar el Acuerdo final, se plantea que en Florida se ha venido desarrollando un proceso de preparación institucional en cada una de las secretarías:

desde la oficina de Desarrollo Social si bien tenemos algún avance por las poblaciones con que se manejan contacto y trabajamos algunos de los puntos de los acuerdos a nivel general, no hay una capacidad en este momento, apenas estamos en el aprendizaje, en el ensayo y en el error porque no nos ha ido pues en todo muy bien. Hemos tenido logros, como avanzar en el proceso de construcción, dejar todas las políticas públicas poblacionales por así decirlo, lo que esperamos es que se deje esa carta de navegación para los gobiernos siguientes y que quede amarrado a esas expectativas que tiene el municipio y la comunidad en pleno de cómo esperan que su municipio salga de este tema del conflicto ahora con la firma de los acuerdos. (...)Pero es preocupante porque se queda solamente a nivel de gobierno central de la junta por así decirlo la junta directiva del Alcalde porque las personas que son nombradas y son los que permanecen más de nivel operativo si, entonces también no se cuenta como con esa capacidad en nómina de dejar en cada dependencia o en cada uno de los acuerdos de los puntos del acuerdo que se pueda tener un doliente una memoria institucional para que no se rompa ese ejercicio o esos pasos que se están dando ahora (Comunicación personal FISDS, 06 julio de 2018)

A pesar de los avances que se señalan por parte de la Secretaría en Florida, existe la preocupación por la continuidad de los mismos, en la medida que el personal es rotatorio y los que son nombrados solamente se encuentran en las tareas operativas, dejando a disposición de la

voluntad política de los gobiernos locales siguientes la continuidad con el proceso de ajuste interno para la implementación del Acuerdo Final.

Por su parte en Pradera, se tiene una percepción de la implementación como un proceso transitorio durante la actual gestión municipal, más que la perspectiva de adecuar el municipio para darle continuidad a la implementación de los puntos derivados del Acuerdo final. Desde la perspectiva del Secretario de Desarrollo Rural se considera que el papel del ente territorial será el de garantizar aspectos logísticos para operar los programas del acuerdo:

En el municipio esas capacidades están mas dadas desde el orden logístico de garantizar que las agencias o quienes vengan aquí al territorio a traer esa oferta institucional, tengan esas garantías para que puedan hacer su trabajo. Pues un municipio que ni tiene recursos propios para poder atender toda la demanda que hay por parte de las comunidades de esas necesidades, yo pienso que es más el trabajo de la administración municipal como articulador de de las agencias y de todas las instituciones que lleguen al territorio a hacer su trabajo.(Comunicación personal PISDR, 27 junio de 2018)

A su vez para la principal demanda de las comunidades, relacionada con la titulación de predios tanto colectivos como individuales se presenta la dificultad asociada a la ausencia de los Ingenios azucareros en la construcción de los PDET ya que desde lo local no se ha trabajado en la realización de un acuerdo para la negociación del porcentaje de apropiación de la tierra.

En este punto incide la voluntad política de las entidades de orden nacional y local para tramitar estas demandas, ya que de acuerdo con Maximiliano Rey (2013) y Peter Evans (1996), se debe contemplar la autonomía enraizada de las instituciones. En este caso de la ART, Ministerios, Presidencia y Alcaldías, es por ello vital contar con la decisión y el liderazgo desde las altas esferas de la dirección del Estado de atender al interés mayoritario antes que a los negocios de determinados intereses concentrados.

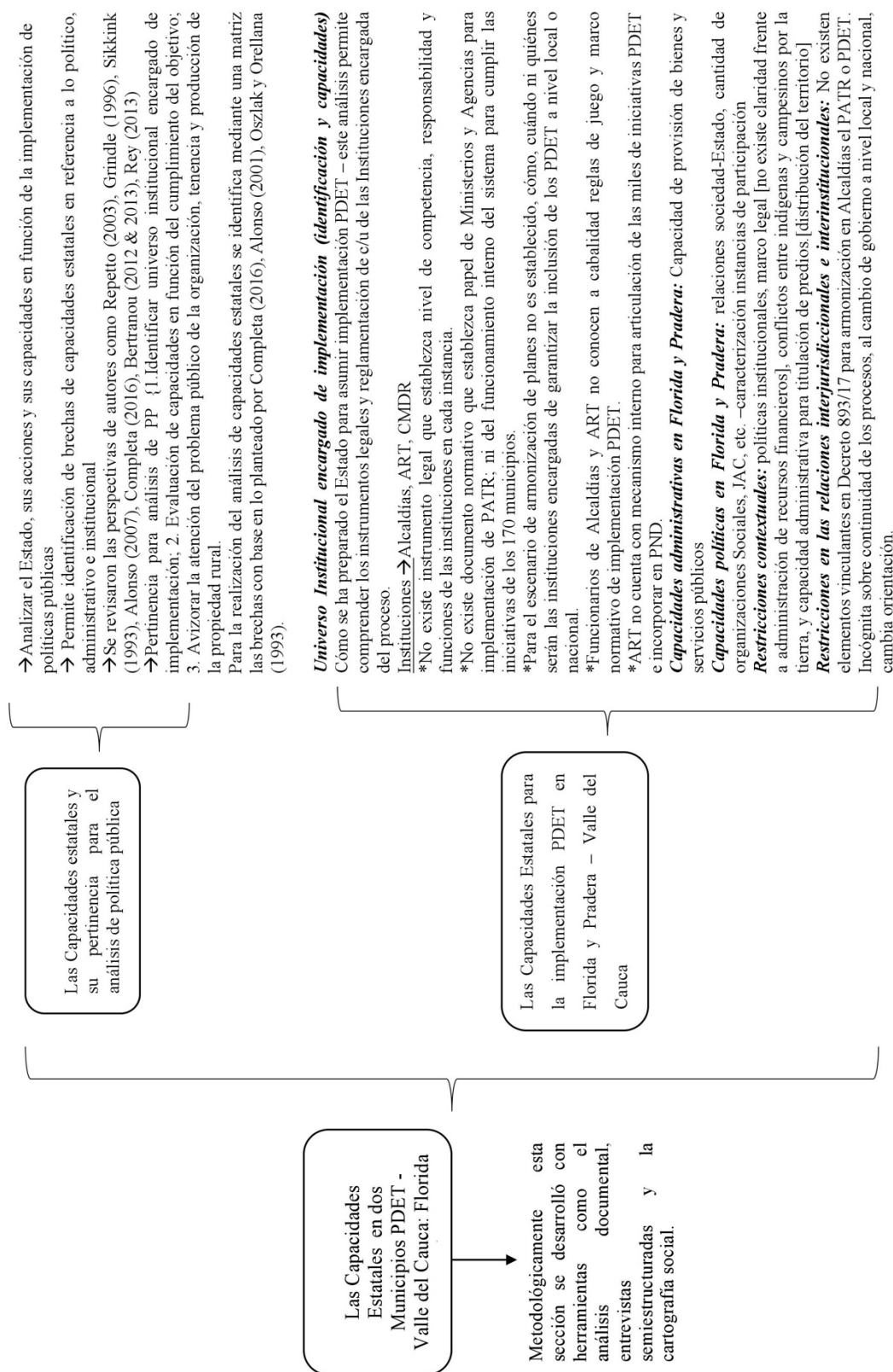
Sin embargo, la voluntad del actual gobierno se aleja de las pretensiones de las comunidades, y se concentra en la desfinanciación de los programas sociales, así como de la implementación del Acuerdo final tal como se estipuló en el PGN aprobado para 2019:

La actividad agropecuaria, clave en los acuerdos de paz y con la cual Colombia ha pretendido ponerle el motor en los últimos años, para llenar parte del hueco en ingresos que dejó el sector minero petrolero, **contará con un techo de gastos de 1,4 billones de pesos, lo que significa una reducción de 865.000 millones de pesos**, en comparación con lo que tiene hoy (\$ 2,3 billones). (El Tiempo, 2018)

Particularmente, el tema agrario en el que se concentra un alto porcentaje de las problemáticas del país tendrá una reducción del 39,1%. Esta situación, sumada a las restricciones interinstitucionales, a la ausencia de un mapa de funciones y articulación entre las instituciones encargadas de la implementación PDET genera una serie de elementos conflictivos que de no tratarse, torpedearan el proceso.

Este viraje se dio con el cambio de período del Gobierno Nacional y de las Alcaldías, ya que se remueve personal encargado del direccionamiento de PDET como el Ministerio de Agricultura y Secretarios a nivel local. Situación que sucederá en 2019 posterior a las elecciones locales, ya que el personal de planta son los técnicos operativos más no los encargados de trazar líneas estratégicas de acción.

Síntesis Cap. 4 Las Capacidades Estatales en dos Municipios PDET - Valle del Cauca: Florida y Pradera



5 Recomendaciones para la implementación de los PDET en Florida y Pradera-Valle

Para finalizar este trabajo bajo la perspectiva de análisis de políticas públicas desde las capacidades estatales se realizan una serie de recomendaciones de ajuste a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial como instrumento de gestión y planificación producto del acuerdo final entre el gobierno nacional y las FARC- EP.

Estas se realizan en función de cada uno de los temas abordados en los capítulos precedentes, en primer lugar se desarrollan sugerencias con respecto al Enfoque de Paz Territorial utilizado para la implementación de los acuerdos. En segundo lugar, se abordan los criterios del diseño institucional para la participación, las dificultades encontradas así como algunas propuestas para su fortalecimiento. Y finalmente, frente a las capacidades estatales para la implementación se señalan los elementos propositivos en lo que respecta a lo institucional, político y administrativo.

Sobre la Paz Territorial:

Sobre el Enfoque de paz territorial como apuesta para la implementación del Acuerdo Final, y por ende de la RRI y los PDET se plantea que este no debe partir del desconocimiento de los problemas territoriales que impiden la renovación del campo, como lo son la estructura de la tenencia de la propiedad rural así como el enfoque del modelo de desarrollo económico que sobre esta se cierne. De tal manera que se deben construir alternativas situadas en las realidades locales y regionales.

Por lo que se requiere reconfigurar la visión de territorio planteada por RIMISP (2016) y por el DNP, para ello se debe: 1. Redimensionar la noción de territorio, incluyendo los tejidos sociales y la necesidad de renovar las relaciones de poder establecidas en el mismo; 2. Trascender de la lógica neoliberal, comprender los territorios más allá de los escenarios del mercado y 3. La necesidad inaplazable, participación social y comunitaria en la construcción de paz, que exige/construye una territorialidad contrahegemónica. La definición de territorio enfatiza en el hecho de comprenderlo como construcción social, en la diversidad de sujetos que interactúan.

Para lo cual es fundamental transitar hacia formas de definición de los territorios más allá de la división político-administrativa que ha sido impuesta por el Estado a lo largo de la historia

republicana, ya que “los límites departamentales y municipales no son reales y no funcionan ni se respetan”, por lo que “se necesita agrupar las unidades territoriales por afinidades culturales, económicas, históricas y geográficas”, lo que convoca a la tarea perentoria de “recuperar las historias regionales y locales” (Fals, s.f.).

De igual manera la Paz territorial precisa de la articulación de dinámicas locales con lo nacional y trabajar en -la descentralización-, ya que tal como está contemplado el Enfoque de Paz Territorial centrado en el territorio, se convierte en un elemento de denominación más no de materialización de la política, en la medida que sigue siendo Bogotá y la centralización de la dirección de la ART y los Ministerios, los encargados de definir cómo debe ser la metodología de participación y cómo será la implementación, dejando por fuera a los pobladores y autoridades locales del proceso de definición de aspectos centrales de los PDET.

En tal sentido se debe trabajar el ordenamiento territorial como lo propuso Fals Borda, en el que el papel de las comunidades es central para nuevos ordenamientos territoriales. En ese contexto ¿qué tipo de participación debe tener la comunidad? Ante lo cual se considera que la participación debe ser vinculante en todas las instancias de construcción de los PDET, no sólo en las de diseño de iniciativas, también en la definición de los recursos financieros para la materialización del diseño, así como una vinculación directa en la implementación de los PATR. Ampliando los cupos que existen para las instancias regionales PDET e incorporándose en las juntas de contratación de quienes operaran los recursos financieros.

El EPT también debe superar la perspectiva de enfoque de focalización del gasto, al respecto se recogen las contribuciones realizadas por Carolina Bautista (2017) en la que se reconoce que si bien las dinámicas del conflicto se han dado de manera diferenciada en regiones del país:

la lógica de focalización a partir de niveles de vulnerabilidad y según capacidades, propia del neoliberalismo, desconoce que el conflicto es una realidad presente en todo el territorio nacional, fragmenta la dinámica social y acentúa la ficción, tantas veces asumida, de que la guerra solo se ha vivido en áreas rurales y en los territorios más lejanos del centro político del país.

Si bien es necesario construir alternativas situadas según las realidades locales y regionales, es fundamental la acción territorial más allá de la

lógica de focalización del gasto, que ha evidenciado sus amplias precariedades en sectores como salud y educación, más aún si la pretensión es legitimarlas mediante ejercicios de planeación con rostro participativo. Más que focalizar se trata de dinamizar las construcciones territoriales, identificando de manera clara las disputas. (Bautista, 2017, p. 109)

Por lo tanto, se requiere de una mirada multiescalar y multidimensional desde la paz territorial como enfoque de implementación en el que se comprendan los territorios como totalidades diferenciadas, soberanas y con relaciones sociales que se dan a diversas escalas geográficas, vinculando también lo institucional que alude a las reglas de juego y marcos del comportamiento social.

De allí que, el territorio deba ser construido en los diferentes niveles de su funcionamiento local, municipal, regional, departamental y nacional. Pues no se pueden continuar las lógicas de centralización de la comprensión y manejo del territorio, tal como viene sucediendo con la implementación del EPT a través de los PDET.

Sobre el Diseño Institucional para la Participación

En lo que comprende el diseño institucional para la participación y formulación de los PDET, ha existido una dificultad desde la definición del problema de política pública pues se asocia el estadio del desarrollo de estos 170 municipios a la presencia de afectaciones exclusivamente por el conflicto, en la medida que el diseño es pensado por agentes externos y corresponde a una visión particular que no asocia el modelo económico con las dificultades que sufren las regiones periféricas. Por lo que plantea imposiciones como la metodología de participación de las comunidades en las diferentes instancias PDET.

Ante esto, se debe repensar el modelo de planeación y asumir un reacondicionamiento de sus funciones. Por lo que para la implementación futura de la ruta PDET se debe 1. Capacitar a la comunidad previo a los procesos de participación; 2. Vincular a la comunidad en los espacios de toma de decisiones de manera equitativa, es decir en la instancia regional la participación comunitaria debe equiparar a la institucional y no ser minoría, pues en esta se definen el 70% de los recursos de los PATR; 3. A su vez se deben rediseñar los mecanismos de veeduría a la implementación.

Los que actualmente contempla la ruta PDET consiste en un comité de veeduría conformado por la ciudadanía, que no tiene un espacio de funcionamiento en la ruta institucional de implementación de las iniciativas PDET, es decir, existe el comité pero no saben dónde, ni cuándo hacer el ejercicio de control. Por lo que se debe definir concretamente el espacio de funcionamiento, su periodicidad, su composición y alcance. Que este alcance no sea meramente de denuncia, sino también decisivo en lo que respecta a incumplimientos en el proceso.

Ya que la imagen reiterativa de escenarios donde la comunidad tiene voz, pero en la definición de los aspectos estratégicos, la legislación misma le suprime al apelar a la naturaleza no vinculante de su estructura, ha sido el resultado en gran parte de los procesos de planeación participativa, que ha conseguido al tiempo, deteriorar ampliamente no solo los mecanismos y espacios sino incrementar la desconfianza en la relación Estado – sociedad civil. En el contexto actual que atraviesa el país, posterior a la firma de los acuerdos, conviene interrogarse sobre ¿cuál es el rol de las comunidades en la planeación, cuando aún no se garantiza el carácter vinculante de su participación en los procesos de construcción?

Para atender estas dificultades se deben realizar ejercicios de acompañamiento técnico a las comunidades frente al conocimiento de los mecanismos de veeduría y control, así como en la configuración de nuevas instancias y su dotación de capacidad de decisión. Es decir, desligar del control de la implementación exclusivamente a autoridades gubernamentales y de control, y vincular a líderes en este proceso.

Sobre las Capacidades Estatales

En lo que respecta a las capacidades estatales se precisa una organización de los poderes públicos en función del territorio, para ello se debe trabajar en la gobernabilidad desde los diferentes niveles, local, nacional, fundamentalmente en el tema de administración de los recursos estatales que reciben las unidades territoriales, así como en la descentralización de las funciones de las entidades relacionadas con la implementación de los acuerdos particularmente de la Reforma rural integral y los PDET.

Para ello se deben articular las agencias que se quedaron con funciones similares Como por ejemplo la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia para la Renovación del Territorio, las cuales abordan el tema de ordenamiento de la propiedad rural y tienen funciones duplicadas al respecto.

A su vez deben fortalecer los sistemas de información y seguimiento a la implementación de las iniciativas PDET, mediante la creación de espacios virtuales en los cuales la institucionalidad y la comunidad cuente con acceso directo al control de la materialización de estas.

Otro elemento que se debe transformar es el aseguramiento de la coordinación interinstitucional. En la medida que las instituciones encargadas de la implementación de los PDET, deben diseñar y poner en marcha un plan estratégico de articulación para la implementación de los PATR por subregión y desglosados por municipios. Es decir dotar de instrumentos normativos y de políticas institucionales la articulación entre lo local y lo nacional para que exista una guía que le permita a los gobiernos siguientes comprender cómo debe ser el proceso de implementación.

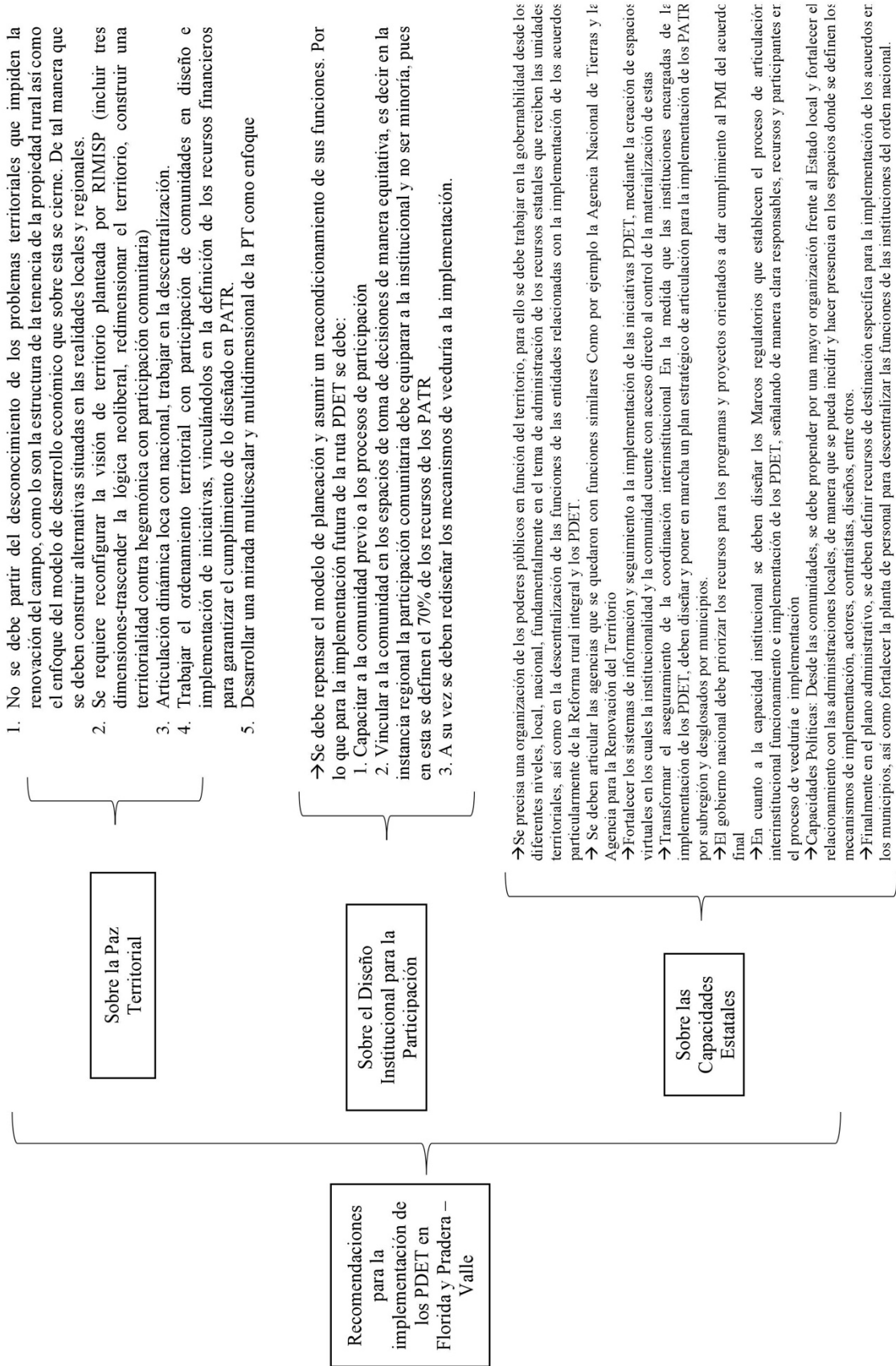
El gobierno nacional debe priorizar los recursos para los programas y proyectos orientados a dar cumplimiento al PMI del acuerdo final. Por ello en el presupuesto general de la nación se deben quedar destinados los recursos.

En cuanto a la capacidad institucional se deben diseñar los Marcos regulatorios que establecen el proceso de articulación interinstitucional funcionamiento e implementación de los PDET, señalando de manera clara responsables, recursos y participantes en el proceso de veeduría e implementación. Por lo tanto se sugiere el diseño de una política institucional para las Alcaldías que trace la materialización del PMI en lo local.

A nivel de las capacidades Políticas: Desde las comunidades, se debe propender por una mayor organización frente al Estado local y fortalecer el relacionamiento con las administraciones locales, de manera que se pueda incidir y hacer presencia en los espacios donde se definen los mecanismos de implementación, actores, contratistas, diseños, entre otros.

Finalmente en el plano administrativo, se deben definir recursos de destinación específica para la implementación de los acuerdos en los municipios, así como fortalecer la planta de personal para descentralizar las funciones de las instituciones del orden nacional.

Síntesis Cap. 5 Recomendaciones para la implementación de los PDET en Florida y Pradera – Valle



6 Conclusiones

Frente a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y su implementación en los municipios de Florida y Pradera, existen una serie de consideraciones finales que realizar. En primer lugar el Enfoque de paz territorial-EPT y la apuesta estratégica que representan los PDET para la materialización de la Reforma Rural Integral se deriva de un enfoque ya implementado en América Latina, el Enfoque de Desarrollo Territorial Rural-DTR, por lo que se constituye en una transferencia de estrategia de política pública, ya que es la Agencia RIMISP contratada por el Estado colombiano quien lo diseña y asesora su implementación. En ese sentido el EPT y los instrumentos de política que se derivan de este, se enmarcan en un marco referencial basado en los planteamientos neoliberales y se centra en la visión del territorio centrada en la agroindustria y extractivismo.

Por lo tanto, se constituye en una perspectiva de focalización del gasto público en los territorios, así como para la orientación de las políticas públicas encaminadas al cumplimiento del Acuerdo 1 relacionado con la RRI. Es así como el EPT se aleja de ser un consenso y por el contrario es un detonante de tensiones entre comunidad y Estado por la visión de paz que impulsa en los territorios.

Este enfoque no representa una innovación en materia de focalización y siendo un enfoque de política pública, posee falencias desde su formulación, en tanto excluye de la discusión sobre el contenido del mismo a los sujetos políticos de los territorios donde se implementará.

A su vez, el diseño institucional de los PDET no es innovador, ya que replica las prácticas de planificación implementadas desde las décadas de los noventa y deja por fuera las iniciativas de participación de las comunidades, en las instancias decisivas como lo son la construcción de los PATR, aunando en el déficit de democracia representativa y participativa. El diseño de los PDET permite identificar la recopilación de atributos de otras experiencias, especialmente desde la planeación participativa, que constituyen sus antecedentes y puede inferirse sí, es un refinamiento conceptual y metodológico.

En este contexto, cabe resaltar que la planeación participativa se ha reducido al cumplimiento de un requisito instrumental en momentos específicos de la política pública (planes de desarrollo y planes o esquemas de ordenamiento territorial). Y con ello, se ha desvanecido la visión integral de la planeación como instrumento de construcción colectiva, de acción social y de desarrollo desde la base, que permita la inclusión de los sectores tradicionalmente excluidos de la acción del Estado a través de reglas y esquemas institucionalizados que limitan los alcances de la participación.

Además de esto, la estrategia centralista de los últimos gobiernos ha desconocido los principios de la planeación participativa en la medida que se fortalece la discrecionalidad del poder de decisión e implantación de políticas territoriales desde Bogotá, desconociendo las iniciativas de las comunidades y autoridades locales.

Adicionalmente, el mecanismo centralizado de administración de los recursos destinados para el cumplimiento de los acuerdos, fortalece la relación de dependencia, individualizada sobre las entidades territoriales que continúan dependiendo de las rentas provenientes de las entidades nacionales, minando así su autonomía.

De allí que se halle en la metodología de los PDET coincidencia con instrumentos de planificación participativa diseñados en el pasado, pues incluso el período definido para la planeación es el mandatado desde la Constitución de 1991 para la construcción de los planes sectoriales decenales, diez años.

A pesar de que el diseño institucional para la participación en los PDET no es innovador, existe un elemento a destacar, y es que las comunidades sí señalan cómo este ejercicio les ha servido para fortalecer y cohesionar la visión sobre el territorio, la cual si bien venían desarrollando años atrás, logró un avance cualitativo en las instancias de la ruta PDET.

En particular, sobre el tema de las capacidades, los resultados nos remiten a la necesidad de realizar una revisión acerca de las entidades del orden nacional y los ajustes que se requieren para garantizar la implementación de las más de 23.800 iniciativas²³. Se precisa realizar un ajuste a las funciones y forma de operar de entidades como la ART, ANT y ADR, en la medida que se debe hacer un proceso de descentralización del funcionamiento y definición de decisiones para operar

²³ Número que se obtiene al promediar las iniciativas por municipio, de acuerdo a los resultados de Florida y Pradera, y multiplicarlas por 170.

la implementación de los acuerdos, y particularmente los PATR – PDET. Pues se han multiplicado los espacios de participación en el escenario territorial, creándose dispositivos por sector y población los cuales carecen de una articulación definida. Lo cual ocasiona una visión fragmentada del desarrollo y ordenamiento del territorio.

Con respecto a las capacidades estatales de los municipios se observó a través de las entrevistas, observación participante y cartografía social que el municipio de Pradera cuenta con mayores elementos a nivel político, administrativo e institucional para la implementación de las iniciativas priorizadas en los PDET. En este apartado, se tuvo en cuenta la transición de gobierno, la cual ha generado tensiones y desesperanza sobre el cumplimiento de lo pactado, en la medida que el actual Gobierno Nacional tiene una visión reformista sobre los acuerdos.

A nivel político, las comunidades representadas en los cabildos y resguardos, así como en la organización campesina de mayor trayectoria. Tienen la posibilidad de incidir, socializar y empoderar a los habitantes de la zona rural en el conocimiento de las iniciativas, en su defensa y en la veeduría que se requiere para que se materialicen vía implementación de los PDET y PATR.

A nivel administrativo e institucional, Pradera cuenta con una mayor organización interna así como capacidad fiscal, para atender desde su estructura organizacional la articulación que se requiere para garantizar la implementación de las iniciativas.

Sin embargo, ambos municipios se encuentran a la expectativa de la definición específica de las responsabilidades de implementación, pues al momento, en el proceso no se tiene certeza, de la fuente de los recursos financieros y las entidades que van a ejecutar lo diseñado en las iniciativas comunitarias PDET. Existe una dificultad en ambos entes territoriales en la medida que se conciben como actores operativos y de garantías logísticas para las agencias que provengan del orden nacional a implementar los acuerdos de la habana, más no como actores clave en el proceso. Pues plantean que sus recursos no son suficientes para atender la demanda de la comunidad, ahora menos añadirle mayor carga institucional de cada uno de los 5 puntos de los acuerdos.

Finalmente, sobre los desafíos para la implementación desde el Enfoque de Paz Territorial- EPT se enmarcan fundamentalmente en la superación de tres aspectos: 1. la construcción de una visión que incluya las necesidades de las comunidades con respecto a la prospectiva que ellos han construido en los PDET para el futuro de sus territorios. La cual se aleja de la producción meramente agroindustrial, y se acerca al rescate de la economía campesina e indígena, pues incluye

la diversificación de cultivos, el aprovechamiento del territorio para la actividad turística, y por supuesto la garantía de acceso y tenencia integral de la tierra.

Pues aunque se habla de la paz territorial, las acciones que se ejecuta, en su mayoría, se realizan sin consultar a las comunidades y las autoridades territoriales. Lo mismo ocurre con la orientación de la gestión pública, la cual es ejercida a través de espacios cerrados a la opinión pública, poco proclives al control social. Esto deriva en el incremento del descontento social, y en lugar de atender las problemáticas sociales históricas en las regiones, re aviva los conflictos y disputas por la implementación.

El segundo desafío vincula los elementos fiscales y presupuestales para el cumplimiento de las iniciativas PDET, así como la voluntad política para materializar el Acuerdo Final en su conjunto. Ya que se avecina un escenario adverso para la implementación en la medida que prevalecen las prácticas clientelistas y de exclusión encarnadas en el nuevo partido de gobierno, quien desconoce y tiene una visión reformista sobre estos asuntos.

De lo anterior se deriva el tercer desafío, y es cómo incorporar a nivel de país, desde lo local a lo nacional pasando por todos los niveles de ordenamiento territorial el enfoque de paz territorial. Pues la formulación y la implementación de los PDET debe contar con un principio básico de acción: el trabajo coordinado de los municipios, comunidades, el gobierno departamental y nacional y las agencias de cooperación, en la unificación de políticas en materia de desarrollo, competencias y la toma de decisiones sobre el territorio. Esto se debe dar en el marco de un proceso de articulación interinstitucional y de los instrumentos de planeación que ya existen en los territorios. Por lo que se deben armonizar las prioridades regionales de los planes de desarrollo departamentales y municipales con los planteamientos de las comunidades.

A su vez los PDET deben incorporar dentro de su contenido, un plan de acción y una estrategia de financiación en la que se incluyan las fuentes de recursos, las prioridades del gasto, el papel de las comunidades y las autoridades en el control y el seguimiento a las acciones establecidas en estos instrumentos. Este proceso debe servir para propiciar la discusión participativa sobre el uso y manejo de los elementos naturales, así como el enfoque sobre el modelo de desarrollo económico que se desarrolle en el campo, mediante la promoción de escenarios de diálogo y concertación sobre la implementación de acciones de política en materia ambiental y agraria.

7 Bibliografía

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. Estudios políticos (México), (28), 81-103. Recuperado en 15 de febrero de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000100005&lng=es&tlng=es

Alonso, G. (2007). “Elementos para el análisis de capacidades estatales”. En G. Alonso, *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Alvis, J. (2017). *Desarrollo local en zonas de posconflicto armado: El caso de El Carmen de Bolívar – Colombia* (Tesis doctoral). Universidad de León, Ciudad de León, España

ANZORC (2012) (Ponencia de Anzorc para el Foro Agrario convocado por el gobierno y las FARC-EP. (17 de Diciembre de 2012). La paz de los campesinos es la justicia social. *Ponencia de ANZORC presentada en Foro Agrario convocado por el gobierno y las FARC-EP* .

Alcaldía Florida. (2016). *PLAN DE DESARROLLO 2016-2019*. <http://florida-valle.gov.co/apc-aa-files/66393239336138376366653731313664/proyecto-plan-de-desarrollo-municipio-florida-valle-del-cauca.pdf>.

Archila, M. (1995). Tendencias recientes de los movimientos sociales. En F. (. Leal, & F. Leal (Ed.), *En busca de la estabilidad perdida* (pág. 268). Bogotá: Tercer mundo .

ART, Agencia para la Renovación del Territorio. (2018). *PLAN ESTRATÉGICO 2018*. Agencia para la Renovación del Territorio, Bogotá D.C.

Bautista, C. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Paz-ando* , 10.1, , 100-110.

Beltrán Santos A. (2016) La paz más allá de los acuerdos: territorio, participación política y fuerza pública en el posacuerdo. *Revista Izquierda*. Bogotá, Colombia. p 64-71

Bertranou, Julián (2015) Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* No 4. Año 2015. ISSN 2310-550X pp 37-59

Borja Paladini Adell (2016) Encuentro Internacional “Restitución de Tierras y Derechos Territoriales en Contextos de Transición Hacia la Paz” www.humanas.unal.edu.co/etierras Presentación en el Panel de

Contexto: Paz Territorial y restitución de tierras. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 16 y 17 junio 2016

Borja, P. A. (2016). Ponencia: Paz territorial: reconocimiento y diálogo. (E. I. www.humanas.unal.edu.co/etierras, Ed.) *Presentación en el Panel de Contexto: Paz Territorial y restitución de tierras*.

Borja, R. (2003). *Enciclopedia de política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica. Tercera Edición.

Caicedo, R., Hurtado, D., Aguirre, C., & Fadul, C. (2016). Estado del arte sobre paz: discusiones conceptuales y producción científica colombiana (2000-2015) asociada a la paz-territorio y paz-desarrollo: una apuesta desde la investigación orientada a la acción y toma de decisiones-IAD. *Hojas y Hablas* (13), 85-95.

CODHES/UNICEF. (1998). *Un país que huye. Desplazamiento y violencia en un país fragmentado*. . Santafé de Bogotá.

Coscolluela, Luis M (2006) Las Agencias estatales. Revista española de control externo, ISSN 1575-1333, Vol. 8, N° 24,, págs. 29-53. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2254406>

Colombia, D. d., & FARC-ep, D. d. (2016). *ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO*. Disponible en: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>.

Colombia, Consejo Nacional de Planeación (2016) Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos en la Habana en materia de participación ciudadana. Recuperado: <https://goo.gl/BSoHoZ>

Completa, E. R. (mayo-septiembre de 2016). CAPACIDAD ESTATAL, BRECHAS DE CAPACIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL. *Análisis político n° 87*, 60-76.

Chudnovsky, M. (2015). ¿Por qué Capacidades Estatales y esta selección para comprenderlas? . En G. O'Donnell, M. Cárdenas, M. Mann, D. Ziblatt, O. Oszlak, B. Geddes, y otros, *Capacidades Estatales: diez textos fundamentales* (pág. 412). Argentina: CAF - Dirección de Desarrollo Institucional.

DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2016). *Encuesta Nacional Agropecuaria-ENA*. Estadístico, DANE, Bogotá, Colombia.

DANE. (2015). *Encuesta de Cultura Política 2015*. Bogotá D.C: Colombia, DANE.

De Sousa Santos, B. (. (2004). *Democratizar la Democracia: los caminos de la democracia participativa*. México: Fondo de Cultura Económica.

De Sousa Santos, B. (1999). *Reinventar la Democracia, reinventar el Estado*. Lisboa, España: Ediciones Abya-Yala.

De Sousa Santos, B. (2017). *Colombia entre la paz neoliberal y la paz democrática. En Democracia y transformación social*. Bogotá D.C. : Siglo del Hombre.

DNP, Colombia. (2016). *Estrategia de preparación institucional para el posconflicto*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3867.pdf>; 86 p.

DNP, Colombia (2015) Fondo Colombia en Paz. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Fondo%20Colombia%20en%20Paz.pdf>

DNP, Colombia (2017) Caracterización Territorios con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Politica%20de%20Victimas/Construcci%C3%B3n%20de%20Paz/Caracterizaci%C3%B3n%20PDET.pdf>

DNP (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Colombia: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.

DNP, Departamento Nacional de Planeación. (2014). *EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ Misión para la Transformación del Campo*. Bogotá, Colombia.

DNP. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Colombia*. Bogotá: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>.

DNP, D. N. (2018). *Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial*. Bogotá: Colombia.

Durán, P. A. (2014). Paz territorial sí, pero, ¿cómo? La propuesta de las zonas de reserva campesina. *Revista Conflicto y Paz*. CINEP. (82), 26-30.

Fals, O. P. (s.f.). *Obtenido de Mama Coca*. Obtenido de Recuperado de http://www.mamacoca.org/Compendio_regional/Orlando_Fals.htm

Fajardo, D. (2001). La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia. *Conecta Rural* .

Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz, hay que aflojar la tierra: comunidades, tierras y territorios en la construcción de un país*. (D. e. <https://goo.gl/zWxUgF>, Ed.) Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Ambientales.

Farrell, Gilda, (1999). La competitividad territorial. Cuaderno de la Innovación Nro. 6. Fascículo 1. Observatorio Europeo LEADER. Modelo Leader Europeo (I a IV), cuna de los proyectos con enfoque territorial sobre todo en territorios vulnerables.

Gaete Quezada, R. (2014). Reflexiones sobre las bases y procedimientos de la Teoría Fundamentada . *Ciencia, Docencia y Tecnología* , vol. XXV (núm. 48), 149-172 .

Galtung, J. (1964). *Summit meetings and international relations*. Journal of Peace Research.

Galtung, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research* , 167-191.

Hernández, C. (2009). El Enfoque territorial del desarrollo rural y las políticas públicas territoriales. *Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. UNAM* (Tercer).

Ibañez, A. M., & Muñoz, J. C. (2010). The persistence of land concentration in Colombia: what happened between 2000 and 2010? En C. a. Morten and Rodriguez-Garavito, *Distributive Justice in Transitions* (pág. 456). Publisher: Torkel Opsahl Academic Epublisher. Editors: Bergsmo.

Jaramillo, S. (2014). La Paz Territorial. Conferencia Universidad de Harvard. Cambridge. Estados Unidos: Disponible en: <http://equipopazgobierno.presidencia.gov.co/prensa/declaraciones/Paginas/paz-territorial-sergio-jaramillo-alto-comisionado-paz-proceso-paz.aspx>.

Jiménez-Martín, Carolina (2016) Justicia territorial para la construcción de la paz. Revista Bitácora Urbano Territorial [en línea] 26 (Julio-Diciembre) : [Fecha de consulta: 3 de abril de 2018] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74846551006>> ISSN 0124-7913

Linz, J., & Stepan, A. (1990). Transiciones hacia la Democracia. *REIS No. 50*.

Lozano, David (2016) Ordenamiento Territorial y cultura de paz. Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 67-69 Universidad Nacional de Colombia Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74846551007>

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de la Cultura Económica.

Mantilla, A. (2013). ¿Y la Paz para el campo? *Corporación para la Educación, el Desarrollo y la Investigación Popular*.

Maldonado Diego (2016) La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia. Redprodepaz-Desarrollo y Paz territorial con dignidad, participación y solidaridad. 69p . Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20161102012014/20160707_Contruccion.pdf

Mann, M. (2015). Poder Infraestructural Revisitado. En CAF, & G. P. CAF La Serie Estado (Ed.), Capacidades estatales. Diez textos fundamentales. Argentina.

Martínez, O.; Burgos, P. Ciudadanías comunicativas y construcción de Paz: la Agenda de Paz de Nariño. Signo y Pensamiento, [S.l.], v. 33, n. 65, p. 32 - 46, sep. 2014. ISSN 2027-273. Recuperado en: <https://goo.gl/wxZpiw>.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017) <https://goo.gl/AkoZr2>

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2015). *Decreto 2366 de 2015 "Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio ART, se determina su objeto y estructura*. Bogotá D.C.

Moreno O, Carlos et al.(2014) Serie Rutas para la Paz Descentralización en-clave de paz. Editores Hubert Gehring, Viviana Barberena, Darío Restrepo. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer. 104 p.

MOE. (2011). *Kit de Análisis Electoral*. <http://moe.org.co/home/doc/moemapas/KIT%20ANALISIS%20ELECTORAL%20MOE.pdf>.

Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas [Tercera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. .

Muller, P. (2016). *Las Políticas Públicas [Segunda edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Muñoz, F. (2001). *La paz imperfecta*. España, Universidad de Granada.

Muñoz, F. (2004). *Manual de paz y conflictos*. Granada, España: Universidad de Granada.

Observatorio Nacional de Paz (2017). Informe: Agenda Común para la Paz desde los Territorios. Documentos de Política Pública para la paz, Planeta Paz, Recuperado: <https://goo.gl/yseMEs> Olga Lucía Vélez Restrepo y María Eumelia Galeano Marín (eds.) Medellín: Centro de Investigaciones Sociales y Humanas – CISH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia, Medellín, 2002, 88 pp.

Oszlak, O. Y. (1993). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. Disponible en: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20analisis%20de%20la%20capacidad%20institucional.pdf>.

Pecaut, D. (2006). *CRONICA DE CUATRO DÉCADAS DE POLÍTICA COLOMBIANA*. En P. DANIEL, *CRONICA DE CUATRO DÉCADAS DE POLÍTICA COLOMBIANA*. Bogotá.: Norma.

Penagos, A.; Barrera, C.; Umaña, M.; Bustamante, J.; 2016. “Lineamientos Operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial”, Serie Documentos de Trabajo N°207, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp Santiago Chile.

Peña, A. F. (2016). Lawyers without borders. *Los derechos humanos y la paz territorial: ¿El enfoque para la construcción de la paz en Colombia?* (D. e. <https://www.asfcanada.ca/actions/blogue/los-derechos-humanos-y-la-paz-territorial-el-enfoque-para-la-construccion-de-la-paz-en-colombia/>, Ed.) Recuperado el 23 de Noviembre de 2017, de Lawyers without borders: <https://www.asfcanada.ca/actions/blogue/los-derechos-humanos-y-la-paz-territorial-el-enfoque-para-la-construccion-de-la-paz-en-colombia/>

Pradera, A. (2012). *PLAN DE DESARROLLO MUNICIPIO DE PRADERA VALLE DEL CAUCA 2012-2015*. Recuperado el 02 de 08 de 2017, de <http://www.pradera-valle.gov.co/Transparencia/PlaneacionGestionControl/Acuerdo%20N%C2%B0%20006.pdf>

Presidencia de la República de Colombia. (29 de Mayo de 2017). Decreto 902 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización del Fondo de Tierras".

Reconciliación, F. P. (05 de Junio de 2017). Recuperado el 07 de Septiembre de 2017, de <http://www.pares.com.co/mafias-y-conflicto/las-circunscripciones-especiales-de-paz/>

Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015). *Estadísticas participación política en Colombia: Elecciones Presidenciales y de Congreso en los últimos veinte años*. Recuperado el 07 de 09 de 2017, de http://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/DATOS_20_ANOS_ELECTORALES-2.pdf

Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2014). *La cuestión Agraria: tierra y posconflicto en Colombia* (Vol. 1). Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial.

Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. *VIII Congreso Internacional de CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, 47.

Reyes P, A. (2016). *La Reforma Rural para la Paz*. Agencia GIZ-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. Penguin Random House Grupo Editorial, S.A.S.

Rodriguez, G. (julio-diciembre, de 2015). Desmontando el desarrollo territorial rural (DTR) en América Latina. *Tabula Rasa*, núm. 23 , 181-202.

Rojas -Naranjo, J. E. (2016). Postacuerdo y gestión territorial en Colombia. *Revista Bitácora Urbano Territorial* , vol. 26 (núm. 2), pp. 135-146 .

Rutas del Conflicto. (2015). *Masacre de Pradera 2011*. <http://rutasdelconflicto.com/interna.php?masacre=702>.

Salcedo, L. (2015). Propuestas de paz territorial desde los movimientos sociales: multiculturalismo, ordenamiento territorial y ejemplos de paz territorial. *Análisis, Observatorio Colombiano de Violencia y Gobernanza* (10), 5-13.

Sanz, E. (2015). *Un análisis narrativo de los planes estratégicos para la consolidación de la paz* (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España

Schejtman, A., & Berdegue, J. (2004). *Desarrollo territorial rural». Debates y temas rurales*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (Rimisp).

Torres-Tovar, Carlos Alberto (2016) Conflictos territoriales y acuerdos de paz en Colombia. Impactos en el ordenamiento territorial. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 7-10. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia

Tuirán, Á & Trejos Luis F. (2017) Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis político* n° 90, Bogotá, mayo-agosto, 2017: págs. 77-102

Trujillo Muñoz, A., Pérez Flórez, G., Martínez Rosas, S., Restrepo Hung, M., Barberena Nisimlat, V., Barros Jaramillo, M. A., y otros. (2016). *Diseños institucionales para la gestión territorial de la paz* © Fundación. (V. Barberena, & D. I. Restrepo, Edits.) Bogotá D.C, Colombia: © Fundación Konrad Adenauer —KAS— Colombia.

Vargas H, J. G. (2008). Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo. *Revista Ciencia Administrativa* (Nº 1-), 47-58.

Wright, Q. (1964). A study of war.

(CM& Noticias Uno, 2. d. (19 de septiembre de 2018). *Canal1*. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de Recuperado de <https://canal1.com.co/noticias/no-plata-posconflicto-duque/>

2019, G. d. (2018). *El Tiempo*. Recuperado el 23 de Septiembre de 2018, de El Tiempo: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/presupuesto-general-2019-para-colombia-244854>

8 Anexos

Anexo 1 Ficha de Reseña bibliográfica

Título: Subtítulo:	Fuente:
Tipo de texto: Tema: Subtema:	Referencia Bibliográfica:
Palabras Claves:	
Hipótesis o idea central.	
Argumentos o ideas claves:	
Observaciones personales e interpretaciones (aportes y críticas).	

Anexo 2 Matriz Bibliográfica

TEMA						
Nº	Tipo de texto	Título	Autor	Objetivo del texto	Fuente	Utilidad (marco teórico, estado del arte)

Anexo 3 Clasificación de textos por perspectiva de paz territorial

CLASIFICACIÓN DCTOS ESTADO DEL ARTE POR PERSPECTIVA TEÓRICA			
Nº	Autor (a)	Tipo de texto	Perspectiva
1	Carolina Bautista	Artículo científico	-Cómo se posiciona el término paz territorial; cuáles son las intencionalidades del término, aporta a la definición de paz territorial
2	Jorge Rojas	Artículo científico	-Discusión sobre las promesas incumplidas de la C.1991; presenta conflictos territoriales de diverso nivel; acuerdos como la posibilidad de solucionar los conflictos territoriales
3	Marcela Hung, Sandra Martínez	Capítulo de libro "Diseños institucionales-gest paz"	Participación política, papel del Estado para el diseño institucional
4	Salcedo	Artículo científico	Propuesta de paz territorial desde los movimientos sociales, qué significa la paz territorial desde los mov sociales
5	Durán P.	Artículo científico	Cómo las ZRC constituyen una iniciativa de paz territorial, aún antes de los acuerdos
6	García S.E	Artículo científico	Discute el sentido del término paz territorial, lo revela bajo una intencionalidad liberal o neoliberal
7	Sergio Jaramillo	Artículo	Establece los lineamientos para la perspectiva de paz territorial desde el Gobierno nacional
8	Amaranto, Daniels	Artículo científico	Reflexión sobre la conceptualización de paz territorial; retos para su construcción; participación de las organizaciones sociales en la construcción de paz territorial, arquitectura institucional necesaria
9	Beltrán, Santos A	Artículo científico	Reflexión sobre el reacondicionamiento del Estado para construir la paz

10	Maldonado, Diego	Libro	Sistematiza los aprendizajes en iniciativas de desarrollo y paz en materia de participación ciudadana
11	Jímenez, Carolina	Artículo científico	Potencialidades transformadoras de los acuerdos, geografías de la paz
12	Garzón F.	Cap5. Libro Descentralización en clave de paz	Participación como estrategia de construcción de paz - políticas públicas y participación
13	Rondón, Carlos	Cap. 4 Libro Descentralización en clave de paz	Reflexión sobre la necesidad del enfoque territorial
14	Torres, Carlos	Artículo científico	Acuerdos como posibilidad de solucionar conflictos territoriales

Anexo 4 Ficha de observación No Participante

Guía para Trabajo de Campo Proyecto de Investigación

El Diseño institucional para la participación en la construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET en Florida y Pradera-Valle

Este formato tiene como objetivo planificar cada una de las actividades que conforman el proceso de trabajo de campo. Antes de comenzar la planeación se debe tener claro el objetivo del trabajo de campo en relación a una etapa y a la totalidad del proyecto de investigación. Esta información general debe complementarse con información más particular del trabajo de campo que se realizará.

Encargado de actividad de trabajo de campo	
ETAPA DEL TRABAJO DE CAMPO	OBJETIVO 2 -Analizar el conjunto de capacidades estatales necesarias para la participación de las comunidades en los territorios (Florida y Pradera).

ACTIVIDAD	TEMA	REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN	RESULTADOS ESPERADOS	RECURSOS	LUGAR / FECHA
1 Identificar las instancias de participación política en el municipio	Caracterización Municipio	Organigrama de participación del municipio	Instancias de participación en Matriz organizada	Observación y registro	
2 Ubicar los contactos de los	Caracterización				

funcionarios de DNP, ART y demás agencias estatales	Municipio				
3 Identificar los contactos con los líderes sociales del municipio	Caracterización Municipio				

OBSERVACIONES Y APUNTES

ACTIVIDAD	OBSERVACIÓN
1 Identificar las instancias de participación política en el municipio	
2 Ubicar los contactos de los funcionarios de DNP, ART y demás agencias estatales	

3 Identificar los contactos con los líderes sociales del municipio	
--	--

Anexo 5 Matriz de Análisis de las categorías

	Categoría	Definición	Técnica	Preguntas	Tipo de Fuente	Instrumentos
PDET	Diseño institucional	El institucionalismo sociológico considera que las instituciones están constituidas por prácticas culturales y organizacionales, y que éstas moldean las preferencias, los intereses y las mismas identidades, por su parte el institucionalismo histórico define a las instituciones como reglas formales, procedimientos y prácticas operativas que estructuran las relaciones	Análisis Documental	Principios fundamentales de los derivan las instancias de participación territorial ¿Qué instituciones existen? ¿En qué consiste la norma? ¿Cuáles son las normas regulatorias? ¿Cuáles son los limitantes de la aplicación de la misma?	Secundaria: Documentos normativos	Matriz de comparación institucional (Mapeo normativo) ; Fichas de Reseña de documentos institucionales; Matriz Bibliográfica

		entre unidades individuales				
	Participación social y política	la democracia participativa es importante porque ofrece a todos los ciudadanos una oportunidad de participar en la toma de decisiones políticas. Esto es relevante porque esta forma de democracia permite la expansión de la ciudadanía y la inclusión de aquellos que, de otro modo, estarían excluidos de los asuntos de una comunidad o de la sociedad en su conjunto. (De Sousa Santos, 2004, p.125)	Grupos focales, observación no participante, entrevistas y Análisis documental	¿Cuál es el diseño institucional para la participación política en la construcción de los PDET? ¿qué principios de participación guían el diseño institucional? ¿cómo se da la participación política en los PDET-en todas las fases-? ¿Qué criterios se utilizaron para la selección de los participantes en los escenarios de la ruta PDET?	Primarios: a) funcionarios públicos y comunidades; y Secundarios: Dctos Teóricos sobre participación política	Diseño de Entrevista semiestructurada, Diseño de cartografía social, diseño de grupos focales; Matriz Bibliográfica
	Paz Territorial	Elementos para construir la noción de paz territorial : 1. Redimensionar la noción de territorio, incluyendo los tejidos sociales y la necesidad de renovar las	Análisis documental	¿Cómo surge el término paz territorial? ¿cuáles antecedentes teóricos y/o históricos se pueden rastrear sobre el término paz territorial?	Secundaria	Fichas de Reseña , Matriz Bibliográfica

		relaciones de poder establecidas en el mismo; 2. Trascender de la lógica neoliberal, comprender los territorios más allá de los escenarios del mercado y 3. La necesidad inaplazable, participación social y comunitaria en la construcción de paz, que exige/construye una territorialidad contrahegemónica.		¿cuáles son las intencionalidades del término? ¿qué implica hablar de paz territorial?		
	Construcción de paz	"este término supone la inclusión de procesos como construcción de Estado, construcción de nación o reconstrucción (...) el proceso de construcción de paz culmina por la sustitución de una cultura de violencia por una cultura de paz" (Fisas, 2002; Woodhouse et al 2011) Incluye por	Análisis documental	¿de dónde surge la diferencia entre la categoría posconflicto y construcción de paz? ¿qué implica la construcción de paz? ¿cuáles son las concordancias entre la construcción de paz y los sucesos del actual contexto en los municipios? ¿son los PDET alternativas	Secundaria	Fichas de Reseña, Matriz Bibliográfica

		lo tanto cuatro fases: seguridad (DDR); marco político (democratización); fundamentos socio-económico (reconstrucción de infraestructura económica y social); reconciliación y justicia (diálogo entre miembros de grupos antagónicos) Gago (2016)		para la construcción de paz? ¿de qué manera aportan los PDET para la construcción de paz?		
CAPACIDADES ESTATALES	Capacidad administrativa	Habilidad para adelantar la provisión de bienes y servicios públicos y se orientan más hacia la burocracia que hacia los procesos organizacionales Oscar Oslak (1980), Barbara Geddes (1994) y de Peter Evans y James E. Rauch (1999)	Cartografía social y Grupos focales	-Servicios públicos; salud, educación, NBI, conectividad	Primaria y Secundaria	Matriz análisis de capacidades estatales por municipio; caracterización de municipios
	Capacidad política	La capacidad del Estado de penetrar la sociedad civil e implementar	Cartografía social y Grupos focales	Mecanismos de participación institucionalizados; - Reconocimiento	Primaria y Secundaria	Matriz análisis de capacidades estatales por municipio; caracterización

		sus acciones en todos sus territorios Mann (1984 & 2008),		o de las organizaciones sociales/comunitarias por parte del Estado		ón de municipios
	Capacidades institucionales	se refiere a la competencia del Estado para Garantizar el cumplimiento de diferentes reglas de juego que rigen el comportamiento social (Grindle, 1996).	Cartografía social y Grupos focales	¿Qué instituciones están presentes en el municipio? ¿cuál es la capacidad de los funcionarios? ¿proceso de capacitación de los funcionarios? - Articulación PDET a PDM	Primaria y Secundaria	Matriz análisis de capacidades estatales por municipio; caracterización de municipios

Anexo 6 Diseño preguntas entrevistas

Eje Temático	Preguntas dirigidas a cada actor		
	Institucionalidad	ART	Comunidades
Sobre el proceso de construcción de paz en el municipio			
Paz territorial			
Capacidad institucional			
PDET (Participación política)			

Anexo 7 Matriz de Análisis de capacidades estatales

	Categoría	Subcategoría	Indicador	Fuentes
○	CAPACIDADES INSTITUCIONALES	Instituciones presentes en el municipio	Cantidad de funcionarios de los diferentes sectores (Fuerza pública,	Sistemas de información de los municipios y

		administración de justicia, presencia de poder ejecutivo, entre otras	cartografía social. Cuestionario a la población.
	Cualificación de los funcionarios	Capacitación de los funcionarios, Resultados de EDL	
	Cumplimiento de funciones públicas	Funcionarios	
	Coordinación e interdependencia institucional (p. 171)		
	Capacidad militares y de policía p.326		
CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS		NBI	Sistemas de información de los municipios y cartografía social
	Reclutamiento meritocratico /Carrera profesional (Gerth y Mills, 1958:200-203; Parsons, 1964:334-335; Stinchcombe, 1974).	Redes de acueducto	
	Grado de desigualdad política y economica (Cárdenas, 2014, p. 84)	Relación cantidad escuelas/ población en edad escolar	
		Centros de Salud	
		Conectividad	
	CAPACIDADES POLÍTICAS	Habilidad para procesar las demandas sociales	
Juntas de acción local			
Secretarías municipales			
"Poder infraestructural estatal (pp.133 - 134)"		Mecanismos de participación instaurados	
Sistema de Gobierno / Regimen político (pp. 180 - 201)			
Clientelismo y Corrupción (p. 218)			