



DOCUMENTO DE TRABAJO 19

Siete proposiciones que demuestran porqué los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET del Gobierno no son los PDET concebidos en el Acuerdo de paz

Centro de Pensamiento y Diálogo Político

Bogotá, Abril de 2020



CENTRO DE PENSAMIENTO
Y DIÁLOGO POLÍTICO

Resumen

El presente documento de trabajo tiene como propósito principal suministrar elementos de juicio y análisis para avanzar en la demostración de que los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET publicitados por el Gobierno nacional no corresponden en su definición y contenidos a los PDET establecidos en el Acuerdo Final de Paz. Y, en ese sentido, que se está frente a otro de los componentes de la política de simulación, que se advierte también en otros campos de la implementación.

Para el logro de ese propósito, el documento se fundamenta en el desarrollo de las siguientes siete proposiciones:

1. Los 16 PDET del Acuerdo de paz, entendidos como instrumentos de planificación y gestión del territorio, no han sido realmente adoptados por el Gobierno nacional. A lo sumo, hay una aproximación parcial a los *Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)*.
2. La metodología empleada para la formulación de los PATR, como los objetivos trazados para su estructuración por parte de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, arrojan resultados que difícilmente logran aportar a la transformación estructural del campo como lo pretende el AFP.
3. Los PATR no cumplen estrictamente las salvaguardas étnicas, ni contemplan la concepción étnico-territorial.
4. La implementación y el enfoque de los PDET se desnaturaliza con la superposición de figuras como las *Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII)* denominadas Zonas Futuro.
5. La formulación de los PDET no responde al principio de integralidad que caracteriza de manera esencial la Reforma Rural Integral (punto 1 del AFP).
6. Los PDET no cuentan con financiación asegurada. El elevado peso que asume el Sistema General de Participaciones limita los enfoques participativo y territorial que les deben brindar sustento.
7. Las “obras PDET”, las “obras de pago por impuestos” y los proyectos aprobados mediante el OCAD Paz¹ no implican, necesariamente, la implementación de los PATR existentes.

Presentación

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), núcleo central de la Reforma Rural Integral (RRI) y elemento dinamizador del enfoque territorial, fueron contemplados por el Acuerdo Final de Paz (AFP) como los instrumentos de planeación y gestión de las subregiones en las cuales se priorizaría la implementación, con el propósito de establecer unas condiciones mínimas de desarrollo para contribuir a superar la violencia del pasado y permitir la integración de los territorios particularmente afectados por el conflicto armado a la economía nacional.

Según el Acuerdo Final de Paz (AFP), estos planes pretenden promover un relacionamiento equitativo entre campo y ciudad, así como el bienestar y buen vivir de las comunidades; la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural; el desarrollo de la economía campesina, familiar, comunitaria; las

1. Los Órganos colegiados de administración y decisión Paz (OCAD Paz), creados por el Acto Legislativo 04 de 2017, son responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) que se destinan a la implementación del AFP.

formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos y de las regiones golpeadas por el conflicto; el reconocimiento y promoción de las comunidades. Todos estos son componentes que, en su conjunto, buscan contribuir a transformar la vida en el campo, y a proveer condiciones para la construcción de la paz y la reconciliación (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

Como instrumentos de planeación, de acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017, las prioridades y metas de los PDET deben quedar recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Igualmente, se dispuso una articulación a nivel local con los planes municipales y demás instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio. También se consideró la necesidad de integración entre el PDET y otros planes territoriales, cuya convergencia se orientara hacia la transformación del campo (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016; Decreto Ley 893, 2017, art. 6).

Para cumplir con dichos objetivos e instrumentalizar los PDET, el AFP también contempló los *Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)*, los cuales deben ser elaborados de manera participativa en y con todos los niveles del ordenamiento territorial y en cada una de las zonas priorizadas (en total 16 subregiones que agrupan 170 municipios).

Como requisitos mínimos, los PATR deben contemplar:

- a) unos lineamientos metodológicos; un diagnóstico; la visión del territorio; los enfoques diferencial, territorial y reparador;
- b) un capítulo de programas y proyectos orientadores de la ejecución;
- c) un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación y unos mecanismos de rendición de cuentas y control (Decreto Ley 893, 2017, art. 6).

El gobierno de Iván Duque Márquez ha manifestado estar comprometido con la implementación de los PDET; aunque estos se presentan como parte de la política de “Paz con Legalidad”, evitando la alusión explícita al AFP. En el informe de la Consejería Presidencial para la Estabilización y Consolidación (CPEC, 2019), se menciona que en este gobierno fueron aprobados 14 de los 16 “Planes PDET”; se informa sobre el avance de una multiplicidad de “Obras PDET” y “Obras por Impuestos” que -de acuerdo con esa Consejería- el gobierno actual ha podido gestionar. El Consejero Presidencial, Emilio Archila, ha sostenido la importancia de este instrumento en la política gubernamental.

Estamos convencidos de que algo extraordinario está pasando con la Política de Paz con Legalidad y específicamente con los PDET. Hoy, los alcaldes de los 170 municipios más afectados por la violencia y la pobreza, y los gobernadores de los respectivos departamentos revalidaron su compromiso para llevar desarrollo, transformar territorios, y todo para cumplirles a las comunidades de sus regiones”, (Presidencia de la República, febrero 5 de 2020).

Sin embargo, gran parte de la información que se viene divulgando a la opinión pública y a la comunidad internacional sobre el éxito de los PDET y en consecuencia de la implementación del AFP, contiene imprecisiones de fondo y forma que deben ser advertidas. En realidad, se asiste a un escenario de simulación del cumplimiento de los objetivos perseguidos por los PDET, si se tienen en cuenta los términos establecidos en el AFP y en el decreto que los reglamenta. Un análisis detenido de su implementación da cuenta de la ausencia de visión estratégica y de la falta de una base técnica y financiera robusta que permita avanzar en el desarrollo de los objetivos trazados.

Con el fin de develar la simulación gubernamental en la implementación de los PDT, así como de poner en evidencia sus inconsistencias, este documento se propone el análisis de siete aspectos centrales (verdades) para problematizar el avance y estado actual de lo que el gobierno considera es su aporte a la implementación de los PDET. Entre estas problemáticas sobresalen:

- a) la falta de planeación estratégica en la formulación de los PATR;
- b) las debilidades de la metodología participativa efectuada desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART);
- c) el incumplimiento de las salvaguardas étnicas;

- d) la creación de nuevas figuras de intervención territorial que ponen en cuestión el enfoque PDET;
- e) la falta de integralidad de los PDET con otros instrumentos de la RRI;
- f) la desfinanciación y las limitaciones presupuestales que se imponen a los enfoques territorial y participativo de los PDET;
- g) y la puesta en marcha de proyectos y obras desarticulados de los propósitos del PDET y el AFP.

1. Los 16 PDET, entendidos como instrumentos de planificación y gestión del territorio, no han sido realmente adoptados por el Gobierno nacional. Los PDET del Gobierno no son los PDET del Acuerdo de paz.

La Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación (CPEC) ha hecho copiosa referencia y difusión sobre la adopción de 16 PDET. Al hacerlo, presenta 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), poniendo en evidencia la falta de rigor: Los PATR no son por definición los PDET. A lo cual se agrega que los PATR -que son la base para hacer operativos los PDET- cuentan con debilidades técnicas en el diseño de origen que les impiden constituirse en el mecanismo para el logro de ese propósito.

Los PDET del Acuerdo de paz tienen - en su concepción original - un alcance mayor a los PATR. Además de contenerlos, establecen la estrategia de articulación entre éstos con los Planes Nacionales de la RRI y el Plan Nacional Integral de Sustitución (PNIS) y, a nivel local, con otros instrumentos de planeación de los entes departamentales y municipales, y con otros existentes en el territorio como los planes de los pueblos y comunidades étnicas, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC). En consideración a ese entendimiento más complejo, los PDET no pueden reducirse a los PATR. Éstos representan apenas uno de sus componentes en el propósito de contribuir también a que los ejercicios participativos contemplados en el AFP cuenten con una base sólida desde la perspectiva de la planeación y gestión territorial.

Por otro lado, bajo el entendido que los PATR² instrumentalizan apenas una parte de los PDET, vale decir que éstos presentan debilidades técnicas en al menos cinco aspectos:

1. En los documentos de los PATR no se presenta un diagnóstico donde se expongan datos claros, sustentados y analizados para permitir la definición de los ejes estratégicos.
2. Los PATR no contemplan metas con una línea base, una dimensión para el cambio esperado y un indicador de medición.
3. Los objetivos de los PATR no describen acciones claras con finalidades determinadas que permitirían definir productos e impactos.
4. No se realiza ningún tipo de relación entre objetivos e iniciativas para entender el encadenamiento lógico de las intervenciones.
5. No se establece un costeo técnico atendiendo a las iniciativas priorizadas en estos planes, sino que se mantienen los rubros establecidos en el Conpes 3932 de 2018 que se construyeron a

2. Los PATR adoptados según la ART (2020) son: 1) PATR Arauca de agosto 3 de 2018, 2) PATR Subregión Sur de Bolívar de agosto 3 de 2018, 3) PATR Subregión Sur del Tolima del 29 de agosto de 2018, 4) PATR Montes de María del 4 de septiembre de 2018, 5) PATR Sub región Chocó del 19 de septiembre de 2018, 6) PATR Subregión Sur de Córdoba del 21 de septiembre de 2018, 7) PATR Subregión Urabá Antioqueño del 5 de octubre de 2018, 8) PATR Catatumbo de octubre 22 de 2018, 9) PATR Putumayo del 22 de octubre de 2018, 10) PATR Pacífico y Frontera Nariñense del 28 de diciembre de 2018, 11) PATR Norte Patía y Norte del Cauca del 28 de diciembre de 2018, 12) PATR Subregión Macarena Guaviare de febrero 6 de 2019, 13) PATR Subregion Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteno del 13 de febrero de 2019, 14) PATR Subregión Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño del 19 de febrero de 2019, 15) PATR Sierra Nevada y Perijá de febrero 19 de 2019 y 16) PATR Pacífico Medio de marzo 19 de 2019.

partir de una metodología que no contempló las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación - PMI, las cuales se encaminaban a orientar de manera efectiva una medición real del estado de la implementación (Cepdipo, 2018a).

Como consecuencia de lo expuesto, es preciso señalar que hasta el momento no se cuenta con los PDET del Acuerdo de paz, entendidos como como planes de desarrollo territorial que, al trazar un horizonte regional efectivo y en sintonía con los demás instrumentos de planeación existentes, incidan de manera estratégica y efectiva hacia la transformación del campo en Colombia.

2. La metodología empleada para la formulación de los PATR, como los objetivos trazados para su estructuración por parte de la Agencia de Renovación del Territorio - ART, arrojan resultados que difícilmente logran aportar a la transformación estructural del campo como lo pretende el AFP.

La metodología definida discrecionalmente por la ART para la formulación participativa de los PATR no tuvo un enfoque territorial, lo cual se ve reflejado en al menos cuatro realidades que menoscaban el potencial atribuido a estos instrumentos por parte del AFP:

- a) Los espacios para la definición de una visión de territorio -punto de partida para su estructuración y uno de los componentes mínimos del instrumento según lo plantea el Decreto Ley 893 de 2017- no permitieron surtir diálogos de alcance profundo para avanzar en una discusión de fondo sobre un proyecto de desarrollo territorial en estricto sentido. Esta situación limitó los insumos que servían de soporte fundamental para dar paso a la definición de unas iniciativas que impactaran de manera estructural el territorio.
- b) La metodología aplicada no comprendió un enfoque territorial de amplio alcance en la medida en que se sustentó en la visión tradicional de la división político-administrativa y a partir de discusiones de corte sectorial. Esto llevó a que las discusiones no fueran recogidas como proceso sino como segmentos, por lo cual las asambleas a nivel veredal no lograron sistematizarse como parte estructurante de un ejercicio de planeación que abordara una mirada territorial compleja que superara la visión de municipalización; como tampoco ocurrió en las coordenadas de construcción de una perspectiva subregional. Es por esta razón que el proceso arroja 32.808 iniciativas en relación con ocho pilares³ predeterminados unilateralmente por parte del gobierno nacional. Del total de las iniciativas, 31.630 (96%) son de carácter municipal, mientras que solo 1.178 iniciativas son de carácter subregional. Lo anterior refleja un fuerte énfasis municipal por encima de una mirada de región o subregión como se pretendía en el AFP.
- c) La falta de claridad sobre los objetivos estratégicos en la construcción de estos instrumentos y la debilidad en la asesoría técnica durante el ejercicio de formulación, llevaron a la inclusión de iniciativas que, aunque son de importancia para la población, y por lo tanto resultan legítimas, tratan asuntos que no están llamados a integrar estos planes de acción. En este sentido, el contenido de algunas propuestas responde a responsabilidades cotidianas y básicas del Estado (que deberían garantizarse con o sin la existencia del AFP), mientras otras tantas terminan distanciándose del AFP y del Plan Marco de Implementación - PMI. Dado lo anterior, muchas iniciativas no constituyen realmente intervenciones estatales adicionales a las que ya están consagradas constitucional y legalmente como se supone debería ser el aporte reparador del AFP a estas regiones.

En una revisión general que realizó el Centro de Pensamiento y Diálogo Político Cepdipo sobre los PATR, se pudo identificar, por ejemplo, que de las 85 iniciativas subregionales que fueron

3. Los pilares que estableció la ART para el ejercicio participativo son: ordenamiento social de la propiedad rural; infraestructura y adecuación de tierras; salud; educación rural; vivienda y agua potable; producción agropecuaria y economía solidaria; garantía progresiva del derecho a la alimentación, reconciliación, convivencia y construcción de paz

priorizadas en el PATR de la subregión Alto Patía Norte del Cauca, sólo 46 (es decir un 54%) podrían llegar a significar al menos un mínimo avance en materia de implementación territorial del AFP, dado que las demás tienen vacíos técnicos en tanto no se corresponden con la implementación del AFP o el PMI, o hacen referencia al cumplimiento de deberes mínimos del Estado (como por ejemplo atender a la población menor de cinco años con desnutrición crónica). Además de lo anterior, es preciso señalar que en todo caso, esas 46 iniciativas no definen, o no hacen parte de líneas estratégicas dirigidas a la transformación estructural de la subregión.

- d) En consecuencia, los espacios de participación surtidos por la ART, arrojan como resultado un listado de acciones que siendo legítimas y valiosas para la población en perspectiva de resolver diversas necesidades existentes en los territorios, no logran constituir una apuesta territorial de desarrollo a partir de la cual generar condiciones para la transformación de estas subregiones en los términos definidos por el AFP.

De lo anterior se infiere que, en el contexto de una política de simulación, como lo es la actual política gubernamental, buena parte de las medidas y acciones realizadas por el Gobierno sean presentadas como parte de la implementación de los PDET, cuando en sentido estricto se trata de obligaciones y acciones consuetudinarias del Estado en diferentes campos.

3. Los PATR no cumplen estrictamente las salvaguardas étnicas, ni contemplan la concepción étnico-territorial.

El AFP contempla tres grandes salvaguardas étnicas a ser consideradas en el curso de su implementación:

- a. Una defensa del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, libre e informada, teniendo en cuenta la objeción cultural si así se decidiera;
- b. La incorporación de un enfoque transversal étnico, de género, familias y generación;
- c. La garantía de que ninguna acción derivada de la implementación del Acuerdo se oriente en detrimento de los derechos ya constituidos de los pueblos étnicos.

Pese a que en la estructuración de los PATR, la CPEC (2019) hace referencia a la definición de una ruta diferencial étnica; a un alto grado de participación de los pueblos y comunidades étnicas; a la vinculación de la totalidad de las autoridades étnicas de los 170 municipios PDET; y a la inclusión de un importante número de iniciativas con enfoque étnico, es preciso señalar lo siguiente:

1. La ART abordó los asuntos étnicos de forma tan marginal desde el inicio del proceso, que la ausencia de lineamientos claros sobre la incorporación del enfoque étnico para la construcción e implementación de los PDET provocó discusiones y diferencias entre la entidad y las autoridades y comunidades étnicas, situación que produjo retrasos y debilidades en el proceso mismo de participación de los pueblos y comunidades étnicas en el PATR.
2. En contraste con lo reportado por la CPEC, la concepción territorial para la construcción de los PATR se circunscribió exclusivamente a las divisiones político-administrativas municipales, a las cuales se sumaron los ejercicios étnicos autónomos que pudieron realizarse, lo cual termina por desconocer que los pueblos étnicos tienen una apropiación territorial diferente que incorpora elementos históricos, culturales, ecosistémicos, cosmogónicos y espirituales que exigían un tipo de organización del diálogo especial.
3. Si bien parecen haberse surtido los Mecanismos Especiales de Consulta Previa con los pueblos étnicos participantes de cada PATR según lo estableció el Decreto Ley 893 de 2017, es preciso señalar que en desmedro de un enfoque transversal étnico, los espacios de reunión tampoco se sustentaron en una visión estratégica de planificación en donde los planes de vida, planes de etnodesarrollo y demás planes propios de los pueblos y comunidades étnicas fueran la base de

una discusión para incidir en la transformación de sus territorios, para tejer articulación con otros planes previamente existentes, así como para impactar los espacios territoriales compartidos por la población de la subregión en donde hacen presencia pueblos y comunidades étnicas.

4. En consecuencia, el ejercicio nuevamente redundó en la discusión segmentada y bajo los mismos ocho pilares definidos por la ART que a su vez arrojan un listado de iniciativas que aunque necesarias y legítimas en consideración a que fueron planteadas por las comunidades, no tienen el potencial de brindar las apuestas estratégicas de transformación territorial y con enfoque étnico que pretende el AFP.

Ahora bien, el asunto de mayor preocupación es que una vez recogidas las iniciativas priorizadas por los pueblos y comunidades étnicas, la ART definió unilateralmente -como consta en varios de los documentos de PATR-, que su implementación sería evaluada de acuerdo con parámetros presupuestales, técnicos y de oferta; en contravía del carácter principal y no subsidiario de la consulta previa, tal como está establecido en el AFP. Bajo este escenario, persiste una incertidumbre sobre los criterios de priorización y viabilidad que se establezcan para la puesta en marcha de estas iniciativas en detrimento de los compromisos asumidos de antemano por el Estado producto de los acuerdos con los respectivos pueblos étnicos.

En consideración a lo anterior, aunque los pueblos y comunidades étnicas fueron incluidos en los ejercicios de construcción de los PATR producto de lo cual se cuenta con unas iniciativas propuestas por estas comunidades, hubo una incapacidad de los PATR de acoger discusiones sobre una visión de territorio de mayor alcance, en la que los planes de vida, planes de etnodesarrollo y demás planes propios fueran parte estructurante de la planificación territorial. Esto sin duda tiene como consecuencia la puesta en riesgo de las tres salvaguardas étnicas contenidas en el AFP.

4. La implementación y el enfoque de los PDET se desnaturaliza con la superposición de figuras como las Zonas Estratégicas de Intervención Integral (ZEII) denominadas Zonas Futuro.

La política de *Paz con legalidad* del actual gobierno propone una intervención territorial por parte del Estado que busca generar la estabilización y consolidación territorial a partir de un fortalecimiento de la política social asistencial y la política de seguridad proporcionada por la fuerza pública.

En sintonía con esta postura, el Gobierno nacional habilitó la declaración de las ZEII como regiones “afectadas por la criminalidad que afecte la seguridad nacional, con el fin de proteger a la población y garantizar una acción unificada, coordinada, inter-agencial, sostenida e integral del Estado” (artículo 2 de la Ley 1941 de 2018), en las cuales se definirán *Planes Especiales de Intervención Integral (PEII)* de fortalecimiento del Estado que tendrán como prioridad la prestación de servicios sociales y medidas de seguridad reforzada de protección a la población.

Dado que existen algunas coincidencias en las características de definición de las ZEII y los criterios establecidos para la definición de los municipios PDET⁴, (más allá de la divergencia profunda en el enfoque y los propósitos), la Ley 1941 de 2018 señaló que dichos planes deben articularse con los PDET. Asimismo, el Decreto 2278 de 2019 estableció que los PEII debían contener un plan de aceleración de los

4. El punto 1.2.2 del AFP estableció como criterios para la definición de los PDET los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión y la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas. Por su parte, el artículo 2.6.1.2.1. del Decreto 2278 de 2019 establece como criterios para la definición de las ZEII los siguientes: Intereses nacionales, espacios vacíos de institucionalidad o con precaria institucionalidad, altos índices de criminalidad, déficit en el goce de derechos y necesidad de medidas reforzadas de protección a la población, índices de necesidades básicas insatisfechas, pobreza extrema y alta presencia de población víctima de la violencia, amenaza al agua, la biodiversidad y el medio ambiente, áreas de frontera, amenazas a la integridad del territorio y economías ilícitas.

PDET para hacer efectiva la prestación de servicios sociales; un plan de medidas reforzadas por parte de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional para proteger a la población; y un plan de fortalecimiento del Estado social en perspectiva de orden público y administración de justicia (artículo 2.6.1.2.2).

Esta iniciativa de intervención territorial claramente implica una superposición de los PEII sobre los PDET que desnaturalizan la concepción de estos últimos en al menos tres aspectos centrales:

- a) Se menoscaba su rango como instrumento de planeación y gestión;
- b) Se impone una lógica de securitización y pacificación por cuenta de la presencia y acción de la fuerza pública en los territorios que desplaza lógica de intervención estatal hacia la transformación del campo;
- c) Se desconocen las expectativas colectivas que en todo caso pudieron haberse podido gestar con los ejercicios participativos que tuvieron lugar para la construcción de los PATR existentes.

Al respecto la Corte Constitucional reiteró la necesidad de garantizar que los PEII guardaran “coherencia e integralidad con las normas de implementación y los compromisos del Acuerdo Final en materia de intervención del Estado en zonas más afectadas por el conflicto” (El Espectador, febrero 6 de 2020). No obstante, a pesar del valor que tiene este reciente pronunciamiento por parte del Alto Tribunal, está claro que la estrategia de intervención territorial del gobierno implica una superposición de figuras antagónicas a la luz del AFP que ponen en riesgo la obligación impuesta por este mismo ente judicial en cuanto que el Acuerdo sea asumido como una política de Estado y que no esté sometida a los intereses, prioridades y propósitos políticos de los gobiernos de turno (Corte Constitucional C-630, 2017).

5. La formulación de los PDET no responde al principio de integralidad que caracteriza de manera esencial la Reforma Rural Integral (punto 1 del AFP).

Tal como lo señala el punto 1.2.5. del AFP los PDET se comprendieron como el mecanismo de diseño y ejecución en los diferentes territorios priorizados de los *Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral (PNRRI)*⁵, razón por la cual la garantía de una implementación integral del punto 1 se sustentaba en la adopción de los 16 PNRRI a partir de los cuales se brindaba soporte para la implementación territorial de los mismos en las subregiones PDET.

A pesar de lo anterior, a más de tres años de la implementación del AFP solo se han adoptado cinco de los 16 PNRRI⁶: Electrificación rural; construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural; Vías, conectividad; y Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria. Este retraso, pone en riesgo las iniciativas que en todo caso fueron definidas en las 16 subregiones, ya que hay asuntos dentro de estos PATR que para ser implementados necesitan la existencia y puesta en marcha de los diferentes planes nacionales.

5. Los PNRRI son: 1) Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, 2) Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, 3) Plan Nacional de Asistencia Integral, técnica, tecnológica y de impulso a la investigación, 4) Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, 5) Plan Nacional de Conectividad Rural, 6) Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la producción de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, 7) Plan para apoyar y consolidar la generación de Ingresos de la Economía campesina, familiar y comunitaria, 8) Plan de Formalización Masiva de la propiedad rural, 9) Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural, 10) Plan Nacional de Salud Rural, 11) Plan de Zonificación Ambiental, 12) Plan Nacional de Fomento a la Economía Solidaria y Cooperativa Rural, 13) Sistema para la Garantía del Derecho Progresivo a la Alimentación, 14) Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales, 15) Plan Especial de Educación Rural, 16) Plan Nacional de Electrificación Rural.

6. Los PNRRI adoptados hasta ahora son: electrificación rural, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social rural, vías, conectividad y Promoción de la comercialización de la producción de la economía campesina, familiar y comunitaria.

Frente a la no implementación integral de la RRI establecida en el AFP y la no adopción de los PDET de acuerdo con su definición de origen, el Gobierno nacional ha afirmado que se formulará de una “hoja de ruta” (artículo 281 de la Ley 1955 de 2019) para la implementación de la política de estabilización y consolidación a partir de la cual se anuncia la guía de implementación de los PDET. Según la información reportada por el Gobierno nacional a la CSIVI⁷, hasta el momento, únicamente se ha contratado la una entidad privada que diseñara dicha hoja de ruta⁸.

Sumado a lo anterior, la CPEC (2019) establece en su último informe que la Agencia de Renovación del Territorio (ART) está desarrollando una estrategia de articulación interinstitucional a partir de la firma de los 16 PATR, cuyo objeto es la elaboración del “Plan Maestro de Estructuración” de proyectos para la implementación de los PDET, con el cual se busca identificar las estrategias y fuentes de financiación para estructurar cada uno de los proyectos allí establecidos⁹. De acuerdo con la información reportada por el Gobierno¹⁰, estos planes podrían estar dando lugar a una nueva priorización de las iniciativas contempladas en los PATR, sin contar con la validación de quienes participaron en su definición.

Por lo anterior, aunada a la imposibilidad de articular las iniciativas PATR a planes nacionales aún inexistentes -hecho que confirma la no implementación integral de la RRI- tampoco es claro cómo se relacionan las “hojas de ruta”, los planes maestros de estructuración, los PATR, los PDET y los PNRRRI para garantizar la implementación del punto 1, según lo establecido en el AFP. Por esa razón, también es apreciable un quebrantamiento del señalado principio de integralidad de la RRI.

Tal quebrantamiento se ve reforzado por el abandono *de facto*, por parte del Gobierno, del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que ha sido desplazado por la prioridad que se le decidió dar a política de erradicación forzada y al alistamiento del retorno a la aspersión aérea, contrariando igualmente las políticas, medidas y acciones, definidas el Acuerdo de paz. También por los resultados aún inexistentes en el otorgamiento gratuito de tierras a los campesinos sin tierra o con insuficiente tierra, y por los magros avances en los procesos de formalización de la pequeña y mediana propiedad en el campo, tal y como estaba previsto en los propósitos del Fondo de Tierras creado por el Acuerdo. La visión integral de la RRI y de los propios PDET supone comunidades rurales que accedan a propiedad sobre la tierra y que puedan avanzar en los planes de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

6. Los PDET no cuentan con financiación asegurada. El elevado peso que asume el Sistema General de Participaciones limita los enfoques participativo y territorial que les deben brindar sustento.

Con respecto a la financiación de los PDET solo se cuenta con unos costos indicativos por cada uno de los ocho pilares en torno a los cuales están estructurados los PATR y para cada uno de los PDET en el documento CONPES 3932 de 2018. Este documento se expidió con anterioridad a la realización de los ejercicios participativos y no incluye la valoración económica de las 32.808 iniciativas priorizadas en

7. Respuesta radicadas por el Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) el 23 de enero de 2020.

8. La firma que ha sido contratada es Deloitte (CPEC, 2020).

9. “La Agencia de Renovación del Territorio está desarrollando una estrategia de articulación interinstitucional a partir de la firma de los 16 PATR, cuyo objeto es la elaboración del Plan Maestro de Estructuración de proyectos para la implementación de los PDET, mediante el cual se identificarán las estrategias y fuentes de financiación para estructurar cada uno de los proyectos en los sectores de vías, agua y saneamiento, energía, educación, salud y proyectos productivos. Este último, se encuentra en construcción a partir de una ruta de trabajo y el desarrollo de mesas regionales en las subregiones del Sur de Tolima, Catatumbo, Sur de Bolívar y Arauca” (CPEC, 2019: 35).

10. Respuesta radicadas por el Gobierno Nacional ante la Comisión de Seguimiento Impulso, Verificación e Implementación del Acuerdo Final (CSIVI) el 23 de enero de 2020.

los 16 PATR hasta hoy formulados. En este sentido, aunque a nivel macro la formulación de los PATR y los PDET son coherentes con los montos indicativos estimados en el PMI, no es claro que el financiamiento de las mencionadas iniciativas sea consistente con el costeo proyectado en el señalado Documento Conpes, pues los precios empleados para calcular el valor de los productos y metas objetivo de los ocho pilares de los PATR no son públicamente conocidos y para ese momento no se tenía claridad sobre la amplitud ni naturaleza de las iniciativas recogidas.

Aunado a lo anterior, la CPEC ha señalado lo siguiente:

En cumplimiento del artículo 220 del PND: Trazador presupuestal para la construcción de paz de la Ley 1955 de 2019, en el proyecto de la Ley de Presupuesto se incluyó el Anexo Gasto Construcción de Paz PGN 2020 en el cual se presentan 41 proyectos asociados a PDET, cuya inversión programada asciende a \$634.958 millones (USD \$186,7). En octubre se realizaron mesas sectoriales con el propósito de reiterar la importancia de marcar los proyectos de inversión asociados a PDET teniendo en cuenta la aprobación, por parte del Congreso, del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2020 (CPEC, 2019: 50)

Sin embargo, en términos de disposiciones presupuestales, en el PGN 2020 no se logró identificar un rubro presupuestal específico para estos planes. A lo sumo se podría decir que hay inversiones contempladas para la RRI, que -en sentido estricto- no necesariamente corresponden a la implementación de las iniciativas priorizadas en los PATR.

Adicionalmente, es preciso señalar que el 85.5% de los recursos destinados a la implementación del AFP se dirigen a la RRI, por lo cual se entiende que gran parte de la financiación de los PDET implicaría el mayor esfuerzo de recursos dirigidos a la implementación. No obstante, el Gobierno nacional ha establecido fuerte subordinación financiera del PMI y de la implementación de los PDET a la canalización de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Incorporar los gastos del SGP como inversiones del PMI implica que los recursos frescos destinados a los PDET equivalen únicamente al 39% de su presupuesto, al 56% de los recursos previstos para la la RRI y al 62% de lo estimado para la totalidad del PMI. Adicionalmente, la relevancia que asume el SGP en la financiación de los PDET, la RRI y el PMI significa:

- a) Imponer serias restricciones presupuestales a los procesos participativos que se supone deben sustentar la formulación de los PDET y de los Planes de Acción para la Transformación Regional PATR, en tanto las transferencias territoriales son recursos de destinación específica que no pueden ser administrados de manera autónoma por los municipios.
- b) Ralentizar la superación de la pobreza extrema rural, la disminución de la pobreza rural multidimensional y el cierre de las brechas territoriales existentes, debido a la precariedad de los recursos frescos que se canalizarán desde el Presupuesto General de la Nación PGN a las regiones PDET, y a que los 170 municipios que componen dichas regiones se caracterizan por su disminuida capacidad para generar recursos propios y formas endógenas de desarrollo.

Estas problemáticas conciernen a todos los territorios PDET: unas por la excesiva importancia del SGP en la financiación de los PATR; otras por el elevado nivel de ejecución de recursos del SGP que se tendría después de tres años de ejecución presupuestal, si no se aclara la temporalidad de la puesta en marcha de los PDET y se reajusta el horizonte de implementación.

Finalmente, vale la pena señalar que, dado que el 96% de las iniciativas que arrojan la totalidad de los 16 PATR se circunscriben al municipio, hasta el momento su implementación reposa en cabeza de las administraciones locales cuya característica principal ha sido la debilidad financiera y fiscal (la mayoría de los municipios PDET están clasificados en la categoría 6), lo cual alerta sobre un riesgo adicional respecto de las garantías de cumplimiento del conjunto de las iniciativas priorizadas en las 16 subregiones.

7. Las “obras PDET”, las “obras de pago por impuestos” y los proyectos aprobados mediante el OCAD Paz¹¹ no implican, necesariamente, la implementación de los PATR existentes.

Los reportes mensuales publicados por la CPEC frente a la implementación del AFP presentan como avance de la ejecución de los PDET las “obras PDET”, las “obras por impuestos” y proyectos aprobados por el OCAD Paz. No obstante, no todas estas obras y proyectos se dirigen a la implementación de las iniciativas priorizadas por las comunidades y sectores sociales producto de los ejercicios participativos que se surtieron en los territorios para la construcción de los PATR.

Las “obras PDET”, anteriormente llamadas Obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria (Obras PIC), fueron concebidas como una estrategia de la ART para atender necesidades de las comunidades rurales que vivían cerca de los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR) y presentaban cultivos de uso ilícito, junto al Plan 50/51, que pretendía la construcción de 2500 km de vías terciarias o su mejoramiento. Por esta razón se proponía la participación de las comunidades en la ejecución de estas iniciativas. No obstante, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación (PGN) (2019), precisamente este cambio de siglas ha generado confusiones en las comunidades, pues estas obras no se relacionan directamente con los compromisos de los Pactos Municipales o de los PATR (p. 52). De otro lado, es preciso advertir que el Estado, en cabeza del gobierno del presidente Iván Duque no puede considerar la ejecución del PDET mediante este tipo de obras, pues precisamente la función de estas era solventar necesidades menores, mientras que los PDET, a diez años, pretenden transformar realidades mucho más complejas.

Las obras por impuestos fueron una iniciativa del gobierno de Juan Manuel Santos que posibilitó a las empresas pagar hasta el 50% de su impuesto sobre la renta a cargo, a través de la ejecución directa de proyectos de inversión a desarrollarse en las *Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC)*¹², para impulsar la construcción, mejoramiento, optimización o ampliación de infraestructura y la dotación para el suministro diferentes servicios (Decreto 1915 de 2017).

Dada su naturaleza, estas obras no implican necesariamente inversiones exclusivamente dirigidas a la implementación de los PATR, si bien puede haber una coincidencia espacial de las ZOMAC con las subregiones PDET. Además, no se cuenta con un mecanismo claro de articulación de las inversiones en ZOMAC que coincidan con los objetivos definidos en los PDET, pues la empresa privada decide qué, cómo, cuándo y dónde quiere hacer las obras.

Con respecto a los proyectos aprobados por el OCAD Paz, si bien es posible que algunos se refieran a la implementación de las iniciativas priorizadas colectivamente en los PATR, lo cierto es que no necesariamente todos los proyectos aprobados se dirigen a ello, pues la mayoría de los proyectos aprobados de OCAD Paz se han dirigido a infraestructura vial, lo cual no es consistente con la visión integral de las inversiones que deberían financiarían los PATR y los PDET.

Consideraciones finales

La continua información que viene produciendo el Gobierno nacional, dentro de una muy elaborada estrategia mediática, presenta un cuadro alentador del estado actual de los PDET, que dista de manera enorme de las realidades que se vienen presentando en los territorios. Los argumentos aquí expuestos

11. Los Órganos colegiados de administración y decisión Paz (OCAD Paz), creados por el Acto Legislativo 04 de 2017, son responsables de la definición de proyectos de inversión financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías (SGR) que se destinan a la implementación del AFP.

12. Se trata de 344 municipios que pueden consultarse en: <http://www.renovacionterritorio.gov.co/gestionhumana/descargar.php?idFile=23781>

permiten señalar que se le están mostrando - tanto a la opinión pública, como a la comunidad internacional - logros que en sentido estricto no corresponden a los PDET concebidos en el Acuerdo de paz de La Habana; así en la propaganda oficial se señalen como tales. Además de no responder a la visión consagrada en el Acuerdo, las ejecutorias gubernamentales se derivan en gran medida de obligaciones constitucionales y legales ya existentes, frente a las cuales hay ya un compromiso del Estado, con o sin Acuerdo de paz. Si tales obligaciones se renombran y encuadran dentro de un nuevo enfoque de PDET, el que afirma desarrollar el Gobierno, es evidente que se está frente a una estrategia de simulación de la implementación. Para que se tengan PDET según lo convenido por las partes en La Habana es preciso que se respete la integralidad del Acuerdo y que el proceso de implementación de encauce por el conjunto de componentes de la RRI.

Bibliografía

- » ART. (s.f). Hoja de ruta PDET.
- » ART (febrero 17 de 2020). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. ULR http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- » ART (2019). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. URL http://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- » Cepdipo. (2020). El financiamiento de los programas de desarrollo con enfoque territorial: simulación, impactos e inconsistencias. Documento de Trabajo N° 18, recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2020/03/18-Financiamiento-de-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial.pdf>
- » Cepdipo (2019). De la paz ausente a la paz simulada. Análisis del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2020. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 16.
- » Cepdipo. (2019a). La implementación del Acuerdo Final durante los primeros 8 meses de gobierno de Iván Duque Márquez, Documento de trabajo #13, recuperado de: <https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2019/10/13-implementacion-8-meses-Duque.pdf>
- » Cepdipo (2018). Implementación del Acuerdo de Paz sin recursos. A propósito del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2019. Bogotá: CEPDIPO, Documento de Trabajo No. 3.
- » Cepdipo (2018a). Elementos para el análisis del Documento Conpes 3932 de 2018 sobre el Plan Marco de Implementación. Bogotá:Cepdipo, Documento de Trabajo No. 9.
- » Corte Constitucional. (11 de octubre de 2017) Sentencia de Constitucionalidad 630 [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo]
- » CPEC (2019). Informe de gestión 16 meses (Agosto 2018 - Diciembre de 2019). URL <http://www.portalparalapaz.gov.co/loader.php?lServicio=Tools2&lTipo=descargas&lFuncion=descargar&idFile=315>
- » DNP (2018). Documento 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. En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>
- » El Espectador (febrero 6 de 2020) Zonas Futuro no podrán desconocer mandato del Acuerdo de Paz: Corte Constitucional. URL: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/zonas-futuro-no-podran-desconocer-mandato-del-acuerdo-de-paz-corte-constitucional-articulo-903394>
- » Gobierno de Colombia & FARC-EP (2016) Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Bogotá.

- » PGN (2019) Primer informe al Congreso sobre el estado de avance de la implementación del Acuerdo de Paz 2016- 2019. Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz. Agosto. Bogotá.
- » Presidencia de la República (febrero 5 de 2020) Los PDET se armonizarán con los planes de acción regionales y municipales para transformar las zonas más afectadas por la violencia y la pobreza. En: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/PDET-se-armonizaran-con-planes-accion-regionales-municipales-para-transformar-zonas-mas-afectadas-violencia-pobreza-200205.aspx>