

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio

Balance bajo la metodología de observación y medición "El Siriri"



Notas Estratégicas

05



Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio

Balance bajo la metodología de
observación y medición "El Siriri"

*Sergio Guarín
Paulo Tovar
Ana María Amaya*

Notas Estratégicas

05

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio

Balance bajo la metodología de
observación y medición “El Siriri”

Elaborado por:

Sergio Guarín
Paulo Tovar
Ana María Amaya

Con el apoyo de:

Jorge Soto
Silvia Junca

Edición y corrección de estilo:

Martín Franco Vélez

Fotografías

Ministerio del Interior y Revista Semana

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

--

Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305. Bogotá
Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org



“El Siriri” ha sido posible gracias al Apoyo de Ford Foundation.
Los contenidos del texto son responsabilidad exclusiva de la FIP



Serie Notas Estratégicas No. 05 / Junio 2018

Actualmente la metodología “El Siriri” cuenta con el apoyo
del Programa ProPaz de la Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

El contenido del documento es responsabilidad exclusiva de
los autores y no compromete la línea institucional de la GIZ.



Implementado por

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

como/consult
Berghof Foundation

Contenido

5

PRESENTACIÓN

7

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CIERRE DE LA BRECHA CAMPO – CIUDAD: UN CAMINO PARA CONSTRUIR PAZ

10

LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL



EL SIRIRÍ VA A LOS PDET

27

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA EL NUEVO GOBIERNO

34

BIBLIOGRAFÍA

El presente documento fue elaborado por la FIP gracias a la aplicación de El Sirirí por parte de las siguientes organizaciones:



De igual manera, recoge los resultados del taller “Red Sirirí: aprendizajes 2017 y pasos a seguir”, realizado el 6 y 7 de diciembre de 2017. Además de las instituciones mencionadas, participaron:

- Corporación Ciederpaz
- Corporación Nueva Sociedad de la Región Nororiental de Colombia – Consornoc
- Fundación Cívica Pro Cartagena– Funcicar
- Fundación Redprodepaz
- Programa Paz y Competitividad de la Universidad Autónoma de Manizales

Presentación

En mayo de 2018 se cumplieron 18 meses de implementación del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno y las FARC-EP. Se trata de una agenda de implementación que, si bien está proyectada a 15 años, atraviesa un momento de incertidumbre.

A las dificultades propias del tránsito de la guerra hacia la paz en un país con deficiencias institucionales, se suman un ambiente político pugnaz y la falta de consenso social en torno a los beneficios derivados de la negociación. Aunque el presidente manifestó que “a pesar de los problemas, la implementación de la paz va viento en popa”¹, la percepción generalizada de la ciudadanía es que el Acuerdo de Paz naufraga.

Los datos más recientes de la encuesta que realiza bimensualmente Gallup (abril de 2018) arrojan que el 70% de los encuestados considera que la implementación va por mal camino; 5 puntos más que en la medición anterior (febrero de 2018) y la cifra más alta desde que se incluye esa pregunta. En ese contexto, no cabe duda de que el cambio de Gobierno y de Congreso tendrán repercusiones en el soporte político y el direccionamiento del Acuerdo.

Como aporte a la creación de un debate público informado, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) se ha propuesto generar insumos de análisis que permitan examinar la coyuntura de manera técnica, realista y propositiva. Desde nuestro punto de vista, la construcción de la paz en nuestro país es un propósito de largo aliento, que tiene que ver mucho más con nuestra consolidación institucional, la capacidad de adaptarnos creativamente a las circunstancias y nuestra eficacia a la hora de anticiparnos a las dificultades, que con el triunfo de un conjunto determinado de tesis políticas.

Aunque el presidente manifestó que “a pesar de los problemas, la implementación de la paz va viento en popa”, la percepción generalizada es que el Acuerdo naufraga

.....

¹ Declaración del presidente al término del gabinete para el posconflicto, 30 de marzo de 2018. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180430-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-del-Gabinete-de-Posconflicto> (recuperado el 08 de mayo de 2018)

Sabemos también que la implementación de un acuerdo de paz tan ambicioso como el suscrito con las FARC —que no se redujo a un pacto para el fin de la confrontación—, implica numerosos desafíos relacionados con la dinámica propia de los procesos de cambio institucional. Por eso estimamos que, en momentos de transición política, es necesario generar miradas constructivas, que ayuden a la identificación de ajustes y mejoras, y a evitar la tentación de echar por la borda los aciertos que han sido arduamente alcanzados.

Esta fue, precisamente, nuestra motivación para escribir el presente informe: hacer, con miras hacia el futuro, un ejercicio de monitoreo y análisis independiente del Acuerdo de paz desde la perspectiva de la participación ciudadana. El informe aborda un asunto central en términos de una agenda amplia de paz: Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

El primer capítulo enmarca los PDET en la discusión sobre desarrollo rural, participación y construcción de paz. En el segundo capítulo se describe en detalle el diseño de los PDET y su puesta en práctica. En el tercero se analiza, a partir de la aplicación de la metodología El Siriri², la calidad y la eficacia de los ejercicios de participación ciudadana que se realizan en el marco de los PDET. Finalmente, el cuarto capítulo sintetiza las conclusiones y contiene una serie de recomendaciones específicas para el próximo gobierno.

Estas recomendaciones constituyen los pasos que la FIP considera se deben seguir para que procesos como el de los PDET aporten sustantivamente al propósito de fondo que los sustenta: el desarrollo rural y la construcción de paz en Colombia.

• • • • •

² El SIRIRI es una metodología desarrollada por la Fundación Ideas para la Paz gracias a la financiación de la Fundación Ford, y con los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, La Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Pro-Cartagena FUNCICAR.



**PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL
CIERRE DE LA BRECHA
CAMPO – CIUDAD:
UN CAMINO PARA
CONSTRUIR PAZ**

01

I. Participación ciudadana en el cierre de la brecha campo – ciudad: un camino para construir paz

En Colombia existe una brecha alarmante de desarrollo entre las ciudades y el campo. La situación es tan marcada que, independientemente del indicador que se utilice, la pobreza rural supera a la urbana hasta llegar incluso a triplicarla (tabla 1). Por ello, la construcción de una paz sostenible requiere necesariamente que al cierre de la confrontación armada se sumen avances importantes y tangibles en la reducción de esta brecha.

TABLA 1

PRINCIPALES INDICADORES DE POBREZA EN COLOMBIA

INDICADOR	AÑO	URBANO (CABECERAS)	RURAL
NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS - NBI	2011	19,66%	53,51%
ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL	2016	12,1%	37,6%
POBREZA MONETARIA	2016	24,9%	38,6%

Fuente: Bases de datos y Boletines DANE (DANE, 2017)

En ese marco, ha hecho carrera un planteamiento que articula el desarrollo rural con los conceptos de territorio y participación ciudadana. Tras esta relación hay tres ideas principales. Primero, que la acción pública y privada sobre la ruralidad debe enmarcarse en un itinerario amplio de desarrollo territorial, en donde la actividad económica y social responda a las necesidades y aspiraciones del territorio como unidad del desarrollo. Segundo, que el campo colombiano requiere una fuerte inversión en bienes públicos tales como vías (principales, secundarias y terciarias); infraestructura (eléctrica, educativa, de salud,

de riego, vivienda, etc.) y acompañamiento técnico, y que esta debe hacerse con base en pactos con las comunidades. Y tercero, que el mecanismo más eficaz para lograrlo es la participación ciudadana, pues a través de ella es posible identificar las necesidades y deseos de la ciudadanía, priorizar acciones y generar confianza entre los actores participantes, tanto entre los distintos sectores ciudadanos, como entre estos sectores y la institucionalidad pública.

En la última década este planteamiento ha sido reiterado en dos importantes iniciativas. En primer lugar, el Informe Nacional de Desarrollo Humano, elaborado en 2011 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo el título: “Colombia rural: razones para la esperanza”; y en segundo, la “Misión para la Transformación del Campo”, una iniciativa del Gobierno del Presidente Juan Manuel Santos, liderada por el Departamento Nacional de Planeación, en la cual se impulsó un ejercicio de reflexión acerca de la problemática rural en Colombia y a la que se vincularon representantes del gobierno nacional, el sector privado y las comunidades campesinas, además de expertos nacionales e internacionales.

En efecto, el Informe Nacional de Desarrollo Humano (IDH) “Colombia rural: razones para la esperanza”, insiste en la necesidad de una reforma rural transformadora y propone una serie de acciones diferenciales para lograrla. Entre ellas, “fomentar la creación de consejos regionales de consulta para proyectos que se han de desarrollar en sus territorios”, y “promover la organización de escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública del campesinado [...] que cuenten con respaldo y reconocimiento gubernamental” (PNUD, 2011, p70). La Misión para la Transformación del Campo, por su parte, propuso en su informe “El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz” (2015), impulsar los “Programas de Desarrollo Rural Integral con

Enfoque Territorial” (PDRIET), cuyo objetivo principal debía ser el de “*articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio, a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios*”. La Misión también hizo énfasis en que esos programas debían construirse “*de manera participativa, partiendo de las potencialidades del territorio y las necesidades y aspiraciones de sus habitantes*” (Misión, 2015, p92).

El vínculo entre el desarrollo rural y la participación ciudadana fue retomado en el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC en noviembre de 2016. La evidencia más clara radica en la creación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET. En el Acuerdo, los PDET son iniciativas en 16 subregiones con una fuerte afectación del conflicto armado, cuyo objetivo principal es: “*[...] lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad [...]*” (Mesa de Negociación, 2016, p 21). Para cumplir este objetivo, el Acuerdo propone la formulación de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), uno para cada subregión, que deben construirse participativamente: primero, en núcleos de veredas; luego, en instancias municipales, y finalmente en instancias subregionales.³

Un hecho significativo es que los PDET, a diferencia de las propuestas del Informe Nacional de Desarrollo Humano y de los resultados de la Misión para la Transformación del Campo, han sido llevados a la práctica. Desde julio de 2017, con diferentes ritmos, la Agencia para la Renovación del Territorio (ART)⁴ viene realizando encuentros participativos por núcleos de veredas en las subregiones PDET. De esta manera, el Gobierno Nacional ha intentado materializar el planteamiento que sostiene que el desarrollo rural y la inversión en bienes públicos deben darse bajo la orientación de procesos participativos.

Para la FIP es muy importante analizar y monitorear de forma independiente este esfuerzo del Gobierno. Se trata de una oportunidad para profundizar en la comprensión del vínculo entre desarrollo rural, participación ciudadana y construcción de paz; y para estudiar en detalle el funcionamiento e impacto de un proceso participativo de amplia cobertura, proponer ajustes y hacer recomendaciones para iniciativas futuras.

Siguiendo este propósito, el siguiente capítulo contiene una descripción detallada de los PDET que parte desde su concepción en el texto del Acuerdo de paz, y explica el camino que el Gobierno Nacional ha recorrido para materializarlos (definición, cobertura, relación con los distintos ejercicios de participación que propone el Acuerdo, caracterización de la ART como institución encargada de impulsarlos, y ruta definida para la elaboración participativa de los PATR). Esto permitirá dimensionar la magnitud de esta iniciativa, así como los inmensos retos a los que se ha visto enfrentada desde el primer momento.

En el Acuerdo, los PDET son iniciativas en 16 subregiones con una fuerte afectación del conflicto armado, cuyo objetivo principal es: “[...] lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad

³ En el siguiente capítulo presentamos una descripción detallada de los PDET y de la ruta en 6 etapas para la formulación de los PATR.

⁴ La Agencia de Renovación del Territorio (ART), es una entidad estatal del sector descentralizado de la rama ejecutiva nacional, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, creada por el decreto Ley 2366 del 7 de diciembre de 2015, y modificada en funciones por el decreto 2096 de 2016.



**LOS PROGRAMAS
DE DESARROLLO
CON ENFOQUE
TERRITORIAL**

02

II. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial

2.1. Priorización: 170 Municipios

Según el decreto presidencial 893 de 2017, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) corresponden a un instrumento de planificación y gestión (art.1) cuya finalidad es la transformación de la ruralidad (art. 2) en 16 regiones prioritarias que abarcan un total de 170 municipios (art. 3); esto es, 10 municipios en promedio por región (Ver mapa 1).

Para priorizar los 170 municipios, el Gobierno nacional partió de cuatro criterios consignados en el

Acuerdo (numeral 1.2.2): (i) afectación del conflicto armado, (ii) cultivos de uso ilícito y economías ilícitas, (iii) niveles de pobreza, y (iv) capacidades institucionales.

En cada criterio se identificaron una serie de variables, con información existente (ver tabla 2), y se seleccionaron los municipios con mayores afectaciones. Posteriormente, estos municipios se agruparon en las 16 regiones y se añadieron unos nuevos para garantizar la continuidad geográfica. Con excepción de Icononzo (Tolima), todos los municipios con Zonas Veredales Transitorias de Normalización y Puntos Transitorios de Normalización quedaron incluidos en los PDET⁵. Según lo acordado, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del acuerdo (CSIVI) aprobó la priorización.

TABLA 2

CRITERIOS Y VARIABLES PARA LA PRIORIZACIÓN DE MUNICIPIOS PDET

CRITERIO	VARIABLES
AFECCIÓN DEL CONFLICTO	Intensidad de la confrontación armada. Victimización: homicidio, secuestro, masacres, despojo, desplazamiento, víctimas por minas antipersona, desaparición forzada, y asesinatos de sindicalistas, autoridades locales, periodistas y reclamantes de tierra.
CULTIVOS DE USO ILÍCITO Y OTRAS ECONOMÍAS ILEGÍTIMAS	Hectáreas de cultivos de coca e índice de vulnerabilidad. Explotación ilegal de minerales y contrabando.
NIVELES DE POBREZA	Índice de pobreza multidimensional.
DEBILIDAD DE LA INSTITUCIONALIDAD ADMINISTRATIVA Y CAPACIDAD DE GESTIÓN	Esfuerzo integral de cierre de brechas.

Fuente: Elaborado por la FIP a partir de del Decreto 893 de 2017, p.5 y 6.

•••••

⁵ Tanto las 23 Zonas Veredales Transitorias de Normalización como los 8 Puntos Transitorios de Normalización fueron los epicentros de la dejación de armas de las FARC y del inicio de su reincorporación a la vida civil.

MAPA 1

UBICACIÓN DE REGIONES PDET 2017



CONVENCIONES MAPA

▬ LÍMITE DEPARTAMENTAL

▬ LÍMITE MUNICIPAL

▬ ESCALA

REGIONES PDET

● ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA

● ARAUCA

● BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO

● CATATUMBO

● CHOCÓ

● URABÁ ANTIOQUEÑO

● MACARENA / GUAVIARE

● MONTES DE MARÍA

● PACÍFICO MEDIO

● PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE

● PUTUMAYO

● SIERRA NEVADA / PERIJÁ

● SUR DE BOLÍVAR

● SUR DE CÓRDOBA

● SUR DEL TOLIMA

● CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTE CAQUETEÑO

2.2. Un proceso prioritario

El decreto de creación de los PDET, así como de la entidad responsable de ellos, se enmarca en el acto legislativo 01 de 2016, el cual otorgó al presidente facultades extraordinarias para la implementación del Acuerdo. En ese sentido, los PDET nacieron con un mensaje de prioridad y urgencia, bajo el entendido de que con ellos se podía evitar la reproducción de las causas del conflicto armado.

Sin duda, estos programas ocupan un lugar privilegiado en el texto del Acuerdo: aunque se definen en el punto 1, se mencionan en 5 de los 6 puntos negociados. En términos de participación, este protagonismo de los PDET se ratifica. Una lectura del acuerdo en clave de participación ciudadana realizada por la FIP, identificó, a lo largo del texto, 67 ejercicios que involucrarían la interacción entre ciudadanía e institucionalidad pública (ver FIP 2017a); de esos 67, al menos el 40% está vinculado a los PDET.

Esta centralidad de los PDET en el Acuerdo, y la importancia de su componente participativo, puede resumirse señalando los siguientes puntos:

- En el punto 1 del Acuerdo, los PDET se declaran como el principal instrumento para la implementación de la reforma rural integral. Corresponden a los territorios prioritarios para la adjudicación y formalización de la tierra, articulan los Planes Nacionales para la Reforma Rural, y en ellos se elaboran, participativamente, los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).
- En el punto 2, sobre participación política y apertura democrática, se establecen como el marco de priorización para la estrategia de creación y promoción de veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia⁶.
- En el punto 4 se proponen como la guía metodológica de los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA). Estos planes deben ser construidos participativamente en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que crea el Acuerdo en este punto. También señala que en las regiones en las que coincidan los PDET y los PISDA deben articularse plenamente.
- En el punto 5, sobre el tema de víctimas, el Acuerdo señala que los PDET deben tener un enfoque reparador y que, por ello, incorporarán planes de reparación colectiva y planes de retorno y reubicaciones.
- En el punto 6, finalmente, se busca aportar a la sostenibilidad a los PDET a través de medidas como incorporar los PATR en los planes de desarrollo; promover su financiación con recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, y facilitar la contratación de organizaciones sociales para su ejecución. También señala la necesidad de contar con mecanismos especiales de consulta en los territorios PDET con comunidades indígenas y afrocolombianas. Adicionalmente, en el punto también se afirma que, en la medida del avance y de la disponibilidad de recursos, se podrán incorporar nuevas regiones a estos programas.

• • • • •

⁶ Esta priorización es explícita en el punto 6 del Acuerdo.

2.3. Entidad responsable y ruta de implementación

Para hacer de los PDET una realidad, el Gobierno Nacional designó a la Agencia para la Renovación del Territorio (ART). Es importante resaltar que su creación, además de una estrategia de implementación del Acuerdo de paz, obedeció a una reforma del sector rural colombiano incluida en el Plan de Desarrollo 2014 – 2018, que incluyó la liquidación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) y la creación de la Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural.

Según señala su decreto de creación, la ART nació con el objeto de “[...] coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno Nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integran de manera sostenible al desarrollo del país” (Decreto 2366, art. 3 de 2015). Por ello, entre sus funciones principales se encuentran coordinar la estructuración y ejecución de planes para la renovación territorial; diseñar los procesos de participación de la ciudadanía en estos planes, y adelantar su evaluación.

Con esta infraestructura normativa e institucional, en julio de 2017 el Gobierno nacional hizo el lanzamiento de los PDET en el departamento de Caquetá. Allí se oficializó que la duración de estos programas sería de 10 años, que involucrarían a cerca de 11.000 veredas en los 170 municipios priorizados, y que la inversión esperada para materializarlos rondaría los \$30.000 millones de pesos.⁷

Desde ese momento, la Agencia inició, con muy distintos ritmos, la construcción participativa de 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)⁸. Estos planes nacieron con la misión de diagnosticar las necesidades de cada una de las regiones

PDET, concertar las prioridades para que sean incluidas en los Planes Nacionales, y definir los modos en los que las comunidades participarían en la ejecución de los proyectos derivados.

La ART propuso seguir una ruta de planeación participativa de abajo hacia arriba, en 6 etapas que se proyectaron desde el lanzamiento de la iniciativa (etapa 1) hasta la socialización del PATR, en mayo del 2018 (etapa 6).

Luego del lanzamiento, la ruta contempla la realización de espacios amplios de participación o “pre-asambleas” (etapa 2), que aglutinan a las comunidades de varias veredas de cada municipio priorizado en los denominados “núcleos veredales”. Para las pre-asambleas, el equipo de la ART propuso que la comunidad identifique “oportunidades”, “problemáticas” y “pre-iniciativas” de las veredas, según 8 pilares que fueron prestablecidos así: 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo. 2. Reactivación económica y producción agropecuaria. 3. Educación Rural. 4. Vivienda, agua potable y saneamiento. 5. Derecho a la alimentación. 6. Reconciliación, convivencia y paz. 7. Infraestructura y adecuación de tierras. 8. Salud Rural.

El resultado de estas pre-asambleas consiste en la identificación de un conjunto de pre-iniciativas por pilar y en la constitución de “equipos motor” (delegados para cada uno de ellos). Con posterioridad, los distintos “equipos motor” del municipio deben reunirse para discutir las pre-iniciativas que se han propuesto en las pre-asambleas para cada uno de los pilares del PDET. En esta reunión de equipos motores, que se concibió con una duración de 3 días, se construye una lista final de “iniciativas” en la que, además, se establece si la prioridad de cada una es de corto, mediano o largo plazo.

•••••

⁷ Ver: <https://www.elespectador.com/noticias/paz/en-caqueta-se-hizo-el-lanzamiento-de-los-pdet-articulo-704636>

⁸ Según el decreto presidencial estos planes se revisarán cada 5 años

TABLA 3

COMPOSICIÓN DE LAS INSTANCIAS MUNICIPALES Y SUBREGIONALES PDET

INSTANCIA	COMPOSICIÓN
COMISIÓN MUNICIPAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA (MÍNIMO 25 PERSONAS)	Gerencia PDET + equipo territorial (3 personas aprox.) Alcalde y 5 delegados de alcaldía 1 delegado por grupo motor (9 en promedio) 5 delegados de organizaciones sociales 5 delegados del sector privado local 5 delegados del consejo municipal 1 delegado del Ministerio Público Socio estratégico (donde tenga lugar)
COMISIÓN SUBREGIONAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA (MÍNIMO 50 PERSONAS)	Gerencia PDET + equipo territorial (11 personas aprox.) 1 delegado de comunidades por municipio (10 en promedio) Alcaldes municipios PDET (10 en promedio) Gobernador y 5 delegados del equipo de la Gobernación 1 delegado del Ministerio Público 5 delegados de la Asamblea Departamental Grupo de notables: representantes de academia, Iglesia, sector privado, organizaciones sociales, autoridades étnicas, jóvenes, etc. 5 delegados de organizaciones sociales regionales 5 delegados del sector privado empresarial (elegidos entre los delegados a la CMPP)

Fuente: Elaboración FIP a partir de las presentaciones de la ART

Con este trabajo previo, se realizan las Asambleas veredales. En ellas, se convoca nuevamente a los asistentes de la pre-asamblea para que el equipo motor socialice y someta a consideración la lista de iniciativas (la asamblea puede introducir, en este punto, ajustes a la lista). El resultado de este proceso debe ser un conjunto de “*Pactos Comunitarios para la Transformación Regional*” (etapa 3).

El siguiente paso en la ruta PDET es llevar los pactos comunitarios a una instancia de participación municipal: las Comisiones Municipales de Planeación Participativa (cuya conformación se encuentra en la

tabla 3). Esta instancia toma los pactos comunitarios como insumos para la construcción de los “*Pactos Municipales por la Renovación*” (etapa 4), uno por municipio.

En estas Comisiones se definen nuevos delegados que asisten a instancias regionales, donde finalmente se deben concertar, a partir de los pactos municipales, los Pactos de Acción para la Transformación Regional (PATR) de las 16 regiones PDET (etapa 5). Dichos planes, como se mencionó anteriormente, serían socializados en la etapa final de la ruta.

Para sacar adelante esta tarea titánica, la ART dispuso, además de un grupo de trabajo a nivel nacional, de 16 equipos regionales con un total de 167 gestores municipales, contemplando que en los núcleos veredales se conformarían unos 1.490 grupos motor.⁹

2.4. Muchas dificultades para avanzar

Hasta el momento, la ART no ha podido ejecutar el cronograma propuesto en la ruta de los PDET. Diversos motivos explican este incumplimiento: por un lado, problemas de orden público en varios municipios han retrasado su avance; por otro, los tiempos necesarios para pasar de una etapa a la otra han sido superiores a los estipulados. También ha jugado un papel muy importante el hecho de que la ART (como profundizaremos más adelante) haya asumido este ambicioso proceso de forma solitaria, y arrancado prácticamente desde cero en los procesos de participación. Esta es una seria dificultad teniendo en cuenta que en la propia misión de la ART está su carácter de coordinación. Así, a las demoras administrativas y logísticas que plantea una operación como esta, se ha

.....

⁹ Datos de las presentaciones ART en territorio

sumado la falta de alianzas estratégicas con actores regionales (públicos, sociales y del sector productivo), necesarias para movilizar un proceso participativo de estas dimensiones.

La participación de la ciudadanía ha sido masiva. Según declaraciones del Presidente, cerca de 220.000 personas han asistido a los ejercicios propuestos por la ART. Sin embargo, a inicios del mes de marzo, sólo en 30 de los 170 municipios se había realizado algún tipo de avance (en especial en la etapa 3), pero en ningún caso se había alcanzado todavía la etapa 4. Esta situación ha llevado a la ART a revisar la ruta y, en particular, a desistir de la realización de las asambleas (se mantienen las pre-asambleas) y a priorizar 6 regiones con el objetivo de obtener el PATR en algunas de ellas. Estas regiones son: i) Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño; ii) Sur de Córdoba; iii) Sur de Bolívar; iv) Arauca; v) Putumayo, y vi) Sur del Tolima. Todo esto indica que, muy a pesar del parte de tranquilidad que ha dado el presidente en declaraciones recientes, afirmando que la implementación del Acuerdo, en lo que respecta a los PDET, va a cumplir con el cronograma inicial¹⁰, la realidad es otra y el escenario no es muy alentador.

Es claro que la iniciativa de los PDET, entendida como un proceso de 6 etapas que arranca en el nivel veredal y termina en la aprobación de 16 planes a nivel regional, no ha podido cumplirse según lo esperado. Los datos en relación a su avance a la altura del mes de marzo, indican que la ruta propuesta inicialmente por la ART no se surtirá cabalmente en las 16 subregiones priorizadas.

La FIP ha estado interesada, desde el inicio de este proceso, en observar los ejercicios de participación incluidos en los PDET. Para ello, activamos “*El Sirirí*”¹¹, una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación a través de una red de aliados regionales, entre ellos la Universidad ICESI, la Universidad Tecnológica de Bolívar (UTB), la Universidad Francisco de Paula Santander Sede Ocaña

(UFPSO), y el Programa de Desarrollo y Paz del Cesar (pdp Cesar). Como lo señalaremos más adelante, la medición que se realiza a través de esta metodología no valora el cumplimiento del proceso PDET en su ejecución general. En efecto, la pregunta central del Sirirí es si en esos espacios promovidos por los PDET la participación es verdaderamente útil y transformadora.

Es importante resaltar que no fue fácil el acceso a estos ejercicios de participación, a pesar de su carácter público. Desde febrero del 2017, la FIP inició acercamientos con funcionarios de la ART del nivel nacional, sin que esas conversaciones prosperaran. En último término la gestión de nuestros aliados regionales ante los equipos territoriales de la ART, fue la que permitió conocer las fechas de realización de las pre-asambleas y asambleas PDET y asistir a las mismas. A continuación, presentamos un análisis detallado de estos ejercicios a partir de la observación directa de 8 pre-asambleas y 3 asambleas, en un total de 8 municipios de 4 regiones PDET distintas.

• • • • •

¹⁰ Según el presidente, “(...) ya esos 16 Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial están listos para ser aprobados. Posiblemente en agosto aprobemos 12, en septiembre otros 4. O sea que a finales de septiembre estarán todos aprobados para comenzar aplicarlos el primero de enero del año entrante, como estaba previsto en los acuerdos”. Declaración del presidente al término de la reunión con la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final, CSIVI, el 5 de Mayo de 2018 en Turbaco, Bolívar. Disponible en: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/180505-Declaracion-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-al-termino-de-la-reunion-de-la-Comision-de-Seguimiento-Impulso-y-Verificacion-a-la-Implementacion-del-Acuerdo-Final-CSIVI> (recuperado el 08 de mayo de 2018)

¹¹ En el siguiente capítulo presentamos la descripción detallada de esta metodología.



**EL SIRIRÍ VA A
LOS PDET**

03

III. El Sirirí va a los PDET

3.1. Sobre “El Sirirí”

Con la financiación de la fundación FORD y los aportes técnicos de la Universidad Tecnológica de Bolívar, La Universidad ICESI, la corporación Vallenpaz y la Fundación Pro-Cartagena FUNCICAR, la FIP desarrolló una metodología para medir la calidad y eficacia de las instancias de participación y los ejercicios de planeación participativa donde institucionalidad pública y ciudadanía se encuentran.

Llamamos a esta metodología El Sirirí, evocando la persistencia y audacia de una famosa ave colombiana, que se ha incrustado en el imaginario popular como símbolo de obstinación, y rindiéndole un tributo a Fabiola Lalinde, líder antioqueña que, con tenacidad e insistencia, puso en marcha la llamada “Operación Sirirí”, con la cual ha documentado e investigado los hechos que rodearon la desaparición de su hijo, Luis Fernando Lalinde Lalinde.¹² El Sirirí recuerda que la participación ciudadana ha sido un duro empeño en nuestro país, y que la persistencia de la sociedad civil es la que ha permitido mantener vigente el sueño de la democracia participativa.

El Sirirí dispone una batería de 28 indicadores que permiten valorar asuntos como el diseño del ejercicio, el involucramiento de actores relevantes, el uso de recursos, la independencia, transparencia, efectividad, legitimidad, sostenibilidad y la perspectiva de cumplimiento de los pactos allí concertados.¹³ El Sirirí se aplica a través de una red de aliados regionales que, junto con las organizaciones mencionadas, incluye a la Universidad Francisco de Paula Santander (Sede Ocaña) y la Redprodepaz (un sistema de coordinación de la sociedad civil colombiana por la paz que agrupa aproximadamente a 24 Programas de Desarrollo y Paz, a una serie de entidades de apoyo y a los pobladores de las regiones en las cuales tiene presencia).

Como se mencionó en el capítulo anterior, gracias a esta red en crecimiento, fue posible observar 12 espacios de participación (en 8 municipios) en el marco de los PDET, según se detalla en la tabla 4.

TABLA 4

EVENTOS OBSERVADOS BAJO LA METODOLOGÍA EL SIRIRÍ Y ALIADOS LOCALES

EVENTO	FECHA	ALIADO
PREASAMBLEA - MIRANDA (CAUCA), VEREDA SANTA ANA	24/09/2017	ICESI
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA FILO MACHETE	14/11/2017	Pdp Cesar
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA VARAS BLANCAS	22/11/2017	Pdp Cesar
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA BETANIA	29/11/2017	Pdp Cesar
PREASAMBLEA - ZAMBRANO (BOLÍVAR), CABECERA	01/12/2017	UTB
PREASAMBLEA - EL CARMEN (NDES), VEREDA TIERRA AZUL	02/12/2017	UFPSO
PREASAMBLEA - EL CARMEN (NDES)	09/12/2017	UFPSO
PREASAMBLEA - ZAMBRANO (BOLÍVAR), CABECERA	21/12/2017	UTB
PREASAMBLEA - CORINTO (CAUCA), VEREDA LA HERÓICA	26/01/2018	ICESI
PREASAMBLEA - EL TARRA (NDES), VEREDA VISTA HERMOSA	27/01/2018	UFPS
PREASAMBLEA - HACARÍ (NDES), VEREDA ASTILLEROS	27/01/2018	UFPS
PREASAMBLEA - CORINTO (CAUCA), VEREDA RÍO NEGRO	09/02/2018	ICESI

Fuente: elaboración FIP

.....

¹² Un resumen de la Operación Sirirí en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/antioquia/operacion-siriri>

¹³ La FIP transfiere esta metodología a las organizaciones o a instituciones interesadas en aplicarla, sin ningún costo y sólo con el compromiso de compartirla con la FIP la información de sus observaciones para nutrir así una base de datos nacional sobre participación ciudadana. Para mayor información sobre la metodología, invitamos a consultar FIP (2017b), disponible en: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1613>

Luego de aplicar El Sirirí en estas 8 pre-asambleas y 3 asambleas, identificamos cuatro mensajes clave sobre lo que viene sucediendo en los espacios participativos de los PDET en términos de su calidad (mensajes 1 y 2), y de su eficacia (mensajes 3 y 4). Cada mensaje se sustenta en los resultados de un conjunto de indicadores cuyo detalle se encuentra en las gráficas 1 y 2.

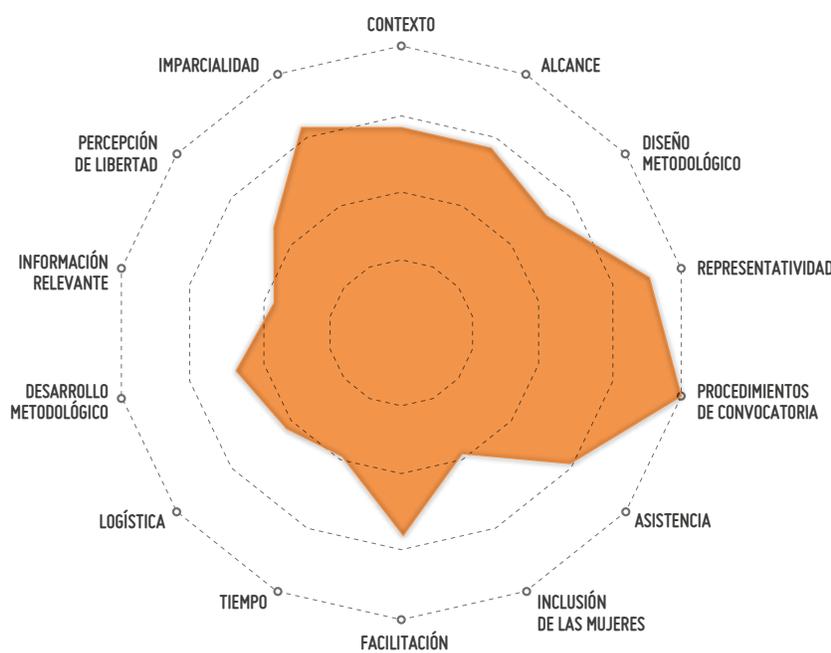
Es importante señalar que El Sirirí se adentra en el funcionamiento de las dinámicas concretas de los ejercicios de participación ciudadana. Esto significa que el ejercicio de monitoreo y análisis de los PDET,

cuyos resultados presentamos a continuación, recae sobre un conjunto particular de sesiones de sus escenarios participativos (pre-asambleas y asambleas veredales) y no sobre el total del proceso y sus objetivos. En este sentido, la aplicación de El Sirirí permite identificar las debilidades y las fortalezas de los ejercicios realizados, la consistencia del diseño metodológico y su ejecución por parte de la ART, así como el potencial de esta apuesta participativa para cumplir con el propósito subyacente a la iniciativa gubernamental de los PDET.

3.2 Sobre la Calidad de la participación

GRÁFICA 1

INDICADORES DE CALIDAD EN LOS EJERCICIOS MEDIDOS



INDICADORES DE CALIDAD	INFO*	RESULTADO
CONTEXTO	0,8	74%
ALCANCE	1	71%
DISEÑO METODOLÓGICO	0,9	58%
REPRESENTATIVIDAD	0,8	88%
PROCEDIMIENTOS DE CONVOCATORIA	0,8	74%
ASISTENCIA	0,8	61%
INCLUSIÓN DE LAS MUJERES	1	46%
FACILITACIÓN	1	72%
TIEMPO	0,9	53%
LOGÍSTICA	0,9	54%
DESARROLLO METODOLÓGICO	1	60%
INFORMACIÓN RELEVANTE	1	46%
PERCEPCIÓN DE LIBERTAD	0,9	71%
IMPARCIALIDAD	0,9	81%

Elaboración: FIP a partir de datos de "El Sirirí". *Porcentaje del total de variables con información

Mensaje 1

El esquema de implementación, por grupos de veredas y con equipos locales, está en sintonía con el contexto y ha sido un acierto en términos de convocatoria, representatividad y asistencia

La implementación de los PDET desde el nivel veredal tiene pleno sentido. Si bien ha implicado un alto esfuerzo logístico para la ART —la mayoría de los lugares donde se están realizando los ejercicios de participación son de difícil acceso—, constituyen precisamente los entornos que los PDET se proponen transformar. Sin duda, el diseño y la implementación de estos ejercicios por grupos de veredas demuestran que se tuvieron en cuenta asuntos importantes del contexto (74% - indicador 1).

Pudimos constatar que la ART vinculó en sus equipos territoriales a personas con trabajo previo en el territorio. Este es un elemento a favor, pues facilita el reconocimiento de lugares donde se están realizando los ejercicios participativos y de las organizaciones allí presentes. Tal conocimiento se ve reflejado en unos procedimientos de convocatoria acertados (74% - indicador 5) y en espacios de participación representativos (87% - indicador 4). Aunque en algunos casos la asistencia no fue la esperada (61% - indicador 6), no hay duda de que llevar a cabo estas reuniones en las cabeceras municipales la hubiera disminuido aún más.

En cuanto a representatividad y asistencia, en la tabla se observa que las pre-asambleas han llegado a ser mucho más nutridas que las asambleas. El porcentaje de mujeres que han asistido es variable, y en general aumenta a medida que el número de asistentes disminuye. Esto puede relacionarse con que no siempre hubo una estrategia diferenciada para convocar a las mujeres (46% - indicador 7). Se trata, en todo caso, de un asunto que debe comprenderse mejor.

TABLA 5

ASISTENCIA: PROMEDIO DE ASISTENTES Y PORCENTAJE DE MUJERES

EVENTO	PROMEDIO ASISTENTES	% MUJERES
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA VARAS BLANCAS	46	32%
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA BETANIA	15	79%
ASAMBLEA - LA PAZ (CESAR), VEREDA FILO MACHETE	19	68%
PREASAMBLEA - CORINTO (CAUCA), VEREDA RÍO NEGRO	62	45%
PREASAMBLEA - EL CARMEN (NDES), VEREDA TIERRA AZUL	169	19%
PREASAMBLEA - HACARÍ (NDES), VEREDA ASTILLEROS	51	34%
PREASAMBLEA - ZAMBRANO (BOLÍVAR), CABECERA	155	19%
PREASAMBLEA - CORINTO (CAUCA), VEREDA LA HERÓICA	125	22%
PREASAMBLEA - EL CARMEN (NDS)	79	32%
PREASAMBLEA - EL TARRA (NDS), VEREDA VISTA HERMOSA	143	22%
PREASAMBLEA - MIRANDA (CAUCA), VEREDA SANTA ANA	32	83%
PREASAMBLEA - ZAMBRANO (BOLÍVAR), CABECERA	98	23%

Elaboración: FIP a partir de datos de "El Siriri". *Se realiza un conteo de asistentes al inicio, a la mitad (según la agenda) y al final del ejercicio.

La logística también es un elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el éxito del diseño e implementación veredal, pues aunque en todos los casos se garantizó la alimentación, no se cubrió el transporte de los asistentes (54% - indicador 10). Es comprensible que existan limitaciones presupuestales para la realización de este tipo de ejercicios; sin embargo, cuando se generan costos que los asistentes deben cubrir, se desincentiva la participación.

Mensaje 2

Aunque se cuenta con un diseño metodológico claro, que se llevó a la práctica, su capacidad para obtener insumos concretos ha sido baja

El alcance del espacio se comunicó de forma explícita la mayoría de las veces (71% - indicador 2)¹⁴. Tanto en las pre-asambleas como en las asambleas observamos espacios con criterios metodológicos generales (58% - indicador 3). Todos los espacios contaron con facilitadores, si bien las características de la facilitación (72% - indicador 8) y el éxito de la puesta en práctica de la metodología diseñada por la ART (60% - indicador 11) variaron en cada región y dependieron de las habilidades de cada equipo regional. De otro lado, la mayoría de los asistentes sintieron tranquilidad para expresar sus opiniones (71% - indicador 13) y los equipos de la ART no favorecieron, según lo observado, la participación de unos grupos o personas en particular (79% - indicador 14).

A pesar de lo anterior, en las pre-asambleas se terminó privilegiando el registro de necesidades y expectativas generales, antes que la conversación sobre iniciativas concretas. Esta situación no se solventó en las asambleas. La tabla 6, contiene una serie de citas ilustrativas del tipo de propuestas consignadas en el cierre de las pre-asambleas y socializadas en las asambleas.

TABLA 6

EJEMPLOS DE LAS PROPUESTAS EN LOS ESPACIOS PARTICIPATIVOS PDET

REFERENTE - ESPACIO	INICIATIVAS
RESULTADO DE LA MESA DE TRABAJO DEL PILAR 1. EN PRE-ASAMBLEA EN SANTA ANA, MIRANDA	Compra de tierras colectivas para proyectos y equipamientos productivos.
	Asegurar la soberanía alimentaria.
	Actualización del POT.
	Recuperación de especies nativas.
	Seguimiento y control de la CRC de mano de las comunidades.
	Tecnologías limpias.
EXPOSICIÓN DE INICIATIVAS POR PARTE DE UN MIEMBRO DEL GRUPO MOTOR DELEGADO ASAMBLEA EN FILO MACHETE, CESAR	Regulación de la frontera de la caña alrededor de los centros poblados.
	Distribución de tierras de parte del estado para los pequeños productores
	Vivienda digna de material con estándares de calidad para acceso a servicios básicos
	Centro de salud, medicamentos, personal capacitado
	Infraestructura Educativa: Legalización de predios, adecuación de escuelas que existen y construcción de escuelas donde no hay.
	Construcción y mejoramiento de vías terciarias: mediano plazo, placa huella y obra de arte (puentes).

Elaboración: FIP a partir de datos de "El Siriri"

•••••

¹⁴ Siguiendo la literatura especializada, entendemos que los ejercicios participativos pueden tener un alcance distinto, que se ubica en el eje; informar — consultar — colaborar — decidir.

En este sentido, como resultado de los ejercicios de participación se obtuvieron listados de “qué hacer” en términos de necesidades y anhelos por cada pilar, en vez de insumos concretos sobre “cómo hacerlo”. Llamamos insumos concretos a las posibles respuestas frente preguntas del siguiente tipo: ¿Cuántos/as? ¿En qué veredas? ¿Con cuál prioridad? ¿Iniciando en qué momento?, y ¿con participación de cuáles organizaciones?

Esta situación está fuertemente relacionada con el tipo de información que fue entregada a los asistentes (46% - indicador 12) antes y durante ejercicio. Para estos ejercicios, se privilegió la información sobre los PDET y la ruta de los PART; en particular, sobre los temas que cobijan cada uno los 8 pilares formulados por la ART. No obstante, no se les entregó a los participantes información relevante que pudiera orientar el ejercicio hacia la obtención de insumos concretos.

Nos referimos específicamente a información sobre los recursos financieros disponibles para la ejecución de los Pactos Comunitarios (o Municipales) de Renovación Territorial, a la información sobre diagnósticos previos en los temas de los pilares propuestos por la ART y sobre los programas y proyectos de los Planes de Desarrollo de los Municipios y las Gobernaciones que podrían articularse a estas iniciativas. Tampoco hubo menciones a los planes de vida, etno-desarrollo, planes de manejo ambiental o de ordenamiento territorial aun cuando el Acuerdo de Paz y el decreto 893 de 2017 señalan explícitamente la necesidad de articular estos contenidos a la formulación de los PDET.

Consideramos que hay una baja posibilidad de subsanar este vacío de insumos concretos en las siguientes etapas de la ruta. Los integrantes de la Comisión Municipal de Planeación difícilmente podrán dar ese nivel de detalle a las iniciativas sin consultar nuevamente a los núcleos veredales, y la ruta no contempla un nuevo momento para esto. Los delegados de los grupos motor, que harían parte de la Comisión, tienden el mandato de socializar las iniciativas pero no tienen la autoridad para definir criterios específicos frente a las mismas.



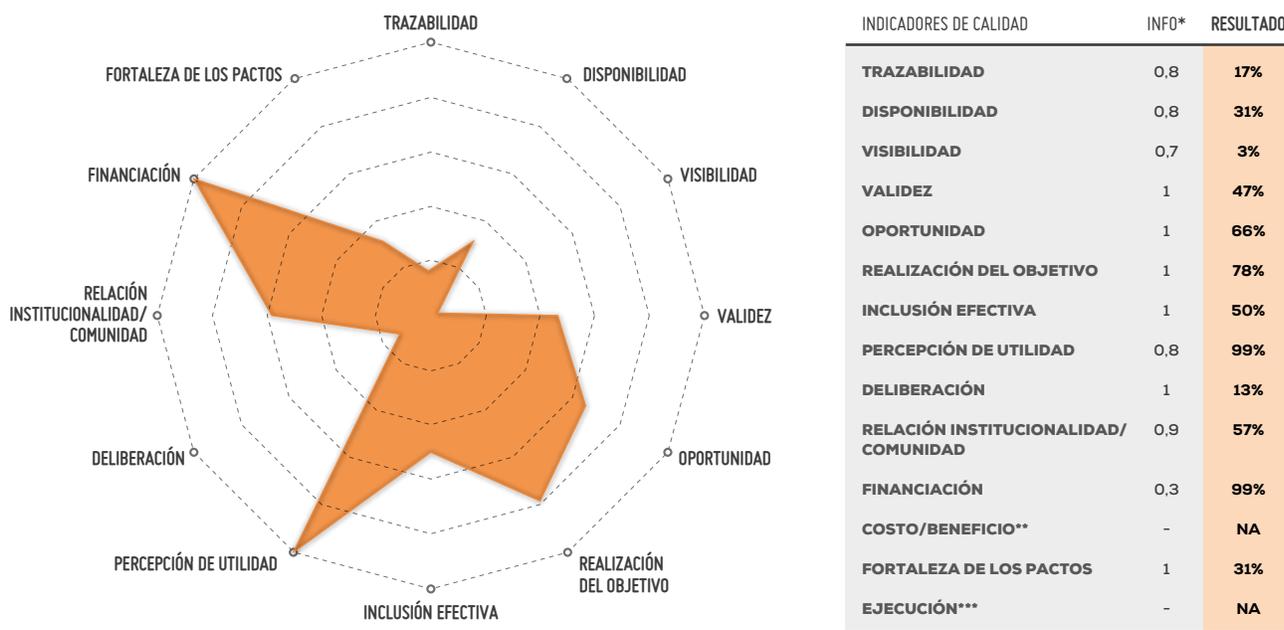
Los delegados de los grupos motor, que harían parte de la Comisión, tienen el mandato de socializar las iniciativas pero no la autoridad para definir criterios específicos frente a las mismas



3.3. Sobre la eficacia

GRÁFICA 2

INDICADORES DE EFICACIA EN LOS EJERCICIOS MEDIDOS



Elaboración: FIP a partir de datos de "El Siriri".

*Porcentaje del total de variables con las que se calcula el indicador. **El indicador Costo/Beneficio no aplica en el presente análisis porque no se cuenta con información oficial y detalla sobre el mosto de ejecución en cada PDET. ***El indicador Ejecución no aplica en el presente análisis pues aún no se puede constatar el nivel de ejecución de lo pactado en los procesos de participación PDET.

Mensaje 3

Hay interlocución, aunque falta más inclusión y la deliberación es muy baja

Para "El Siriri" es muy importante analizar, como parte de la eficacia de la participación, el aporte de los ejercicios a la profundización de la democracia. Entendemos esta profundización como la capacidad de dichos ejercicios para incluir sectores tradicionalmente excluidos (en particular, a las mujeres) y promover el diálogo entre actores con posiciones distintas o argumentos contrastantes¹⁵.

Como se observa en la gráfica 3, las intervenciones de los funcionarios de la ART, y en general de la

institucionalidad, ocuparon un porcentaje de tiempo menor al de las intervenciones de las comunidades, lo cual es favorable. Llamamos la atención, sin embargo, sobre el hecho que el tiempo de participación de los hombres¹⁶ en la comunidad fue significativamente mayor al de las mujeres, lo que hace que falte mayor inclusión en estos escenarios (50% - indicador 21).

•••••

¹⁵ Con miras a este objetivo, la metodología permite consignar información específica sobre el contenido de las intervenciones de los asistentes a los escenarios de participación, el tiempo de estas intervenciones y el momento del ejercicio de participación en que estos se producen.

¹⁶ En la gráfica 3, la categoría "Sin detallar" corresponde a dinámicas como mesas de discusión o trabajo por grupo, en las que no se consignó la información específica sobre el sexo de los participantes.

Por otra parte, para efectos analíticos, hemos clasificado las intervenciones de los asistentes en tres tipos: instalación-exposiciones, interlocución y conclusiones. La gráfica 4 muestra el porcentaje del tiempo según el tipo de intervención en las pre-asambleas y asambleas, y la tabla 7 muestra las características de cada tipo de intervención.”

Esta distribución de los tiempos de intervenciones, nos muestra que las asambleas y pre-asambleas PDET trascendieron la socialización de contenidos por parte de la institucionalidad, y se preocuparon porque la mayor parte del ejercicio se destinara a algún tipo de intercambio de opiniones o propuestas con la ciudadanía.

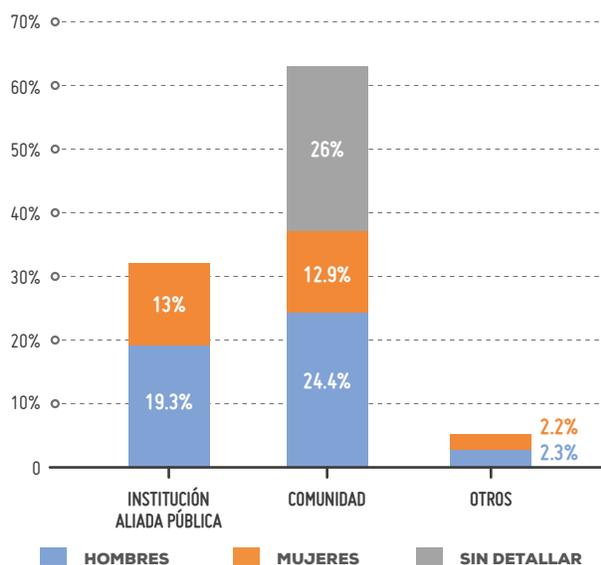
Aunque es una apuesta importante, adoleció de información previa y recursos metodológicos para aprovecharse mejor. Por ello, la interlocución no consistió en un momento deliberativo (13% - indicador

23). Como previamente advertimos (mensaje 2), la dinámica se concentró en el registro de las intervenciones de los asistentes sin facilitar la concreción ni la discusión sobre las intervenciones de los asistentes. Reiteramos que se concentró la identificación de los “qué” sin pasar a los “cómo”.

De otra parte, durante las mesas de trabajo observamos que la interacción y las intervenciones de los participantes no se ciñeron con rigor a la estructura “oportunidad-problemática-pre-iniciativa” propuesta por los facilitadores de la ART. En general, las intervenciones de los ciudadanos privilegiaron las problemáticas y las pre-iniciativas. La identificación de “oportunidades” o “fortalezas” requirió de la insistencia y el direccionamiento del moderador. Observamos, adicionalmente, que no siempre el personal de la ART es suficiente para que haya moderación en cada una de las mesas de trabajo.

GRÁFICA 3

TIEMPO DE INTERVENCIONES DE LA COMUNIDAD Y LA INSTITUCIONALIDAD



GRÁFICA 4

PORCENTAJE DE TIEMPO SEGÚN EL TIPO DE INTERVENCIONES

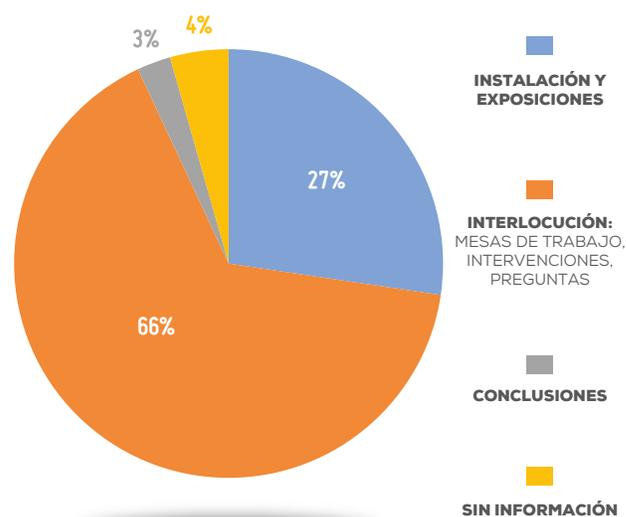


TABLA 7

DESCRIPCIÓN DE LOS TIPOS DE INTERVENCIÓN

TIPO	PRE-ASAMBLEA	ASAMBLEA
INSTALACIÓN Y EXPOSICIONES	Presentación de los miembros de la ART y de las veredas asistentes.	Socialización o exposición por parte del grupo motor de las iniciativas que concertadas y priorizadas con equipos motores de otras veredas.
	Contextualización sobre los PDET. A veces incluye información sobre el acuerdo de paz. Exposición del contenido temático de los 8 pilares.	Esta priorización se hace teniendo en cuenta que el corto plazo corresponde a 2 años, el mediano plazo a 6 años, y el largo plazo a 10 años.
INTERLOCUCIÓN	Realización de 8 mesas de trabajo, correspondientes a cada uno de los pilares de los PDET, donde se identifican "oportunidades", "problemáticas" y "pre-iniciativas" ¹⁷ que se consignan en cartelera.	Intervenciones de los asistentes: preguntas, ajustes o adiciones al contenido de las iniciativas que expone el grupo motor o a su nivel de priorización (corto, mediano o largo plazo).
	Exposiciones en plenaria de los resultados del trabajo en grupo	
CONCLUSIONES	Elección del grupo motor. Pasos a seguir	Ratificación de la lista de iniciativas socializada como insumo final de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR). Ratificación de los delegados que representarán estas iniciativas en la siguiente fase del PDET.

Elaboración: FIP a partir de datos de "El Siriri"

Ante este panorama, advertimos que es altamente probable que los Pactos Comunitarios de los PDET terminen siendo un listado de necesidades y aspiraciones altamente generales, sin el grado de concreción suficiente para que constituyan proyectos viables de transformación del territorio. Reiteramos la baja probabilidad de subsanar esta situación en las siguientes etapas de la ruta.

Mensaje 4:

Hay demasiado hermetismo, lo cual aumenta el riesgo de cumplir lo formal sin transformar el territorio

Pre-asambleas y asambleas tuvieron una metodología clara, como lo mencionamos previamente, y esto favoreció el cumplimiento del objetivo que se plantearon (78% - indicador 20). Adicionalmente, en

los casos en que fue posible encuestar a los asistentes, la percepción de estos ejercicios fue altamente favorable (99%- indicador 22).

Sin embargo, nuestros observadores rara vez registraron que se estuvieran realizando actas en el transcurso del ejercicio (22%- indicador 15), y en pocas oportunidades se comunicó a los participantes durante el ejercicio cuándo se haría público el registro del mismo (31% - indicador 16). Esto hace que, a pesar de que los espacios se realizan, quienes no pueden asistir tampoco se enteran de lo que allí sucedió, y quienes quieren hacer seguimiento a los compromisos no tienen un soporte oficial para ello.

.....

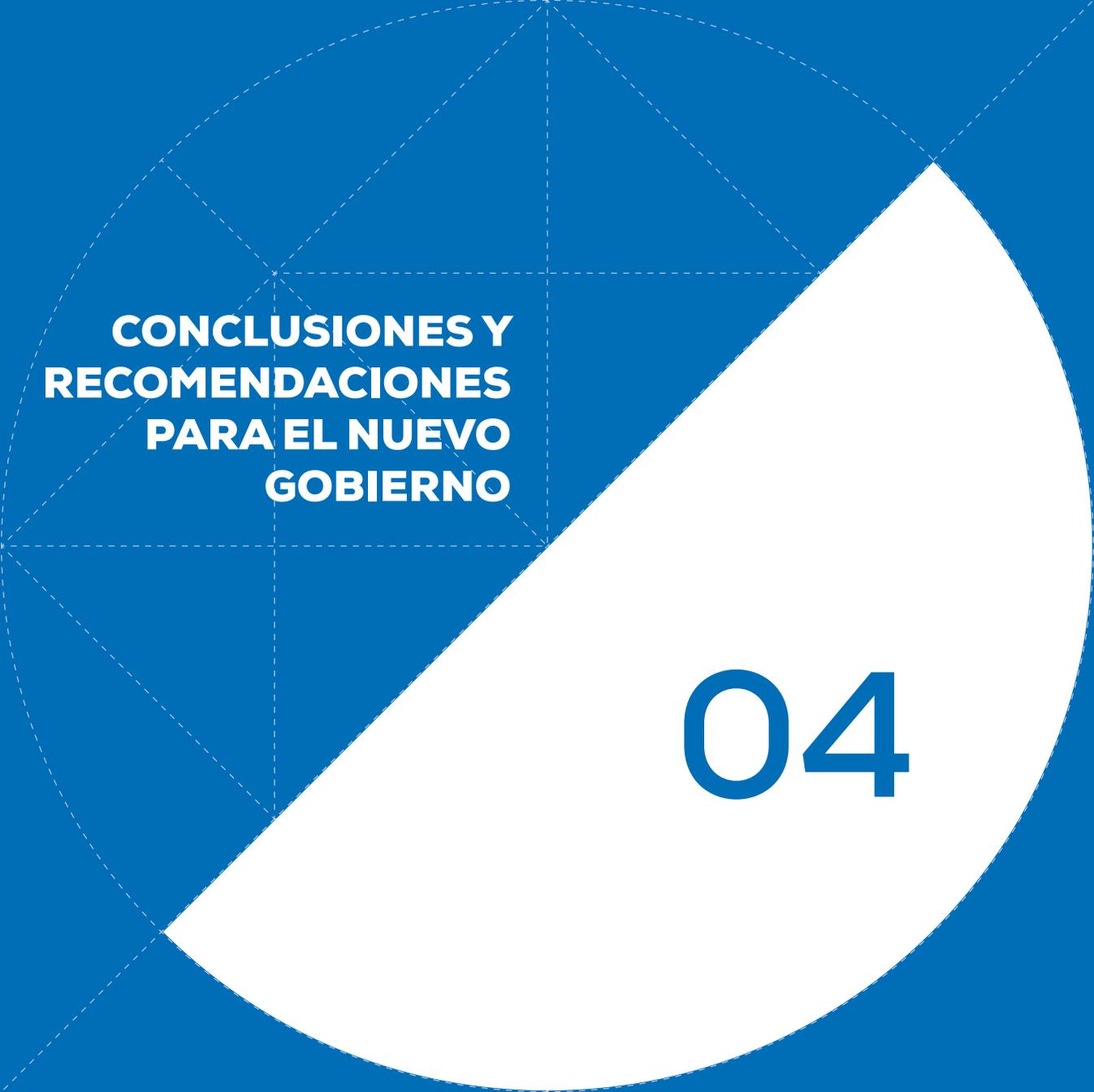
¹⁷ Las "oportunidades" son definidas por el equipo de la ART como las fortalezas con las que ya cuenta cada vereda; las "problemáticas" corresponden a las debilidades o dificultades que se deben resolver; y las pre-iniciativas son entendidas las posibles soluciones a las problemáticas.

Por otra parte, aunque los ejercicios observados fueron oportunos (66% - indicador 19) con miras a la construcción de los Pactos Comunitarios para la Transformación Territorial, y pesar de que tienen recursos del gobierno nacional para operar (99% - indicador 25), ante el hermetismo de la ART no se sabe con exactitud en cuántos municipios el proceso ha empezado, en qué va en cada subregión, con cuántos recursos se cuenta para implementar los PDET, ni si estos recursos van a ser suficientes para dar respuesta al tipo de demandas expresadas por la ciudadanía en las pre-asambleas y asambleas. Eso implica que el costo-beneficio de esta iniciativa no se pueda calcular.

Los resultados de estos ejercicios no pueden considerarse pactos sustantivos entre la institucionalidad pública y la ciudadanía (31% - indicador 27), a lo que contribuye la baja asistencia de delegados de institucionalidad pública (nacional, departamental o municipal) distinta a la ART (47% - indicador 18). Los 8 pilares propuestos para la construcción participativa de los PDET abarcan asuntos que involucran a las más diversas entidades del orden territorial y nacional; por lo tanto, no sólo se está perdiendo la oportunidad de hacer anotaciones sobre la viabilidad de las propuestas en el momento de su construcción, sino que se dificulta el respaldo posterior que se va a necesitar para su realización. La forma solitaria en la que la ART ha asumido el proceso, le juega en contra a su solidez y sostenibilidad.

Dado todo lo anterior, es probable que en el 2018 contemos con algunos Pactos y Planes para la Transformación Territorial. Sin embargo, en la FIP tenemos serias dudas de que estos instrumentos sean lo suficientemente concretos y cuenten con el soporte social e institucional necesario para materializarse en el futuro. Continuar con el hermetismo en torno al avance y desarrollo de los PDET, contribuye a empeorar el escenario.

Ante el hermetismo de la ART no se sabe con exactitud en cuántos municipios el proceso ha empezado, en qué va en cada subregión, con cuántos recursos se cuenta para implementar los PDET, ni tampoco si estos van a ser suficientes



**CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES
PARA EL NUEVO
GOBIERNO**

04

IV. Conclusiones y recomendaciones para el nuevo Gobierno

Para la FIP, el aporte que el Acuerdo puede hacer a la construcción de una paz sostenible tiene que ver con la capacidad de sus iniciativas para profundizar la democracia e impulsar el desarrollo territorial. En este sentido, consideramos que es totalmente pertinente ajustar o modificar las iniciativas que se vienen desarrollando en el marco del Acuerdo, siempre y cuando estos cambios contribuyan a esos propósitos más amplios y profundos.

La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el desarrollo local es un asunto que debe seguir siendo explorado. Por eso invitamos a poner de nuevo sobre la mesa documentos como el Informe de Desarrollo Humano para Colombia del 2011 y los resultados de la Misión para la Transformación del Campo, pues la brecha de desarrollo entre la Colombia rural y la Colombia urbana sigue siendo una realidad que reclama ser atendida con urgencia. Llamamos la atención sobre la necesidad de una reformulación de la iniciativa de los PDET para alinear su presente y su futuro bajo ese derrotero.

Como señalamos en el capítulo 2, la ART ha estructurado una ruta de seis etapas para la construcción, en cada PDET, de un Plan de Acción para la Transformación Regional-PATR. En contravía de las declaraciones presidenciales recientes, encontramos muy poco probable que a septiembre del 2018 todas las subregiones cuenten con sus respectivos planes aprobados. Incluso, así esto fuera posible, no compartimos el planteamiento según el cual la elaboración de un plan es considerado el principal indicador de éxito de los PDET. Creemos, por el contrario, que es muy importante recuperar el sentido de estos programas como plataformas de interacción perma-

nente entre la ciudadanía y la institucionalidad, antes que como procesos cuya pertinencia termina con la obtención de un producto concreto.

El análisis detallado de los espacios de participación en 4 regiones PDET, bajo la metodología El Sirirí, muestra la gama completa de asuntos que van por buen camino (por ejemplo, la organización de los espacios participativos por núcleos de veredas); que deben mejorarse significativamente (como la capacidad de la metodología para promover mayor deliberación), o que, en definitiva, representan un riesgo para todo el proceso (hermetismo de la ART).

Con todo ello en mente, proponemos al próximo Gobierno Nacional 6 recomendaciones para retomar la iniciativa y el propósito de los PDET, incorporando ajustes sustanciales en su concepción y funcionamiento. Estas recomendaciones, además de recoger nuestro análisis sobre los PDET, tienen como referente las consideraciones elaboradas en la FIP a partir de distintas iniciativas de investigación y acción sobre participación ciudadana¹⁸.

• • • • •

¹⁸ Durante los últimos años hemos hecho un esfuerzo por comprender los retos de la participación ciudadana formal y los modos en los que este tipo de participación puede aportar a la construcción de paz en Colombia. En esta dirección, hemos formulado, a partir de los hallazgos de los proyectos de la FIP que han abordado el tema de la participación, nueve orientaciones para la política pública sobre participación ciudadana en el posconflicto, para más información invitamos a consultar: FIP; 2017a.

01

Recuperar el sentido de los ejercicios de participación ciudadana: plataformas de deliberación en vez de reuniones para construir un plan

La participación de la ciudadanía puede ser el corazón de una agenda amplia de desarrollo rural, siempre y cuando se evite desdibujar su sentido de “escenarios periódicos de diálogo y deliberación pública” (como señala el IDH 2011), convirtiéndolos en ejercicios cuya única finalidad es la recolección de insumos para un plan o programa de inversiones determinado.

Desafortunadamente, la puesta en marcha de los PDET tiende hacia esto último. El sentido y el aporte de estos procesos participativos no pueden estar atados exclusivamente a la obtención de un plan, en este caso los PATR. Por el contrario, deben orientarse hacia el fortalecimiento de plataformas que faciliten la vinculación constante de la ciudadanía a las políticas públicas y a los programas en las regiones. De esta manera, se propicia la instalación de una infraestructura participativa y de capacidades en el territorio.

Para avanzar en esta dirección, hay que dejar de crear instancias de participación ad hoc para cada proceso participativo. Más bien, se debe identificar una instancia existente que pueda ir incorporando distintos procesos en su agenda.

Recomendamos eliminar de los PDET a las Comisiones Municipales de Planeación Participativa y transferir sus funciones a los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia (creados por la ley 434 de 1998 y modificados por el decreto ley 885 de 2017) o a los Consejos Territoriales de Planeación (creados por la ley 152 de 1994). Cualquiera de estos Consejos cuenta con la representatividad suficiente para abarcar los sectores contemplados en las Comisiones. Los delegados de los equipos motores podrían asistir a las sesiones del Consejo, y las Comisiones Regionales, que plantean los PDET, podrían integrarse por delegados de los Consejos municipales y las gobernaciones.

La selección de una u otra instancia para vincularse al proceso PDET estaría dada por un concepto de cada alcaldía, en los 170 municipios PDET, sobre su existencia y disponibilidad.

02.

Articular instrumentos de planeación participativa: transformar los PATR en Bancos de Proyectos específicos

Es una realidad que los insumos que dejan las pre-asambleas y asambleas son demasiado generales. Un gran reto es aterrizarlos en proyectos concretos, porque esto ya no sucedió en los primeros pasos de la ruta PDET. Sin embargo, si las iniciativas identificadas se quedan en ese nivel de generalidad no darán paso a ningún tipo de transformación.

Esto debe subsanarse, en primer lugar, identificando de manera pública al menos una proyección sobre los recursos con que se cuenta para implementar proyectos en cada región PDET. En segundo lugar, identificando en los Planes Municipales de Desarrollo y en los planes étnicos vigentes los programas y proyectos que los PDET, a través de iniciativas del orden departamental y nacional, podrían apalancar, bien sea aumentando la cobertura, diversificando la oferta o complementando con otras acciones. Este sería un claro ejercicio de concurrencia, complementariedad y subsidiaridad entre niveles de gobierno.

Con estos insumos, proponemos que, en vez de formular Planes de Acción, en los Consejos de Paz o de Planeación que se seleccionen para el proceso se estructuren, con el acompañamiento de la ART, bancos de proyectos a ejecutarse en un marco de 10 años. Los proyectos de estos bancos podrían tener un carácter veredal, municipal o regional y se actualizarían con los Planes de Desarrollo Municipales y Departamentales de 2020 y 2024.

03

Hacer de la participación un ejercicio cada vez más territorial y menos sectorial: selección de proyectos por núcleos de veredas

La organización de los ejercicios participativos por núcleos de veredas, en estas primeras etapas de los PDET, fue un acierto. Implicó una difícil tarea logística, pero fue posible llegar a una población dispersa en zonas rurales y con barreras de acceso a medios de transporte y comunicación.

No obstante, la ART concibió estos escenarios como espacios para que los ciudadanos expresaran sus expectativas y necesidades a través de una lógica puramente sectorial (8 pilares). Se reunieron personas de un conjunto de veredas pero no se reflexionó sobre esos territorios como un conjunto, sino que se les dividió para hablar, vagamente, de iniciativas en salud, vivienda, educación, desarrollo económico, etc.

Frente a lo anterior, proponemos que los núcleos de veredas sigan siendo un criterio para la implementación de los PDET, pero que en ellos se realicen jornadas de selección, mediante metodologías deliberativas y a manera de presupuestos participativos, de las iniciativas del banco de proyectos que se llevarían a cabo en cada territorio.

De esta manera los escenarios de participación irían más allá del registro de “oportunidades”, “problemáticas” y “pre-iniciativas” de forma general. Y promoverían tanto el diálogo alrededor de preguntas concretas sobre presupuestos y proyectos, como la conversación sobre por qué deben priorizarse unas iniciativas u otras.

Las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de mujeres, de jóvenes, de víctimas, de pequeños productores, etc., así como las autoridades indígenas y afrocolombianas, han construido a pulso liderazgos y mecanismos de incidencia en la vida comunitaria que seguramente se fortalecerían a través de estos ejercicios de deliberación sobre iniciativas concretas.

04

Menos hermetismo para aportar a la sostenibilidad: la ART debe reencausar su rol hacia la coordinación, no hacia la implementación

La implementación de los PDET exige la definición de un esquema de trabajo eficiente entre las instituciones nacionales y las territoriales. Es alarmante la soledad en la que la ART adelantó la etapa 3 de los PDET, en la que muy pocas veces se constató la presencia de representantes de la institucionalidad pública distintos a los funcionarios de la ART, quienes, a su vez, fungieron más como facilitadores para la recolección de unos insumos que como autoridad pública capaz de comprometerse con la materialización de las demandas de la ciudadanía.

Enfatizamos en que una agencia del nivel nacional como la ART no debe actuar como la entidad que implementa los PDET y recomendamos que esta entidad retome su naturaleza, definida normativamente, de entidad que coordina la institucionalidad pública de todos los niveles alrededor de los PDET.

En nuestra propuesta, para una efectiva coordinación, la ART debe asumir el rol de secretaría técnica del proceso ayudando a las autoridades locales, regionales y nacionales en las distintas tareas que implican los PDET, en

particular: selección del Consejo que asumirá el proceso, acompañamiento para el funcionamiento de esta instancia, consolidación del banco de proyectos que proponemos, acompañamiento a los ejercicios de selección de proyectos por vereda e interlocución con las entidades del orden nacional para la implementación de las iniciativas que allí se prioricen identificados.

Con lo anterior, consideramos que la ART no sólo facilitaría una comunicación fluida y asertiva entre los diversos sectores del territorio, sino también aportaría al fortalecimiento de la institucionalidad local, y a la articulación de esta con la institucionalidad regional y la nacional.

05

Se requiere una estrategia de gestión de la información y el conocimiento: empezar por socializar lo alcanzado

Para que la ciudadanía pueda deliberar, concertar, y priorizar a través de ejercicios participativos, es necesario recopilar, organizar y socializar los resultados de las iniciativas previas. En las pre-asambleas y asambleas veredales, la información que la ART entregó a los ciudadanos fue insuficiente, puesto que se limitó al contenido temático de cada uno de los 8 pilares. No es viable repetir estos ejercicios, pero sí aprender de las debilidades y procurar que, al menos, los resultados de los ejercicios de participación de los PDET sean públicos y efectivamente se puedan consultar en las siguientes fases del proceso, o en otros procesos participativos.

Le recomendamos a la ART, en el corto plazo, hacer público el resultado de estos ejercicios. Además de las personas convocadas que no pudieron asistir, existe una gran cantidad de actores interesados en la información que allí se ha recogido y que difícilmente tendrán acceso a sus resultados si las actas y compromisos no se hacen públicas. Entre estos actores se resaltan instituciones públicas del orden nacional (distintas a la ART), departamental y municipal. Si existe la sensación que los PDET pueden tornarse en un diagnóstico más, que al menos constituyan una línea de base pública y de fácil acceso sobre las necesidades y propuestas de los pobladores de estos territorios.

En particular, invitamos a la ART a entregar los resultados a las instancias de participación locales que han venido abordando temas relacionados con los 8 pilares de los PDET. Junto con los Consejos de Paz y los Consejos de Planeación, existen instancias como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y los Comités Territoriales de Justicia, que han avanzado en analizar las problemáticas locales y proponer alternativas de solución relacionadas con la construcción de paz. Teniendo en mente su sostenibilidad, es importante hacer un esfuerzo explícito desde la ART por conectar los ejercicios de participación de los PDET con las dinámicas y espacios participativos que ya gozan de arraigo y continuidad en el territorio.

06

Sí a la participación, pero con seguridad

En la FIP entendemos que garantizar la seguridad en los territorios supera el alcance de una estrategia de participación ciudadana y que, en ese sentido, la situación de orden público puede afectar gravemente la realización del proceso de los PDET.

Precisamente por eso insistimos en la necesidad de concebir y diseñar estos procesos de una manera en la que estas dificultades no impliquen la anulación total de los aportes que un proceso de este tipo pueda dejar en el territorio. Enfocarse en la generación de plataformas continuas de participación cuya existencia no esté atada exclusivamente a la obtención de un producto (en este caso, un plan) puede ayudar a evitar la marginalización total de los territorios en los que siguen vigentes diferentes dinámicas de violencia. Estas plataformas pueden constituirse, además, en unos de los recursos del Estado para encontrar soluciones a los problemas de seguridad.



BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía

Decreto 893 de 2017 de la Presidencia de la República

Decreto 2366 de 2015 de la Presidencia de la República

FIP (2017a). Participación Ciudadana en El Posconflicto: Recomendaciones para saldar una deuda histórica en Colombia. Nota Estratégica 03, Bogotá.

FIP (2017b). El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana. Bogotá.

Mesa de conversaciones (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado.

Misión para la Transformación del Campo (2015). El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz”. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá.

PNUD. (2011). Colombia rural Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá.



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305.
Bogotá Tel. (57-1) 218 3449
www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org