

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LOS PDET DE ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA - Y PACÍFICO MEDIO

Informe de análisis regional con
la metodología El Sirirí



FIP
FUNDACIÓN IDEAS PARA LA PAZ

UNIVERSIDAD
ICESI

UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LOS PDET DE ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA - Y PACÍFICO MEDIO

Informe de análisis regional con la metodología El Sirirí



UNA MIRADA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ EN LOS PDET DE ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA - Y PACÍFICO MEDIO

Informe de análisis regional con la metodología El Sirirí



FORD
FOUNDATION

“El Sirirí” ha sido posible gracias al Apoyo de Ford Foundation. Los contenidos del texto son responsabilidad exclusiva de los autores

Equipo del proyecto de la FIP

Paulo Tovar Samacá
Ana María Amaya Villarreal
Jorge Soto Von Arnim

Equipo del proyecto de la Universidad Icesi

Vladimir Montaña Mestizo
Sabina Rasmussen
Inge Valencia

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Ilustración portada

Federico Neira

Fotografías

Agencia de Renovación de Territorio

Diseño y diagramación

Ladoamable Ltda
www.ladoamable.com

ISBN

978-958-5517-40-0

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

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



Bogotá, Colombia / Noviembre 2019

La elaboración de este informe contó 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



como/consult
Berghof Foundation

Contenido

1. INTRODUCCIÓN

5

2. EL CONTEXTO

7

Breve caracterización de la región

7

Universidad Icesi: En busca de la incidencia regional y el impacto social

9

3. VINCULACIÓN DE LA UNIVERSIDAD ICESI A LA RED DE OBSERVACIÓN SIRIRÍ

10

La Universidad Icesi y la Red Sirirí

10

4. BALANCE DE LA PARTICIPACIÓN FORMAL EN LA REGIÓN BAJO LA METODOLOGÍA EL SIRIRÍ

11

Sobre la calidad de la participación

14

Sobre la eficacia de la participación

16

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

19

1. Implementar estrategias que permitan responder a las expectativas generadas por un proceso ampliamente legítimo para las comunidades locales
2. Atender las discusiones inevitables sobre modelos de desarrollo y uso de los recursos, en el marco de diálogos para la construcción de paz territorial
3. Identificar y tener en cuenta las tensiones evidentes entre las comunidades y la institucionalidad pública de cara a la implementación de los PDET
4. Atender y dar respuesta al contexto de violencia y ataque sistemático a líderes y lideresas sociales
5. Garantizar la articulación institucional entre diferentes Planes y Programas a implementar en los territorios

20

21

22

24

25

6. REFERENCIAS

26

1. Introducción

Desde finales de los años ochenta, las democracias del mundo vienen incorporando mecanismos de participación directa que, de una u otra forma, buscan corregir las fallas de la democracia puramente representativa. Tras ello se encuentra la profunda convicción de que, si la ciudadanía se involucra directamente en la gestión pública, ayudará a hacerla más transparente, eficaz y equitativa.

En Colombia, este enfoque está presente desde la Constitución de 1991 y se ha desarrollado a través de múltiples mecanismos e instancias de participación creados por ley. Con la particularidad de que imprimir participación en el país no ha sido sólo una agenda de ampliación democrática, sino también de construcción de paz.

Bajo esta lectura, una participación activa y deliberativa no solo debe mejorar la gestión pública, sino que puede evitar abusos de poder, desincentivar la lucha violenta que se da por los recursos, empoderar a las comunidades y, en particular, construir confianza entre actores con visiones muy distintas sobre el desarrollo.

Pero, ¿cómo constatar si los mecanismos y las instancias de participación creados están contribuyendo a estos propósitos?

Pensando en esta pregunta, desde el 2015 la FIP ha impulsado “*El Sirirí*”¹, una metodología para medir en red la calidad y eficacia de la participación formal². Esta metodología permite, a través de la observación directa de ejercicios de participación, la medición de 28 indicadores sobre el di-

seño del ejercicio, sus asistentes, los recursos involucrados, su independencia, la trazabilidad de sus resultados, el grado en que se cumple su objetivo y la fortaleza de los pactos, entre otros aspectos relevantes. Una medición de este tipo facilita la comprensión de los procesos de participación locales y la construcción de recomendaciones específicas.

El Sirirí ha venido siendo apropiado por una red de aliados regionales, entre universidades y organizaciones sociales, que lo aplican a distintos procesos participativos conformando la Red Sirirí.

En esta oportunidad, presentamos un informe sobre la participación ciudadana en espacios de participación municipales y subregionales de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en las subregiones de Alto Patía y Norte del Cauca y Pacífico Medio. Fue construido por la Universidad Icesi de Cali —miembro de la Red Sirirí—, con el acompañamiento de la FIP. En él se presenta el resultado de la medición de cuatro espacios de participación y una serie de recomendaciones a las instituciones involucradas en estos procesos participativos. También contiene, a modo de contextualización, una descripción de la región y del proceso mediante el cual se vinculó la Universidad Icesi a la Red Sirirí.

• • •

¹ El Sirirí 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

² Por participación formal se entienden todas aquellas instancias o procesos que son impulsados por la institucionalidad pública y en las que se invita a la ciudadanía a vincularse.

2. El contexto

Breve caracterización de las subregiones PDET Alto Patía-Norte del Cauca y Pacífico medio

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se diseñaron y elaboraron teniendo como objetivo su construcción participativa para buscar la solución a los problemas más apremiantes de las comunidades rurales. Fruto de los Acuerdos de Paz firmados entre el Estado colombiano y la hoy desmovilizada guerrilla de las FARC-EP, se priorizaron 170 municipios de 16 subregiones afectadas por la expansión de economías ilegales, las altas tasas de pobreza y la alta incidencia del conflicto armado. Según la Agencia de Renovación del Territorio -ART (2018a), para esta priorización las subregiones debían contar con las siguientes características: 1) Tener grandes áreas de cultivos ilícitos; 2) Estar afectadas por minas antipersonales; 3) Poseer Contratos Plan³; 4) Contar con sedes regionales de la ART; 5) Estar implementando Zonas Veredales de Transición (hoy denominados Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación- ETCR) ; y 6) Ser partícipes de sistemas de ciudades⁴.

Dos de las subregiones donde se inició la implementación de los PDET son las de Alto-Patía-Norte del Cauca (en color naranja en el mapa), y Pacífico Medio (azul en el mapa), algunas de cuyas características contextuales se describirán a continuación.

La subregión del Pacífico Medio está compuesta por cuatro municipios de la Costa Pacífica. Cuenta con una población de 487.950 habitantes, de los cuales 410.309 (el 84% del total) residen en los cascos

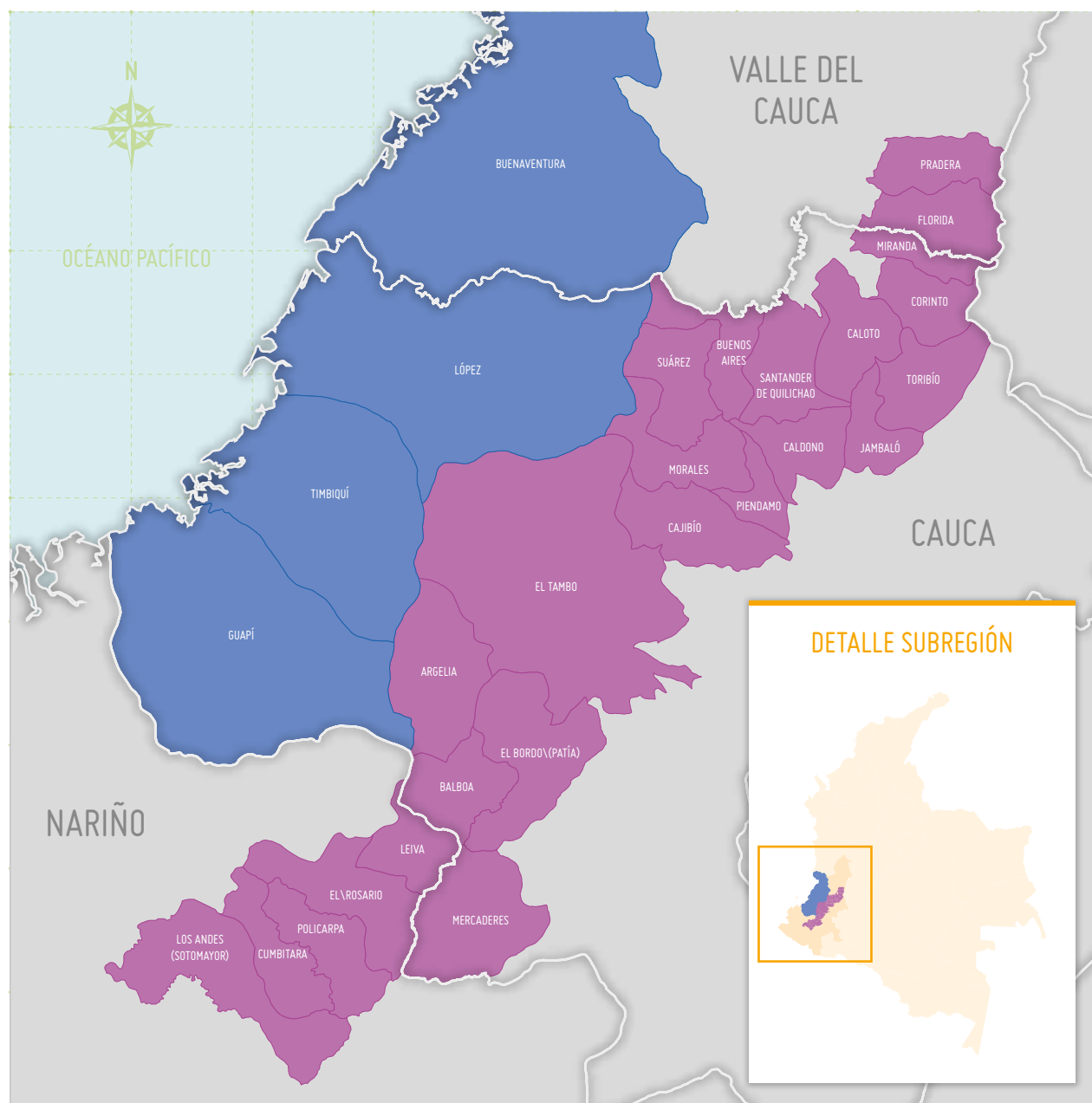
urbanos, de acuerdo con las proyecciones del DANE para 2017. El territorio rural está conformado por zonas selváticas y cuenta con dos Parques Nacionales Naturales: Parque Nacional Natural Farallones de Cali y Parque Nacional Natural Urubamba Bahía Málaga. Gran parte de su territorio forma parte de la Gran Reserva Forestal del Pacífico, de la cual Buenaventura tiene 644.144 hectáreas (es decir el 99.1%); Guapi 23.525 hectáreas (8,11% del territorio); López de Micay 59.959 (19,39% de su territorio) y Timbiquí 19.339 hectáreas (el 9,49%) (IDEAM 2006b).

Por su parte, la subregión de Alto Patía - Norte del Cauca está conformada por 24 municipios de los departamentos de Cauca, Nariño y Valle del Cauca. Hasta el 2017, su población ascendía a 782.072 habitantes, 498.517 de los cuales (el 64% del total) viven en las zonas rurales. Está atravesada por las cuencas hidrográficas de Patía, Cauca y San Juan de Micay, y alberga tres Parques Nacionales Naturales: el Nevado del Huila, Las Hermosas y Munchique. Adicionalmente, siete municipios tienen gran parte del territorio comprometido dentro de la Zona de Reserva Forestal Central y advierten mayores desafíos para efectos de la expansión de la frontera agraria y la construcción de obras de infraestructura.

...

³ Los Contratos Plan son un instrumento de planeación y gestión que permite la articulación de acciones y recursos entre los distintos niveles de gobierno. Fueron introducidos en el primer gobierno del presidente Santos, tomando como referencia un modelo desarrollado en Francia.

⁴ En otros documentos de la ART se resumen los criterios de priorización de la siguiente manera: i) altos niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades básicas insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto armado; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de su capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegales. Disponible en http://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/Preguntas_respuestas_PDET.pdf

MAPA 1**Subregiones de Alto Patía - Norte del Cauca y Pacífico Medio**

CONVENCIONES MAPA

LÍMITE DEPARTAMENTAL
LÍMITE MUNICIPAL

SUBREGIONES DE ALTO PATÍA – NORTE DEL CAUCA Y PACÍFICO MEDIO

PACÍFICO MEDIO
ALTO PATÍA - NORTE DEL CAUCA

Tanto en el Alto Patía - Norte del Cauca como en el Pacífico Medio, el factor étnico incide en la realidad política, cultural y territorial; sin embargo, la situación es muy diferente en cada caso, e incluso puede resultar notablemente diferente entre municipios de una misma región. El caso de mayor homogeneidad es el del Pacífico Medio, en donde la población afrodescendiente resulta absolutamente mayoritaria. La situación de Buenaventura es un ejemplo, ya que el 85,5% de la población se identifica como afrodescendiente y sólo el 0,9%

como indígena (Dane 2005)⁵. En el Alto Patía, si bien hay una población afrodescendiente e indígena, la mayoría no indica una adscripción étnica; tan sólo los municipios de Leiva y Policarpa representan una población afrodescendiente superior al 1%. El Norte del Cauca, por el contrario, presenta varios contrastes: mientras Jambaló y Toribío tienen un 99% de población que se identifica como indígena, municipios como Suárez y Buenos Aires tienen 58% y 68% de población reivindicada como afrodescendiente⁶.

TABLA 1.
Descripción y análisis de la población

MUNICIPIO	PORCENTAJE DE POBLACIÓN RURAL	PORCENTAJE DE POBLACIÓN INDÍGENA	PORCENTAJE DE POBLACIÓN AFRODESCENDIENTE
BUENOS AIRES	92%	16%	68%
CAJIBÍO	95,40%	3,70%	15,80%
CALDONO	96%	71%	1%
CALOTO	74%	23%	62%
CORINTO	74%	44%	27%
EL TAMBO	85,60%	9,20%	5,30%
JAMBALÓ	93%	99%	0
MERCADERES	-	-	-
MIRANDA	28%	17%	53%
MORALES	94%	43,60%	6,30%
PATÍA	-	-	-
PIENDAMÓ	65,70%	14,10%	2,10%
SANTANDER DE QUILCHAO	43%	20%	33%
SUÁREZ	83%	21%	58%
TORIBÍO	93%	99%	0

Fuente: Duarte *et al* 2018.

⁵ La mayor parte de resguardos indígenas del Pacífico Medio están en el área rural de Buenaventura, donde se cuentan al menos siete asentamientos, seis resguardos y un cabildo de los Embera-Chamí y Nasa-Kiwe (MINTIC 2018). De otro lado, en Timbiquí existen dos resguardos de la etnia Eperara Siapidara. En cuanto a los consejos comunitarios, la población se concentra en 10 Consejos Comunitarios en el municipio de Buenaventura, cinco en Guapi, y dos en Timbiquí.

⁶ Un segmento importante de la población indígena habita en 39 resguardos republicanos constituidos y nueve resguardos de títulos de resguardo colonial en los municipios de Toribío, Caldon, Santander de Quilichao y Jambaló. Frente a las comunidades afrodescendientes, existen 42 Consejos Comunitarios cuyas aspiraciones territoriales progresivamente han ido configurando sus territorialidades a partir de factores relacionados con las dinámicas económicas y organizativas ligadas a la constitución de los consejos comunitarios como mecanismos de gestión, planificación, administración y gobierno propio en los territorios. En cuanto a la subregión Alto Patía y Norte del Cauca, existen 63 consejos comunitarios principalmente en las subregiones del Norte y Sur del Cauca y en los municipios Policarpa, Leiva y Cumbitara (Nariño), de los cuales existe una titulación colectiva de comunidades negras de 136.265 hectáreas en los municipios de Policarpa y Santa Bárbara de Iscuandé (Nariño).

En las dos subregiones existe un movimiento social, étnico y comunitario altamente organizado. En el Alto Patía y Norte del Cauca, las organizaciones indígenas más importantes son el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca (ORIVAC), y la Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca (ACIN). De las organizaciones afro se destacan la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (ACONC), la Corporación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de la Cuenca Alta del Río Patía (CORPOAFRO) y Consejo Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la cordillera Occidental de Nariño (COPDICONC). Y de las comunidades campesinas organizadas a nivel local en las Juntas de Acción Comunal, sobresalen el Proceso de Unidad Popular del Suroccidente Colombiano (PUPSOC), el Comité de integración del Macizo Colombiano (CIMA), la Federación Nacional Sindical Unitaria Agropecuaria (FENSUAGRO), y la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC).

En el Pacífico Medio tienen peso la Asociación de Cabildos Indígenas del Valle del Cauca, región Pacífica (ACIVA-rP) y el Proceso de Comunidades Negras (PCN).

Dada la complejidad y las diferencias al interior de la propia subregión Alto Patía-Norte del Cauca, vale la pena detenerse en las particularidades de sus procesos económicos y productivos. En el Norte del Cauca —y específicamente en las zonas planas—, hay un sistema agropecuario de alta intensidad fundamentado en la caña de azúcar y en grandes extensiones dedicadas a producción forestal, así como un sector económico fuerte relacionado con la declaración de dos zonas francas derivadas de la Ley Páez (Ley 218 de 1995) (Zuluaga 2003). En estas circunstancias, los proce-

sos productivos de pequeña y mediana escala se encuentran reducidos a las zonas montañosas, lo cual compromete, en muchos casos, la viabilidad de los territorios de reserva forestal. En el Alto Patía, por el contrario, aún prepondera un modelo de agricultura familiar derivado de recientes procesos de colonización. Hoy en día, ambas regiones experimentan el resurgimiento de la violencia, especialmente en zonas que —como Corinto, Miranda o El Naya—, constituyen corredores o epicentros de economías ilegales.

Por su parte, los procesos económicos de las áreas rurales en la subregión Pacífico Medio están mediados por la influencia social, política y económica que ejerce el municipio de Buenaventura, el cual sustenta su economía en la horticultura, la pesca y la minería artesanal, así como en algunas prácticas ilegales como la tala de bosque, la minería ilegal y los cultivos de uso ilícito, favorecidas por la ausencia del Estado y la salida al Océano Pacífico (Defensoría del Pueblo, 2018; Valencia *et al* 2016).

En ambas subregiones convergen actualmente disidencias de las FARC-EP, reductos del EPL, combatientes del ELN, grupos paramilitares y bandas criminales en disputa por el control de las rutas del narcotráfico, responsables de amenazas y asesinatos a líderes y lideresas sociales. Según un estudio publicado por el Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), de la Universidad Nacional, el 47,18% de los municipios donde han ocurrido dichos asesinatos han sido priorizados como PDET, siendo la subregión del Alto Patía, justamente, la más afectada por este fenómeno: *“Se han registrado 28 homicidios en 13 municipios. La situación más preocupante se ha producido en el norte del Cauca, en los municipios de Corinto (siete casos) y Caloto (cuatro casos) principalmente”* (IEPRI, 2018, p. 73).

Universidad Icesi: En busca de la incidencia regional y el impacto social

La Universidad Icesi es una institución de educación superior privada con sede en Cali (Valle del Cauca), fundada en 1979 por empresarios de la región. Desde hace 10 años viene adelantando experiencias de docencia, investigación y extensión que buscan aportar al desarrollo de la región y a la solución de problemáticas como la exclusión, la marginalidad y la persistencia del conflicto armado. En ese sentido, la universidad ha ampliado la oferta de sus programas de pregrado y postgrado, incluyendo maestrías como la de Gobierno, Gerencia para la Innovación Social, e Intervención Psicosocial, y ha emprendido un ambicioso programa de inclusión y diversificación social de sus estudiantes, haciendo que hoy más de la mitad provengan de los estratos 1 a 3.

Se destaca también su esfuerzo por vincular estudiantes de municipios fuertemente golpeados por el conflicto armado a través de iniciativas como el Programa de Gobernanza y Gestión Pública —financiado por la Corporación Andina de Fomento al Desarrollo—, que se implementa en los municipios de Guapi, Tumaco, Quibdó y Buenaventura desde 2016, y la apertura de la Maestría en Gobierno —en asocio con la Corporación Manos Visibles y la Fundación Ford—, para formar a al menos 50 personas de Buenaventura y de la región Pacífico en asuntos de gobierno y gobernanza para la Paz.

Desde hace al menos cinco años, la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad ha desarrollado actividades de investigación y extensión dirigidas a comprender e intervenir las dinámicas del conflicto armado, así como las violencias urbanas y regionales de cara a los retos del postconflicto en el país. En esa línea, se destaca el trabajo realizado por el Centro de Estudios

Afrodiaspóricos sobre los procesos de memoria, reparación y justicia racial en los casos de Bojayá y Quibdó (Chocó), financiado por la Fundación Ford. También proyectos de investigación aplicada sobre la prevención de violencia y construcción de paz desde una perspectiva interseccional, en los contextos urbanos de Cali, Buenaventura y Puerto Tejada, financiado, a su vez, por el International Development Research Center, de Canadá.

De igual manera, se destaca el apoyo al Consultorio de Atención Psicosocial (CAPSI) por parte de Cuso/Canadá, que se ha convertido en un espacio de formación, investigación e intervención frente a problemáticas de salud mental y de exclusión social de sectores vulnerables. El Centro ofrece servicios profesionales gratuitos de atención y orientación psicológica a poblaciones económica y socialmente vulnerables. Además, la Universidad hace parte del Grupo de Analistas de Violencia Urbana —vinculado al Observatorio de Paz creado por la Secretaría de Paz y Convivencia de la Alcaldía de Cali—, y del Observatorio de Violencia y Gobernanza, en el cual participan otras Universidades Regionales y es auspiciado por la Fundación Friedrich Egebert Stiftung en Colombia (Fescol).

La Universidad Icesi —y en particular su Facultad de Derecho y Ciencias Sociales—, han buscado ampliar sus procesos de formación e intervención social en el escenario regional a través de proyectos colaborativos que buscan generar recomendaciones para incidir en la política pública, local y regional con el ánimo de estrechar la colaboración entre la academia, el sector público y privado, las organizaciones sociales y la institucionalidad gubernamental.

3. Vinculación de la Universidad Icesi a la Red de Observación Sirirí

La Universidad Icesi y la Red Sirirí

Desde 2016, Icesi se vinculó a la Red Sirirí con el objetivo de medir la calidad y eficacia de distintos espacios de participación ciudadana. El objetivo inicial fue poner a prueba, en algunos municipios del Valle del Cauca y el Cauca, la metodología desarrollada por la FIP en 2015 para caracterizar y evaluar espacios de participación ciudadana formal⁷. Los resultados de la medición de estos espacios fueron analizados a profundidad y entregados, junto con una serie de recomendaciones, a los representantes de la institucionalidad pública local encargada de impulsarlos, así como a actores y representantes de sectores de la sociedad civil.

Durante el desarrollo de este proyecto, Icesi trabajó con la Fundación Ideas para la Paz y los demás socios regionales (Vallenpaz, Universidad Tecnológica de Bolívar y Fundación Cívica pro Cartagena), en la revisión y ajuste de la metodología de observación a la luz de la experiencia de su aplicación en campo.

En 2017 —durante la segunda etapa de la participación de Icesi en la Red Sirirí—, se realizaron observaciones en pre-asambleas veredales PDET en Miranda y Corinto (Cauca). Para entonces, la metodología estaba ajustada y la herramienta de observación se encontraba en formato digital. Como resultado, se produjo un documento de recomendaciones al proceso PDET cuya elabora-

ción fue liderada por la Fundación Ideas para la Paz (FIP, 2018). Este documento se socializó con la Alta Consejería para el Posconflicto, la Agencia de Renovación del Territorio y el Instituto Kroc, entre otros actores relevantes⁸.

Un año más tarde, en 2018, se siguió afianzando la vinculación de Icesi a la Red Sirirí y se adelantó la iniciativa de observación y análisis de espacios de participación durante la implementación de los PDET. Esos son los resultados que se presentan en este informe. La metodología El Sirirí fue aplicada en cuatro espacios de participación en las distintas etapas del proceso de construcción de los PDET en las subregiones de Alto Patía-Norte del Cauca, y de Pacífico Medio. De esta forma, completamos la observación de los espacios correspondientes a las distintas etapas de la ruta PDET propuesta por la Agencia de Renovación del Territorio: desde instancias veredales hasta aquellas destinadas a la elaboración del Plan de Acción para la Transformación Regional (subregión Alto Patía-Norte del Cauca), así como la instancia municipal (Buena-ventura, subregión Pacífico Medio).

...

⁷ En concreto, se observaron sesiones de Consejos Municipales de Desarrollo Rural en Florida, Valle y Corinto, Cauca; Consejos Municipales de Paz de El Tambo, Corinto y Caldono, Cauca; del Comité Territorial de Justicia Transicional de Buenos Aires, Cauca, y las Asambleas de Sustitución de Cultivos de Corinto, Cauca.

⁸ El informe “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí” se encuentra disponible en <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1683>

4. Balance de la participación formal en la región bajo la metodología El Sirirí

El 23 de febrero de 2019 se firmó en Guapi (Cauca), el último Plan para la Transformación Regional: el PATR del Pacífico Medio, el número 16 del país en la ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)⁹. Aunque con algunas modificaciones en el cronograma —pues, en un primer momento, se pretendía tener todos los PATR listos antes de finalizar el mandato del gobierno de Juan Manuel Santos—, se completó la ruta de planeación participativa que empezó desde el nivel veredal y prosiguió con los Pactos Municipales en los 170 municipios de las 16 subregiones priorizadas para la intervención estatal en el marco de los Acuerdos de Paz firmados en noviembre de 2016¹⁰. Los PDET, con sus cerca de 33 mil iniciativas, son los principales instrumentos con los que se cuenta para concretar lo pactado en el punto 1 de Reforma Rural Integral¹¹, en un horizonte de ejecución de 10 años.

En este proceso, durante septiembre de 2018 y febrero de 2019, un equipo de trabajo de la Universidad Icesi aplicó la metodología El Sirirí para medir y evaluar la calidad y eficacia de cuatro espacios de participación ciudadana. A continuación presentamos una caracterización general de esos espacios, teniendo cuenta el momento de la ruta PDET a la que correspondió cada uno:

1. El Pacto Municipal para la Transformación Territorial de Corinto, Cauca (Subregión del Alto Patía - Norte del Cauca):

La etapa municipal es la número tres en la ruta de construcción de los PDET implementada por la Agencia de Renovación del Territorio, que incluye una primera etapa de pre-alistamiento; una segunda en el nivel veredal, donde se construyen Pactos Comunitarios para la Transformación Territorial (PCTT), y una tercera que tiene como objetivo la elaboración del Pacto Municipal para la

...

⁹ Las 16 regiones PDET son: Alto Patía — Norte del Cauca, Arauca, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Catatumbo, Chocó, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Macarena — Guaviare, Montes de María, Pacífico Medio, Pacífico y Frontera Nariñense, Putumayo, Sierra Nevada — Perijá, Sur de Bolívar, Sur de Córdoba, Sur de Tolima y Urabá antioqueño. Fuente: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planos_de_accion_de_los_programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet

¹⁰ La Agencia de Renovación del Territorio, ART, entidad encargada de coordinar esta ruta de construcción participativa de los PDET, informa en su página que se visitaron 11.000 veredas de los 170 municipios, y se congregó a más de 200.000 representantes de diferentes organizaciones y entidades. Fuente: http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planos_de_accion_de_los_programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet

¹¹ Para una presentación detallada de los PDET, consultar el informe “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Cambiar el rumbo para evitar el naufragio” de la Fundación Ideas para la Paz, disponible en http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf

Renovación Territorial. En este punto se recogen las iniciativas del nivel veredal y se integran con la información brindada por los actores comunitarios, el gobierno territorial y los actores privados. Este es el momento en el que se definen las líneas estratégicas prioritarias para los municipios, y se discuten las iniciativas para llevarlas a cabo¹². En el caso de Corinto (Cauca) fue posible hacer seguimiento al proceso desde niveles veredales, pasando por esta etapa municipal, en donde se eligieron las y los delegados para trabajar en la Comisión Subregional.

2. El Pacto Municipal para la Transformación Territorial de Buenaventura, Valle del Cauca (Subregión del Pacífico Medio). La Universidad Icesi también tuvo la oportunidad de realizar la observación en la etapa municipal de la ruta PDET en Buenaventura, subregión del Pacífico Medio. Aquí la ruta PDET se caracterizó por ser étnica, y en ella se trabajó, adaptándola a las características del territorio, con las comunidades indígenas y afrodescendientes.

3. La construcción de la visión regional del Alto Patía - Norte del Cauca. La visión del territorio es uno de los elementos de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR)¹³. En el caso observado, se trató de un escenario de gran importancia porque permitió el encuentro de diferentes actores —tanto comunitarios como del sector privado—, en el que, de manera conjunta y negociada, construyeron una visión para los territorios, con un horizonte de 10 años¹⁴.

4. El Plan de Acción para la Transformación Regional del Alto Patía y Norte del Cauca.

En la cuarta y última etapa de planeación participativa de los PDET, se formula el Plan para la Transformación Regional (PATR), recogiendo los insumos provistos en las etapas anteriores de los actores comunitarios, el gobierno territorial y el sector privado, con proyección subregional. Con esto, quedan elaborados los PATR correspondientes con un horizonte de implementación de los PDET de 10 años.

Este proceso de planeación participativa contó con una amplia participación de las comunidades, presentes en las diferentes etapas de la ruta de construcción de los Programas, que confluyeron en espacios de diálogo con otros actores con los cuales han mantenido relaciones conflictivas a lo largo de la historia, y que plasmaron muchas de sus expectativas en este proceso.

• • •

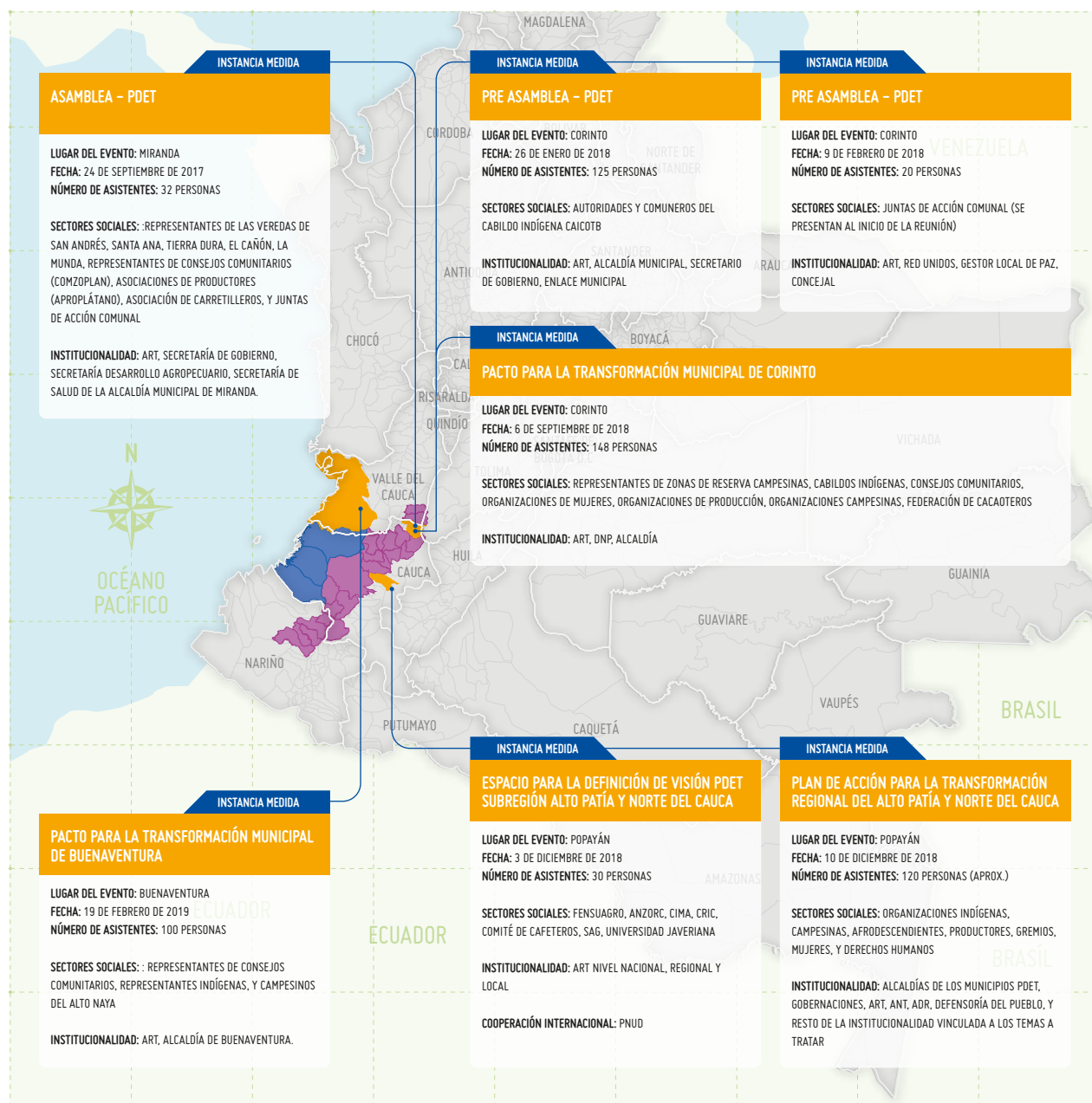
¹² Agencia de Renovación del Territorio, “La Ruta Operativa de los PDET para el Desarrollo Territorial” disponible en <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23058>

¹³ Decreto 893 de 2017, artículo 4.

¹⁴ Decreto 893 de 2017.

MAPA 2

Instancias de participación medidas en el Alto Patía - Norte del Cauca y Pacífico Medio



CONVENCIONES MAPA

LÍMITE DEPARTAMENTAL

LÍMITE MUNICIPAL

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN



INSTANCIA MEDIDA

SUBREGIONES DE ALTO PATÍA
NORTE DEL CAUCA Y PACÍFICO MEDIO

Sobre la Calidad de la participación

La metodología El Sirirí examina dos dimensiones de los ejercicios de participación formal: calidad y eficacia¹⁵. Se considera que es de calidad cuando los preparativos del ejercicio y su realización son sensibles al contexto, involucran a los principales interesados, los recursos que tiene per-

miten cumplir los objetivos y, sobre todo, cuando transcurre con independencia y los participantes saben para qué van al espacio.

Al respecto, la gráfica 1 y la tabla 2, muestran los resultados de los 14 indicadores de calidad en los ejercicios observados¹⁶.

GRÁFICA 1.
Resultados de Calidad

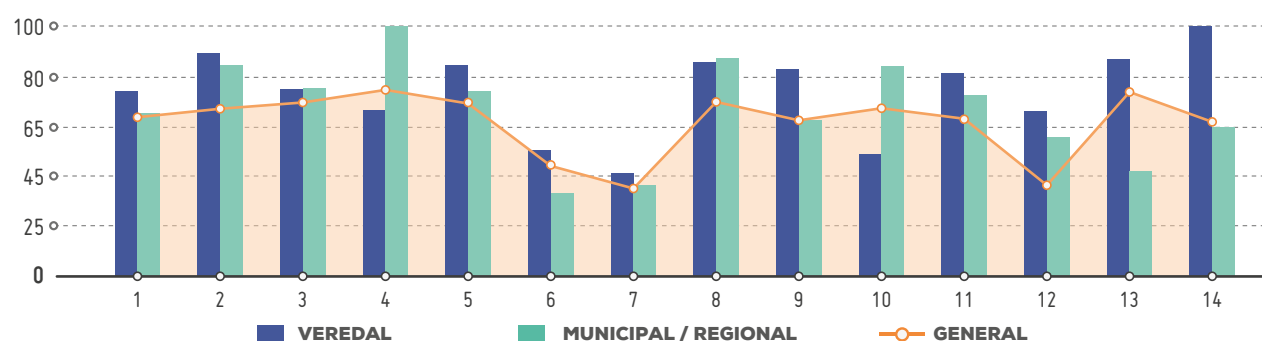


TABLA 2
Indicadores de calidad en los espacios PDET y generales medidos con El Sirirí y porcentaje de información

INDICADOR	VEREDAL	% INFO	MUNICIPAL/REGIONAL	% INFO	GENERAL	% INFO
1. CONTEXTO	73,5	87	64,6	100	63,1	80
2. ALCANCE	89,0	100	84,0	100	66,3	100
3. DISEÑO METODOLÓGICO	74,3	100	74,8	100	68,8	90
4. REPRESENTATIVIDAD	66,0	100	99,0	100	73,5	91
5. PROCEDIMIENTOS DE CONVOCATORIA	84,1	78	74,3	100	68,7	89
6. ASISTENCIA	50,4	83	32,1	100	43,7	78
7. INCLUSIÓN DE LAS MUJERES	41,2	100	35,8	100	34,1	93
8. FACILITACIÓN	85,7	100	86,5	100	69,0	99
9. TIEMPO	82,5	67	61,9	100	62,6	91
10. LOGÍSTICA	48,3	100	84,1	100	66,7	89
11. DESARROLLO METODOLÓGICO	80,5	100	72,2	100	62,9	97
12. INFORMACIÓN RELEVANTE	66,0	100	54,0	100	35,2	99
13. PERCEPCIÓN DE LIBERTAD	86,4	78	41,3	100	73,3	94
14. IMPARCIALIDAD	99,0	83	59,3	100	61,6	93

¹⁵ Mayores detalles sobre la metodología se encuentran en la Cartilla “El Sirirí: una metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación”, disponible en la plataforma web del proyecto alojada en la página web de la Fundación Ideas para la Paz: <http://elsiriri.ideaspaz.org/>

¹⁶ Los indicadores se encuentran en una escala de 0 a 99%. En la gráfica, una mayor cercanía al perímetro externo corresponde a una mejor calificación. La tabla, por su parte, contempla los siguientes rangos: menor a 40% es crítico (rojo); entre 40 y 59 es insuficiente (naranja); entre 60 y 79 es aceptable (amarillo), y más de 80% es favorable (verde).

Los indicadores de Alcance y Facilitación tienen una puntuación muy alta en el nivel municipal y regional, ya que la construcción participativa de los PDET contaba con una metodología detallada —elaborada desde la ART—, que establecía cada uno de los pasos a seguir y cómo hacerlos. Sin embargo, en las instancias regionales, la puntuación es levemente más baja. En el caso del alcance, dado que se trató de un proceso en el que los resultados y participantes de las instancias veredales y municipales escalaban a las regionales, el alcance del ejercicio ya era conocido por quienes habían participado previamente. En la etapa regional de la facilitación, por su parte, se evidenciaron mayores tensiones entre quienes cumplían este rol, ya que pusieron ciertas resistencias a negociar sus posiciones e incluir visiones distintas a las de la institucionalidad (cosa que no sucedió en los espacios observados en los otros niveles).

La alta representatividad en ambos niveles —superior al 65%—, corresponde también a un proceso planeado de antemano, con la identificación de los actores clave en cada uno de los territorios. También se destacan los procesos de la convocatoria (que llegan a nivel favorable en el nivel veredal y aceptable en el municipal y regional), y la logística, que, aunque asegurada por los recursos y contratación de la ART, y sobresaliente a nivel municipal y regional, fue insuficiente en el nivel veredal porque los espacios de las reuniones no lograron albergar a la multitud de participantes, y porque no en todos los casos se garantizó el servicio de transporte para llegar.

El diseño metodológico, por su parte, fue planeado y estructurado de antemano con equipos de funcionarios preparados para su aplicación. No se presentaron problemas en su implementación, que demostró cierta flexibilidad a la hora de incluir

espacios no programados, especialmente en el nivel regional. Por ejemplo, se realizaron sesiones plenarias para revisar de forma colectiva cada uno de los pilares trabajados con sus respectivas iniciativas, aunque no hubo tiempo suficiente para dar debates profundos por cuenta de la alta cantidad de participantes.

Al momento de leer las iniciativas por pilares del Pacto Municipal de Corinto, el Alcalde resaltó la ausencia de mujeres representantes. Se indicó que había cupos reservados, pero, de todas formas, las mujeres tuvieron una baja representación: “Para el espacio de víctimas teníamos dos cupos, pero doña E. no ha participado. Si hay otra mujer que haya participado pasar por favor, siempre y cuando haya participado en todos los espacios” (Pacto Municipal PDET Corinto, 9 de febrero de 2019, Corinto, Cauca).

Pese a que, en términos generales, la metodología de los escenarios PDET fue acertada y su implementación cumplió con los objetivos esperados, tuvo debilidades en tres aspectos: primero, el hecho de incluir más elementos de diagnóstico que de planeación aterrizada, lo que derivó en una lista de necesidades de las comunidades sin mayor proyección en cuanto a su realización. En este sentido, los escenarios participativos podrían haberse adelantado con la información y planes comunitarios preexistentes para constituir ejercicios de validación y complementación.

Segundo, una falla metodológica de los PDET fue la de privilegiar un enfoque sectorial de ocho pilares, que no necesariamente permitió abordar lo territorial en sus interrelaciones y complejida-

des. Y tercero, la falta de información específica y oficial que hubiera podido complementar aquella con la que cuentan las personas y organizaciones de los territorios. Esa información habría permitido delimitar muchas iniciativas de manera más precisa, facilitando el proceso posterior de estructuración en clave de proyectos a implementar. Por esta razón, el puntaje del indicador de información relevante es apenas aceptable tanto a nivel veredal (66%), como a nivel municipal y regional (54%), aunque en todo caso es superior al acumulado de los 75 espacios observados con El Sirirí.

En este punto, es importante resaltar que los ejercicios PDET evidenciaron la capacidad organizativa comunitaria que hay en los territorios, producto de una larga tradición en procesos organizativos que se reflejan en el relevo generacional de los liderazgos y la apropiación de los procesos de participación y negociación con el Estado. Estas características subsanaron algunas de los problemas que se hicieron latentes en la metodología.

En cuanto a los indicadores de Calidad, con resultados más bajos —algunos de ellos críticos—, se destacan la inclusión de las mujeres (41,2% a nivel veredal y 35,8% a nivel municipal y regional); la percepción de libertad (que pasa de un favorable 86,4% a nivel veredal, al insuficiente 41,3% a nivel municipal y regional); y la asistencia (que cae de un aceptable 50,4% a nivel veredal a un crítico 32,1% a nivel municipal y regional). En el primer caso, a pesar de la intención explícita de asegurar una alta participación de las mujeres, se trata de una cuestión estructural que exige más trabajo y tiempo para llegar a niveles de equidad en relación con los temas de género y participación.

La percepción de libertad evalúa en qué medida los participantes pudieron expresar sus opi-

niones libremente, a través de instrumentos como encuestas anónimas diligenciadas durante el escenario de participación. Su resultado —favorable a nivel veredal, pero insuficiente en los niveles municipal y regional—, muestra que, mientras las veredas son sitios seguros para participar, las cabeceras municipales o capitales departamentales, en las que existe confluencia de otros actores, son percibidas como riesgosas. Además, el resultado de este indicador a nivel municipal y regional, da cuenta de las dificultades y desafíos que implica llevar a cabo estos procesos en territorios históricamente atravesados por el conflicto armado, con actores y sectores sociales con visiones de territorio distintas y hasta antagónicas.

La baja puntuación del indicador de Asistencia se explica, al menos en parte, por las particularidades de movilidad en las zonas de difícil acceso, tanto por las condiciones geográficas como por la falta de infraestructura (vías de acceso y transporte público).

Sobre la Eficacia de la participación

Además de la calidad de un ejercicio participativo, El Sirirí permite medir también su eficacia. Un espacio de participación es eficaz cuando cumple su objetivo, se realiza oportunamente, sus resultados se pueden consultar, se percibe como valioso, tiene efectos positivos en el relacionamiento entre las comunidades y la institucionalidad, y en él se establecen pactos sustantivos que se cumplen.

De los indicadores de Eficacia con mejores resultados en la medición, se destaca el de realización del objetivo propuesto para el ejercicio por los organizadores: se logró, en buena medida, la construcción participativa de los diferentes Pactos y Planes en los espacios de participación PDET.

GRÁFICA 2.
Resultados de Eficacia

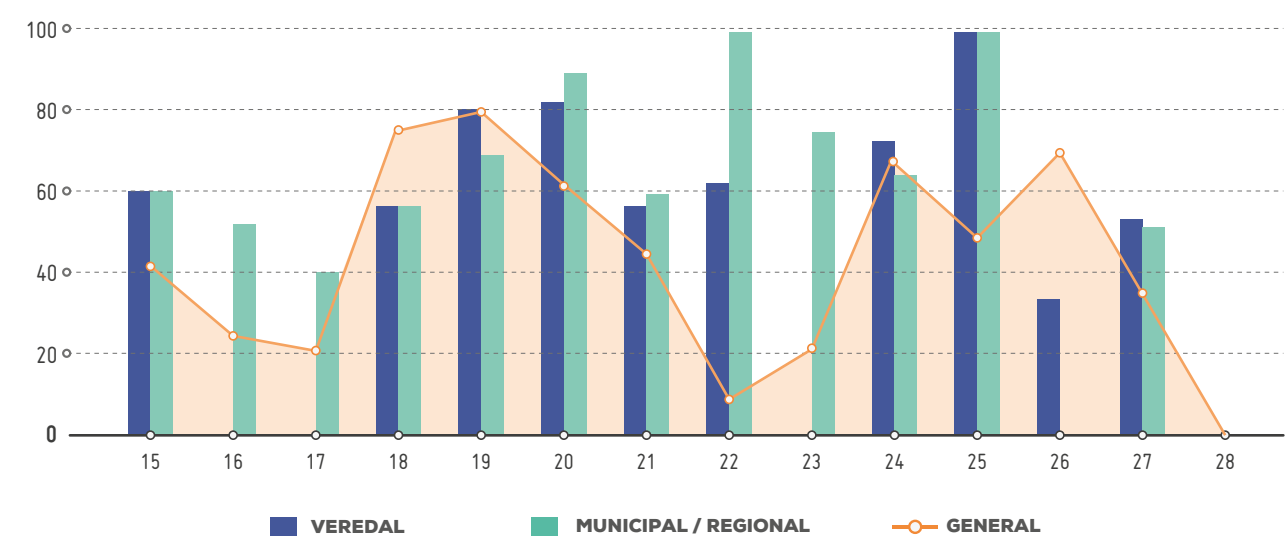


TABLA 3						
Indicadores de eficacia en los espacios PDET y generales medidos con El Sirirí y porcentaje de información						
INDICADOR	VEREDAL	% INFO	MUNICIPAL /REGIONAL	% INFO	GENERAL	% INFO
15. TRAZABILIDAD	59,0	100	59,0	100	51,4	85
16. DISPONIBILIDAD	0,0	100	51,0	100	23,4	79
17. VISIBILIDAD	0,0	100	39,5	100	24,0	61
18. VALIDEZ	56,0	100	54,4	100	73,8	86
19. OPORTUNIDAD	79,0	100	69,0	100	76,1	99
20. REALIZACIÓN DEL OBJETIVO	81,2	100	89,0	100	65,2	98
21. INCLUSIÓN EFECTIVA	55,8	100	57,9	100	46,7	91
22. PERCEPCIÓN DE UTILIDAD	61,7	67	99,0	100	76,2	91
23. DELIBERACIÓN	0,0	100	74,3	100	23,6	97
24. RELACIÓN INSTITUCIONALIDAD / COMUNIDAD	72,0	83	63,1	100	65,9	93
25. FINANCIACIÓN	99,0	100	99,0	100	54,9	54
26. COSTO/BENEFICIO	33,0	100	N/A	0	58,1	88
27. FORTALEZA DE LOS PACTOS	52,7	100	50,7	100	38,7	91
28. EJECUCIÓN	N/A	0,0	N/A	0	0,0	51

Como se sabe, hoy existen Pactos para cada uno de los 170 municipios y cada una de las 16 subregiones PDET. Sin embargo, los resultados de El Sirirí llegaron hasta la etapa de construcción de los planes y no da cuenta de su implementación, que dependerá del nivel de apropiación por parte de las organizaciones comunitarias en los territorios afectados y, sobre todo, de la voluntad política de llevarlos a cabo por parte del Gobierno de Iván Duque.

Sobresale el indicador de financiación, pues esta estuvo cabalmente cubierta por parte de la ART para realizar los ejercicios participativos; también el de percepción de utilidad, sobre todo a nivel municipal y regional, porque los asistentes a las asambleas PDET, en correspondencia con lo evidenciado en procesos previos de aplicación de El Sirirí, valoraron positivamente participar, más allá de los resultados derivados de las reuniones.

El indicador de validez —que muestra en qué medida se contó con la presencia de actores clave, capaces de asumir los compromisos pactados—, refleja la ausencia de instituciones clave en el proceso¹⁷, más allá de la ART, que cumplía el rol de coordinación asignado. Hay que destacar que la presencia de la institucionalidad varió de un espacio a otro¹⁸.

De los resultados críticos, resaltan los indicadores de disponibilidad, visibilidad, deliberación, costo/beneficio y ejecución.

El indicador de Disponibilidad fue crítico a nivel veredal ya que, durante las reuniones, no se observó que existiera un registro oficial que consignara lo que ocurrió en su interior; por eso, tampoco se publicaron los resultados.

Visibilidad tiene puntuación nula a nivel veredal, y crítica a nivel municipal y regional, porque no

se percibió un esfuerzo real por parte de la institucionalidad pública de visibilizar los resultados de las reuniones en sus páginas web, redes sociales o en los medios de comunicación locales.

El indicador de deliberación resultó nulo en el nivel veredal, ya que las reuniones preasamblearias y asamblearias se limitaron a identificar necesidades y hacer propuestas por pilares temáticos que no generaron debate. A nivel municipal y regional, el resultado aceptable da cuenta de las discusiones sobre propuestas dentro de las mesas de trabajo.

El indicador de Costo/beneficio indaga —en una entrevista que responden los organizadores de un espacio de participación—, si los recursos invertidos para convocar y desarrollar el proceso participativo se compensan con sus resultados. El resultado tanto a nivel veredal como municipal y regional es nulo, aunque sin información, porque las personas entrevistadas no conocían el valor de las reuniones ni de todo el proceso participativo. Aun así, se sabe que estuvo cubierto en su totalidad con recursos provenientes del nivel central de gobierno, en cabeza de la ART.

La fortaleza de los pactos tiene una puntuación crítica dado que se establecieron compromisos acerca de las iniciativas a implementar, pero no se especificaron ni el actor responsable de hacerlo, ni el presupuesto con el que se contaría para tal fin.

Finalmente, en el caso de la ejecución, no se cuenta con la información necesaria para su cálculo. Por ello, su valor es nulo.

• • •

¹⁷ Principalmente de los Ministerios, responsables de la implementación sectorial de los compromisos adquiridos en estos espacios de participación.

¹⁸ Por ejemplo, en las etapas municipales contrasta el involucramiento de la Alcaldía de Corinto, con la presencia meramente protocolar de la de Buenaventura.

5. Conclusiones y recomendaciones

En febrero de 2019 se completó la ruta PDET en todas las subregiones, cerrando así el proceso de elaboración de los Planes de Acción para la Transformación Territorial (PATR), que tienen como objetivo concretar los acuerdos alcanzados en el Punto 1 de Reforma Rural Integral en los Acuerdos de Paz.

La responsabilidad que está en manos del actual gobierno y de los gobiernos venideros es enorme, pues los Acuerdos de Paz y los procesos que se habilitaron para su concreción no son una política gubernamental sino estatal, pensada en un horizonte de 10 a 15 años. Además, el cierre de la brecha campo - ciudad —identificado como el objetivo principal de los PDET—, pretende dar respuestas y soluciones concretas al incumplimiento histórico del Estado en los territorios, así como enfrentar las causas estructurales del conflicto armado colombiano.

Hay varios puntos significativos que vale la pena destacar en el proceso de construcción de los PDET. Si bien se pueden esgrimir críticas sobre la metodología utilizada en este proceso, la tendencia a caer en un ejercicio diagnóstico colectivo más que en una planificación participativa y su desarticulación con otros planes territoriales, subregionales o étnicos existentes, no se puede negar que el ejercicio generó resultados muy valiosos e importantes.

Se destaca que el proceso contó con una alta participación comunitaria y que la institucionalidad estatal, a través de la ART, llegó a territorios especialmente relegados, donde pocas veces antes lo había hecho en clave de sus responsabilidades de provisión de servicios públicos e infraestructura básica. Se evidenció, también, un proceso de aprendizaje institucional, que fue reconociendo los límites del proceso de planeación en curso dadas las características de la información recolectada, muchas veces sin soportes documentales ni técnicos. La institucionalidad pública a cargo del proceso replanteó su accionar y reconoció la necesidad eventual de volver a los territorios para aterrizar los proyectos.

Es fundamental reconocer que este proceso fue apropiado por las comunidades y sus organizaciones, quienes exigieron modificaciones en la aplicación de la metodología en aras de la transparencia del proceso de planeación participativa del que estaban haciendo parte, y con el fin de tener espacios de discusión más amplios que los previstos inicialmente. Eso se hizo, por ejemplo, abriendo plenarios que complementaron el trabajo por pilares en las mesas destinadas para tal fin.

Podemos afirmar, pues, que esta apuesta de planeación participativa para la elaboración de los PDET —un proceso bastante “osado” en términos

de los alcances pretendidos, tanto en términos de la amplitud de las necesidades que busca atender como de los territorios que incluye—, fue siendo modificada, en cierta medida, al ritmo de la apropiación del proceso que hicieron las organizaciones sociales. En este sentido, los PDET no son sólo Programas que deben ser implementados por los sucesivos gobiernos, sino también hojas de ruta para las organizaciones sociales y comunitarias de los territorios donde operan.

Así, identificamos cinco puntos de especial relevancia, sobre los cuales elaboramos una serie de recomendaciones para que sean tenidas en cuenta en la etapa que sigue, que es la implementación de los PATR. Las tres primeras surgen directamente de las observaciones realizadas con la aplicación de El Sirirí; las dos últimas, de un análisis más amplio del contexto.

1. Implementar estrategias que permitan responder a las expectativas generadas por un proceso ampliamente legítimo para las comunidades locales

Uno de los puntos destacados y evaluados positivamente desde el inicio de la elaboración de los PATR, fue el hecho de que la institucionalidad pública, en cabeza de la ART, realizara un esfuerzo importante para hacer presencia en territorios con los que el Estado tiene una deuda histórica. Ese esfuerzo fue correspondido por las comunidades locales, quienes se volcaron masivamente a participar en las instancias veredales y continuaron con sus representantes en las etapas siguientes, elaborando una serie de iniciativas que buscan el cierre de la brecha campo-ciudad. Dichas iniciativas, identificadas y concertadas por las comunidades, fueron muy numerosas y se incluyeron sin hacerse cálculos reales sobre su viabilidad, lo que generó

grandes expectativas en los participantes. Con esta base se fueron elaborando luego las iniciativas en las siguientes etapas de la ruta PDET, que ya contaban con el aporte de otros actores, como los gobiernos locales y el sector privado.

Es de destacar, también, que el proceso de elaboración de los PDET fue apropiado por las comunidades locales y sus organizaciones no sólo como un compromiso asumido por el Estado, sino como una hoja de ruta, una agenda propia producto de un proceso participativo amplio que les permitió encontrarse y discutir qué se considera fundamental para mejorar la calidad de vida.

Los sucesivos gobiernos, en los diferentes niveles, tienen un compromiso ineludible de responder a esas expectativas y dar respuestas concretas a las necesidades evidenciadas por las comunidades locales.

La forma en que se haga o implemente el PDET hará que se recicen o se apaguen violencias. Eso es una gran responsabilidad de la institucionalidad y del gobierno, y a eso hay que ponerle mucho cuidado (Taller de visión PDET Alto Patía y Norte del Cauca, 3 y 4 de diciembre de 2018. Popayán, Cauca).

El proceso de elaboración e implementación de los PDET es también una oportunidad clave para fortalecer las relaciones entre el Estado, las comunidades y las organizaciones sociales, a partir de la construcción de confianza y un mutuo reconocimiento de legitimidad.

La coyuntura electoral del 2019 abre, además, la oportunidad de que las iniciativas incluidas en

los PATR hagan parte de los Planes de Desarrollo de las nuevas administraciones electas, tanto municipales como departamentales. La articulación entre los PATR y estos planes será un indicador del grado de instalación del tema en las políticas públicas locales. Es entonces de crucial importancia que los actores de la construcción de los PDET le hagan seguimiento a este tema y jueguen un rol activo de incidencia en esos procesos.

“Esta planificación será para la implementación del postconflicto, pero también es un insumo para las siguientes administraciones municipales que no podrá ser desconocido. Quienes participaron tendrán que hacerle seguimiento para que se cumpla. Se vienen épocas difíciles, pero hay que seguir trabajando unidos” (Pacto Municipal PDET Corinto, 9 de febrero, Corinto, Cauca).

2. Atender las discusiones inevitables sobre modelos de desarrollo y uso de los recursos, en el marco de diálogos para la construcción de paz territorial

La apertura de espacios de deliberación en los que las comunidades locales y sus representantes pudieron plasmar su análisis de las necesidades prioritarias para la transformación de los territorios, permitió abrir discusiones sobre las diferentes formas en que se entiende el desarrollo territorial. Si bien el Acuerdo de Paz no tuvo como objeto la discusión sobre el modelo de desarrollo, esta es una consecuencia inevitable de la puesta en marcha de los PDET, dada la variedad de actores y visiones que, eventualmente, confluyeron en el ejercicio de planificación participativa.

El proceso de elaboración de los PATR involucró a actores y sectores sociales diversos que difícil-

mente se encuentran frente a frente, desafiándolos a construir visiones negociadas y no excluyentes del territorio como un primer paso necesario para construir la paz territorial. Es importante tener en cuenta que, sin pretender resolver la complejidad del tema, los actores valoraron este ejercicio como una posibilidad real de encuentro, diálogo y concertación de visiones de territorio de largo aliento. Es muy importante que estos mecanismos de diálogo incipientes no se suspendan, ni mucho menos se cierren.

“Quiero felicitar a los representantes de los pilares, pues hemos podido construir un plan. Este es un plan de acción, los candidatos deben mirarlo. Lo más importante es que acá hubo representación de todo el mundo, todos participaron de manera equitativa y el ejercicio de la Mesa 1 (sobre el tema tierras) muestra la posibilidad de llegar a acuerdos [...] vamos a defender este, nuestro plan de vida — de desarrollo, de etnodesarrollo— del municipio, para que el gobierno nacional arranque cuanto antes” (Pacto Municipal PDET Corinto, 6 y 7 de septiembre de 2018, Corinto, Cauca).

Esto permitiría propiciar el espíritu original de los PDET, concebido como un mecanismo participativo y de diálogo constante más que como un listado de proyectos a ejecutar. Para ello, es recomendable aprovechar las instancias institucionalizadas que ya existen y operan en muchos de los territorios, como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural y Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia. Éstas y otras instancias podrían operar como las necesarias plataformas de diálogo permanente, entendiendo la participación no como una serie de momentos puntuales —y mu-

chas veces aislados—, sino como un proceso continuo que se cualifica constantemente.

El proceso de construcción de los PDET permite recuperar aprendizajes importantes en este aspecto, especialmente en lo que tiene que ver con las formas de manejar los múltiples desencuentros acerca de cómo entender el desarrollo y plasmarlo en los territorios, a partir de las visiones encontradas y contrapuestas que tienen diferentes actores. Esto tiene que ir acompañado de un cuidadoso diseño metodológico que permita la apertura e instalación de ese diálogo, y que, aunque no pretenda borrar las asimetrías de poder entre los actores, sí abra la posibilidad de tramitar conflictos de forma dialogada. Si bien esto dependerá de muchos factores —uno de ellos la voluntad política—, el proceso PDET evidenció que, incluso en situaciones complejas, el llamado a la construcción de la paz territorial en estos escenarios tuvo ecos interesantes.

En lo que podemos ponernos de acuerdo es en un procedimiento para construir acuerdos. Estamos de acuerdo en que deben resolverse (los conflictos) a través del diálogo y de manera pacífica. El tema está en cómo encontramos unos procedimientos para construir acuerdos (Taller de construcción de visión, PDET Alto Patía y Norte del Cauca, 3 y 4 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca).

3. Identificar y tener en cuenta las tensiones evidentes entre las comunidades y la institucionalidad pública de cara a la implementación de los PDET

El seguimiento a varios de los espacios de participación de la ruta PDET permitió evidenciar

tensiones entre las comunidades convocadas y la institucionalidad pública a cargo del proceso que, seguramente, reaparecerán luego en la etapa de implementación. Es necesario tenerlas en cuenta y eventualmente flexibilizar los enfoques definidos por la institucionalidad pública nacional. Entre ellas podemos mencionar la forma de establecer la división campo-ciudad, o ámbito rural y urbano, y lo que se entiende por reactivación económica, por mencionar algunas. Nos extenderemos en estas dos para ejemplificar este desafío en la implementación de los PDET.

En Nariño tenemos un conflicto con las hidroeléctricas que quieren construir. Eso no nos trae desarrollo. Eso es desplazamiento y pérdida de vocación productiva (Taller de construcción de la visión PDET Alto Patía y Norte del Cauca, 3 y 4 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca).

La división campo-ciudad tiene sentido porque los PDET están pensados para las zonas rurales, y sobre todo para cerrar las brechas que separan al país rural del urbano. Sin embargo, la forma de establecer esta división no necesariamente es compartida en todos los territorios por las comunidades locales, que viven en un contexto de complejas interrelaciones entre uno y otro ámbito. Eso se da, entre otras cosas, por los vínculos en términos de redes sociales de apoyo, los desplazamientos forzados de población rural que reproducen en las zonas urbanas muchas de las dinámicas que traen de sus territorios de origen, o los vínculos económicos que generan los circuitos de producción, comercialización y consumo de productos agrícolas. La forma de entender esta división por parte de la institucionalidad llegó, incluso, a poner en peligro la firma de algún Pacto para la Transformación Regional.

Con respecto a lo que se entiende como Reactivación Económica, la construcción de los Pactos Regionales para la Transformación del Territorio mostró la distancia entre las concepciones de modelo de desarrollo de la institucionalidad y las de las comunidades, cosa que no necesariamente había sucedido en las etapas anteriores (veredal y municipal). Mientras que la institucionalidad puso el acento en la “empresarización” del campo, el enfoque de cadenas productivas, la productividad y modernización, e incluso la necesidad “del cambio de mentalidad” —dando por sentado que las formas de comprender y hacer de las comunidades no son adecuadas y que deben cambiarse, dejando de reconocer así su valor e importancia—, las comunidades expresaron otras visiones en las que la reactivación económica implica formas alternativas al desarrollo, economías propias basadas en princi-

pios que no son sólo mercantiles, y la necesidad de que la soberanía alimentaria sea entendida como un eje clave (y no sólo la seguridad alimentaria).

Las observaciones permitieron evidenciar, también, la dificultad que implica construir una perspectiva territorial desde un abordaje sectorial. El trabajo por pilares, por un lado, permitió generar espacios en los que los y las representantes de las organizaciones del territorio pudieron evaluar y discutir las iniciativas planteadas. Pero, por otro, la división sectorial dificultó el abordaje del territorio en sus interrelaciones e inherente complejidad. Esto se vio profundizado por una metodología que no previó el trabajo en plenaria, o lo incorporó de forma poco operativa y desorganizada (generalmente respondiendo a una exigencia de las organizaciones comunitarias). A esto se le agrega lo ya

Hay que priorizar en relación con lo que va a dar una reactivación; o sea, que va a ser rentable.

Acá, en el pilar de reactivación económica, miramos el tema más empresarial, que nos dé recursos. Para otros temas —como la pequeña producción o la autosubsistencia— está la mesa de seguridad alimentaria.

*Tenemos que cambiar el chip, no se trata de sembrar a ver qué me da, porque perdemos.
ART, PATR Alto Patía y Norte del Cauca, 10 y 11 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca.*

Es necesario retomar el tema de las economías propias, que incluyan todas las actividades, incluso la minería artesanal.

Tenemos una diferencia de enfoque con la ART. Se deben promover los sistemas productivos de las comunidades, no las cadenas productivas. Las economías de exportación no necesariamente fortalecen las comunidades campesinas y étnicas.

El enfoque no debería ser sectorial, sino tener una planeación más macro. Insistimos sobre los planes productivos comunitarios. Representante comunitario, PATR Alto Patía y Norte del Cauca, 10 y 11 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca.

mencionado: una cierta inflexibilidad por parte de la institucionalidad, que en ciertos casos abandonó el rol de coordinación para asumir una posición basada en visiones preconcebidas que intentaban moldear las iniciativas. Estas dificultades deben ser identificadas y atendidas en las etapas posteriores para que los PDET puedan concretarse como espacios de construcción de paz territorial y de diálogo permanente.

4. Atender y dar respuesta al contexto de violencia y ataque sistemático a líderes y lideresas sociales

La situación de seguridad de líderes y lideresas sociales en el país y en las regiones objeto de los PDET no ha dejado de deteriorarse desde la firma de los Acuerdos de Paz. Diferentes informes publicados en 2018¹⁹ indican que, en 2016, fueron asesinados 117 líderes y lideresas; en 2017, la suma fue de 185²⁰; y a noviembre de 2018, las víctimas sumaban 226, siendo los departamentos de Cauca, Antioquia, Nariño y Valle del Cauca los más afectados²¹. Actualmente, con fecha de corte a mayo de 2019, la cifra asciende a 702 líderes y lideresas asesinados, a los que se suman 135 exguerrilleros de las FARC.²²

No se puede eludir entonces la incertidumbre sobre la viabilidad de la concreción de lo incluido en los PDET en un contexto de recrudecimiento de la violencia contra aquellos actores que son, en muchos casos, quienes lideran estos procesos en sus territorios. Esto en una coyuntura de reagrupamiento y reorganización de múltiples actores armados que han entrado a disputar los territorios que estaban bajo el dominio de las FARC-EP, en los que el Estado ha propiciado un vacío de poder que hace de estas disputas previsibles e inevitables. Es clave que el Estado llegue a estos territo-

rios, no sólo con una oferta institucional en clave de la intervención en los ocho pilares, sino, sobre todo, como un actor capaz de generar procesos de Justicia, Verdad, Reparación y No Repetición, elementos fundamentales en la construcción de la paz territorial.

Esto también nos victimiza, porque somos los líderes los que estamos acá, y es riesgoso que no quede claro cómo se van a financiar e implementar los PDET. PATR Alto Patía y Norte del Cauca, 10 y 11 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca.

Construir paz es para la vida. Debemos clamar que cese la violencia contra las mujeres, contra los líderes sociales, contra los seres humanos. PATR Alto Patía y Norte del Cauca, 10 y 11 de diciembre de 2018, Popayán, Cauca.

...

¹⁹ Procuraduría General de la Nación (2018) Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público.

²⁰ Ball, Patrick; Rodríguez, César y Roza, Valentina (2018) "Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016–2017: una estimación del universo". Bogotá: Dejusticia.

²¹ Indepaz (2018) Todos los nombres, todos los rostros. Informe de derechos humanos sobre la situación de líderes/as y defensores de derechos humanos en los territorios. Separata de actualización, 19 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Separata-de-actualizaci%C3%B3n-de-INFORME-ESPECIAL-Todos-los-nombres-todos-los-rostros.-19-de-noviembre-2018-2.pdf>

²² Indepaz (2019) Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de Derechos Humanos y de ex combatientes de las FARC –EP y sus familiares en los territorios. Separata de actualización 23 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/05/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-mayo-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-23-mayo-de-2019-ok.pdf>

5. Garantizar la articulación institucional entre diferentes Planes y Programas a implementar en los territorios

Un asunto para revisar es la sinergia o coordinación institucional para garantizar la implementación de diferentes programas en la escala local. En este momento se continúa la ruta PDET, que deberá entrar en diálogo con los programas que se implementen a partir del Plan Nacional de Desarrollo. En los casos de regiones como Norte del Cauca y Pacífico Medio, es de gran importancia revisar la articulación institucional para darle continuidad a los procesos de sustitución de cultivos que, dadas las jurisdicciones especiales, deben pasar por procesos consultivos.

Es importante, por lo tanto, hacer seguimiento a la anunciada “*Hoja de ruta*” unificada, presentada por la Alta Consejería para el Posconflicto en diciembre de 2018. Sobre todo porque esta Hoja de ruta “*articulará la planificación y armonización entre los planes de acción de los PDET, el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales Sectoriales, los planes del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos ilícitos, PNIS, los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), en una sola hoja de ruta, con gestión a nivel técnico de recursos y finanzas y con visión a largo plazo, enfocada en los 170 municipios más afectados por la violencia*”.²³

...

²³ <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2018/Paginas/Presentacion-de-Politica-de-Estabilizacion-Paz-con-Legalidad.aspx>

6. Referencias

Decreto Ley 893 de 2017 Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. (28 de Mayo de 2017).

Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

Agencia de renovación del territorio -ART (sf)

“La ruta operativa de los PDET para el Desarrollo Territorial”. Obtenido de: <https://www.renovacionterritoio.gov.co/descargar.php?idFile=23058>

Agencia de renovación del territorio -ART

(2019) Listos los Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET. Obtenido de: http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/listos_los_16_planes_de_accin_de_los_programas_de_de_desarrollo_con_enfoque_territorial__pdet

Agencia de renovación del territorio -ART.

(2018*). Municipios PDET. Url: http://www.renovacionterritoio.gov.co/Publicaciones/municipios_pdet_subregiones

Agencia de renovación del territorio -ART.

(2018b). Plan de acción para la transformación regional - PART Subregión alto Patía y Norte del Cauca. 11 de diciembre de 2018. Obtenido de: <https://www.renovacionterritoio.gov.co/descargar.php?idFile=2394>

Ball, Patrick; Rodríguez, César y Rozo, Valentina

(2018) *“Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016-2017: una estimación del universo”*. Bogotá: Dejusticia.

DANE. 2010. Colombia: proyecciones de población municipales por área (2005-2020).

Defensoría del Pueblo. (2018). Informe especial:

economías ilegales, actores armados y nuevos escenarios de riesgo en el posacuerdo. Bogotá: Defensoría Delegada para la Prevención de Riesgos de Violaciones a los Derechos Humanos y el DIH Sistema de Alertas Tempranas (SAT). Recuperado de: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/economiasilegales.pdf>

Duarte Carlos et al. (2018). La estructura de la

propiedad rural en el Cauca: perspectivas sobre las Necesidades de tierra en contextos interculturales ». Cali: Pontificia Universidad Javeriana - IEL.

Equipo Humanitario Colombia. (2015). Informe

Mira – Municipio de Timbiquí. Obtenido de: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/informe_final_mira_timbiqui.pdf

El Pacifista (2019). Estos son los 173 líderes

sociales asesinados desde el inicio de la implementación. Obtenido de: <https://pacifista.tv/notas/lideres-sociales-asesinados-inicio-implementacion/>

El Tiempo. (10 de abril de 2019). En embarcación detienen a disidente de las Farc que dirigía bacrim. Disponible en: <https://m.eltiempo.com/colombia/cali/capturan-a-alias-gavilan-sobre-la-bahia-de-buenaventura-vale-348042>

Fundación ideas para la paz - FIP (2018) “*Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí”*”. Obtenido de: <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1683>

IDEAM. (2006). Atlas Zonas de Reserva Forestal - Ley 2ª. de 1959. Bogotá. Obtenido de: <http://documentacion.ideam.gov.co/openbiblio/bvirtual/019679/Pacifico.pdf>

Iepri. (2018). Comisión Colombiana de Juristas, Verdad Abierta, Coordinadora Colombia Europa-Estados Unidos, Programa Somos Defensores, CINEP, Programa para la Paz, ASCAMCAT, Movimiento Ríos Vivos, Confederación Acción Comunal. ¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de líderes sociales en el post acuerdo. Bogotá.

Indepaz. (2018). Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de lideresas y líderes sociales, de defensoras y defensores de Derechos Humanos y de ex combatientes de las FARC -EP y sus familiares en los territorios. Bogotá: Indepaz.

Indepaz (2019) Todos los nombres, todos los rostros: Informe de Derechos Humanos sobre la situación de lideresas y líderes so-

ciales, de defensoras y defensores de Derechos Humanos y de ex combatientes de las FARC -EP y sus familiares en los territorios. Separata de actualización 23 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2019/05/SEPARATA-DE-ACTUALIZACIÓN-mayo-Informe-Todas-las-voces-todos-los-rostros.-23-mayo-de-2019-ok.pdf>

MINTIC. (10 de julio 2018). Resguardos indígenas. Obtenido de: <https://www.datos.gov.co/Agricultura-y-Desarrollo-Rural/Resguardos-Indigenas/2wvk-ve5b>

ONU. (2014). “*Report from UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: Colombia - Confinamiento en Timbiquí - Resguardo Indígena Eperara Siapidara Guanguí (Cauca)*”. Obtenido de: <https://reliefweb.int/report/colombia/colombia-confinamiento-en-timbiqui-resguardo-indigena-eperara-siapidara-guangui>

Procuraduría General de la Nación (2018) Violencia sistemática contra defensores de derechos territoriales en Colombia. Procuraduría General de la Nación-Instituto de Estudios del Ministerio Público

Quintero Gerardo. (Enero 3 de 2019). Marihuana, disidencias y Bacrim: el temor regresa a las montañas del Norte del Cauca. Semana Rural. Disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/asesinatos-de-lideres-indigenas-en-el-cauca/753>

UNODC. (2017). Colombia: monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2016. Bogotá.

Unidad para las Víctimas. (2018). Reporte general desagregado por departamento - Personas por ocurrencia y declaración.

Urrea Fernando. (2010). “Cambios sociodemográficos intercensales 1993-2005 en el Norte del Cauca y Sur del Valle y la Ley Páez”. Cuadernos de Administración, 10.

Valencia Inge, SILVA Laura y MORENO Alejandro. (2016). “Violencia, desarrollo y despojo en Buenaventura”. Análisis, 9.

Verdad Abierta (6 de junio de 2018). ¿Se avecina guerra entre disidentes de las Farc en el Naya? Disponible en: <https://verdadabierta.com/se-avecina-guerra-disidentes-las-farc-naya/>

Zuluaga Hernán. (2003). “Agroindustria en el norte del Cauca: una mirada histórica. Informe preliminar de investigación. Revista Científica 6 (2).



Fundación Ideas para la Paz

Calle 100 No. 8A – 37 Torre A. Of. 305
Tel. (57-1) 218 3449
Bogotá, Colombia

www.ideaspaz.org

e-mail: fip@ideaspaz.org

Con el apoyo de:



Implementado por



como/consult
Berghof Foundation