

Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en el municipio de Morales (Cauca)

Implementation of Development Programs with a Territorial Approach - PDET, in the municipality of Morales (Cauca)

Luis Fernando Rivera

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior.
Neiva, Colombia
luis.riverape@cun.edu.co

Gloria Barrera Lara

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior.
Neiva, Colombia
gloria.barrera@cun.edu.co

Gracce Alarcón Rosero

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior.
Neiva, Colombia
gracce.alarcon@cun.edu.co

*William Hernán Hoyos Díaz**

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior.
Neiva, Colombia
william.hoyos@cun.edu.co

Cómo citar: Rivera, L., Barrera, G., Alarcón, G. y Hoyos, W. (2022). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET en el municipio de Morales (Cauca). *Opinión Pública*, 19, 7-20.
<https://doi.org/10.52143/2711-0281.965>

Resumen

El presente artículo acerca al lector al territorio colombiano y las problemáticas que han surgido debido al conflicto armado y al acuerdo de paz; para ello, se aplica una metodología mixta, cuyo enfoque cuantitativo se enmarca en el estudio de investigaciones estadísticas de la implementación de la política pública y, paralelamente, se aplican técnicas de enfoque cualitativo, como la entrevista, que establecen los indicadores comportamentales de la población para evaluar el desempeño de los PDET en el municipio de Morales. Y pretende informar para disminuir los factores que victimizan a la población a través del fortalecimiento de los pilares 1,2 y 6 en temas como el ordenamiento social, infraestructura y adecuación de tierra, y reactivación económica. Al final, se exponen las conclusiones, que especifican el grado de participación de la comunidad, el impacto social e indican la eficacia de la gestión pública y los desafíos transversales que se abordarán para dar mayor implementación de los PDET, de forma pertinente y en tiempo real.

Palabras Clave: Acuerdo de Paz, Morales, PDET, Territorio

Abstract

This article brings the reader closer to the Colombian territory and the problems that have arisen due to the armed conflict and the peace agreement, for this, a mixed methodology is applied, whose quantitative approach is framed in the study of statistical investigations in the implementation of the public policy, and at the same time, qualitative approach techniques are applied, such as the interview established by the behavioral indicators of the population to evaluate the performance of the PDET in the municipality of Morales. And it intends to inform to reduce the factors that victimize the population through the strengthening of pillars 1, 2 and 6 in topics such as social order, infrastructure and land adaptation, and economic reactivation. At the end, the conclusions are presented, which specify the degree of community participation, social impact and indicate the effectiveness of public management and finally the cross-cutting challenges that will be addressed to give greater implementation of the PDET, in a pertinent and timely manner. real.

Keywords: Morales, PDET, Peace Agreement, Territory

* Administrador de empresas de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en finanzas públicas y en gestión de proyectos.

Introducción

La construcción de paz en Colombia se encuentra actualmente ligada, de manera íntima, al cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) que se firmó a finales del año 2016 entre las FARC-EP y el Estado colombiano. Distintos actores, tanto institucionales como de la sociedad civil, han empezado a crear y ejecutar estrategias que concreten lo previsto en ese pacto que tuvo origen en la Habana, Cuba, y que hoy también es apropiado a nivel territorial, por pobladores y entidades que ven una valiosa oportunidad en la implementación de las medidas que puedan llevar a la transformación social y económica de los territorios.

En este marco, la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, que hacen parte de la Reforma Rural Integral - RRI (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016) ha tenido mucha relevancia, pues es a través de estos que muchas de las medidas y proyecciones de transformación contempladas en el Acuerdo se hacen concretas en los municipios más afectados, durante los 50 años de guerra. Por lo mismo, se hace pertinente indagar sobre cuál es el estado actual de este elemento central para la construcción de las bases de un posconflicto, partiendo de un análisis de caso que pueda precisar las características, fortalezas y debilidades de su puesta en marcha y sus impactos sobre la realidad de un territorio.

Los PDET se crearon para zonas específicas del territorio nacional y, conforme al Artículo 3 del Decreto Ley 893 de 2017 (Presidencia de la República de Colombia), se establecieron 16 subregiones que agrupan los 170 municipios más afectados por el conflicto armado; uno de ellos es el municipio de Morales, en el departamento del Cauca.

Según datos del DANE (2018), Morales cuenta actualmente con 40.733 habitantes, el 94,8 % vive en el área rural y el 38,86 % se reconoce

como parte de una etnia indígena, mientras que el 1,62 % se reconoce parte de la población negra o afrocolombiana. En cuanto a la población víctima, los datos que expone el Registro Único de Víctimas – RUV (2022) – que se puede evidenciar con mejor detalle en la Figura 1 – documenta la ocurrencia de 18.093 hechos victimizantes en el municipio de Morales, de los que se tiene noticia desde 1985; la mayoría de ellos relacionados con el desplazamiento forzado. En la actualidad, según el mismo RUV, 8.338 víctimas habitan el territorio y el 92 % de ellas están identificadas como sujetos de atención de los programas y medidas reparativas o de atención institucional.

Figura 1. Víctimas por hecho victimizante - Municipio de Morales

Hechos Victimizantes Desagregado					
Hecho Victimizante	Víctimas Ocurrencia	Víctimas Declaración	Víctimas Ubicación	Sujetos de Atención	Número de Eventos
Acto terrorista / Atentados / Combates / Enfrentamientos / Hostigamientos	1.316	1.265	858	823	1.385
Amenaza	1.668	1.432	1.146	1.119	1.845
Delitos contra la libertad y la integridad sexual en desarrollo	27	8	12	12	28
Desaparición forzada	66	21	38	34	73
Desplazamiento forzado	11.981	9.405	7.607	6.990	13.011
Homicidio	546	274	421	364	569
Minas Antipersonal, Munición sin Explotar y Artefacto Explosivo	30	18	17	13	30
Secuestro	34	27	36	35	34
Tortura	5	13	8	8	5
Vinculación de Niños Niñas y Adolescentes a Actividades	12	5	10	10	14
Abandono o Despojo Forzado de T	9	0	6	6	9
Perdida de Bienes Muebles o Inmu	1.029	14	798	762	1.064
Lesiones Personales Físicas	20	13	12	12	20
Lesiones Personales Psicológicas	6	0	5	5	6
Confinamiento	0	0	2	2	0
Sin información	0	0	2	2	0

Fuente: Registro Único De Víctimas

La situación de Derechos Humanos (DDHH) y violencia en los años posteriores a la firma y puesta en marcha del Acuerdo Final ha disminuido en gravedad, pero sigue siendo compleja, dada la persistencia de la disputa territorial por parte de grupos al margen de la ley y la ocurrencia de nuevos hechos victimizantes. Sobre esto se tiene información de que, entre 2020 y 2021, hubo 4 homicidios de líderes, lideresas y personas defensoras de DDHH en el municipio (Comisión Colombiana de Juristas, 2021); la presencia de grupos armados ha sido registrada en medios de

comunicación (W Radio, 2019) y, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo: La salida de las FARC-EP en territorios en los que en el pasado actuó como actor hegemónico ha propiciado un escenario de disputa entre otros actores armados, entre los que se encuentran grupos disidentes, además del ELN, EPL y las autodenominadas “Guerrillas Unidas del Pacífico”. Estos grupos han impuesto cobros extorsivos a comuneros y campesinos, principalmente en las zonas con presencia de cultivos ilícitos y el control de corredores para la comercialización de narcóticos. (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 58).

Un último elemento a destacar del municipio de Morales es la importancia económica del sector agropecuario, especialmente en sus líneas productivas de café, caña, yuca, ganadería y piscicultura (Alcaldía Municipal de Morales, 2020). Según el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) más o menos el 60 % de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPAs) tiene menos de 3 hectáreas y sólo el 17 % del total de UPAs tienen acceso a infraestructura. Es decir, se trata de un municipio con una importancia significativa de la economía agropecuaria, pero con una distribución de la tierra tendiente al minifundio, en la que abundan los pequeños propietarios que carecen de infraestructuras para sus actividades.

Todo este panorama hace que el caso de Morales sea un punto de referencia importante para ofrecer una mirada en detalle de lo que ha sido el proceso de implementación de los PDET después de transcurridos algunos años de su creación formal. Se trata de un municipio fundamentalmente rural que, en el pasado y en la actualidad, ha sido afectado por situaciones del conflicto que han impedido una atención plena de las necesidades de la población por parte del Estado. Y con mayor relevancia, teniendo en cuenta que, según el RUV, casi una cuarta parte de la población total del municipio es catalogada como víctima del conflicto.

Así las cosas, este trabajo busca dar respuesta a la pregunta ¿Cómo se han implementado los pilares 1,

2 y 6 de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, en el municipio de Morales Cauca, durante el año 2021? Teniendo en cuenta que los PDET fueron creados como estrategia de transformación de los territorios rurales, este estudio ha delimitado la indagación a tres pilares en los que se ha identificado una complementariedad entre sí y una correspondencia con el objetivo de generar las condiciones de bienestar y productividad de los territorios afectados por el conflicto, además de ser aquellos que comprometen directamente la economía de las familias rurales:

- Pilar 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
- Pilar 2. Infraestructura y adecuación de tierras
- Pilar 6. Reactivación económica y producción agropecuaria

La investigación estuvo guiada por esta hipótesis: la implementación de los PDET puede tener un impacto trascendental en el desarrollo rural, siendo así un elemento imprescindible para la construcción de paz en Colombia.

Se construyó una metodología de enfoque mixto; se realizaron 4 entrevistas para poder evaluar las percepciones y la información que podían aportar, de primera mano, los actores involucrados en la implementación del PDET en el municipio. El otro instrumento fue una matriz con los datos numéricos recopilados acerca de la implementación en los documentos públicos de la Agencia de Renovación del Territorio y la Alcaldía de Morales; lo que nos permitió medir cuál es el nivel formal de implementación y el porcentaje de avance, según las gestiones de estas entidades.

A continuación, se presentará el estado del arte sobre la cuestión, posteriormente se expondrá el marco teórico y los detalles de la metodología empleada. Finalmente, se presentarán los resultados de la investigación y algunas conclusiones acerca del problema abordado.

Antecedentes

A raíz de la firma del Acuerdo Final que se estableció como Ley, bajo el Acto legislativo 02 de 2017 (Congreso de la República de Colombia, 2017), el país comenzó un proceso de posconflicto en todo el territorio nacional, cuyas bases fueron seis puntos clave para la construcción de la paz; uno de esos puntos fue el de la Reforma Rural Integral (RRI).

El objetivo que tiene la RRI, según el Acuerdo Final (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016), es la superación de la pobreza y la desigualdad en el campo colombiano, así como una reconstrucción de los territorios más afectados por el conflicto. Una de las medidas que plantea esta RRI es la puesta en marcha de los PDET, que el Gobierno Nacional creó a través del Decreto Ley 893 de 2017, cuya implementación implica:

(...) disponer efectivamente de un instrumento para que los habitantes del campo, las comunidades, los grupos étnicos y todos los involucrados en el proceso de construcción de paz en las regiones, junto al Gobierno Nacional y las autoridades públicas, construyan planes de acción concretos para atender sus necesidades, de acuerdo con el enfoque territorial acordado entre todos. (Presidencia de la República, 2017)

Por lo anterior, se puede inferir que los PDET fueron pensados como una herramienta de articulación de los actores implicados en la transformación de las realidades de los municipios, así como servir de ancla para recomponer la débil acción del Estado colombiano en territorios como el de Morales, Cauca.

Pero, ¿qué se ha dicho del desarrollo e impacto de esta política pública hasta el momento? Los balances hechos por académicos en todo el país

sobre la implementación de los PDET indican que, a pesar de que ha habido avances en diversas gestiones, hay asuntos preocupantes o que presentan falencias. Por ejemplo, García (2020) afirma que hay avances en la constitución de una infraestructura institucional para poder financiar los proyectos que surgieron en la fase de planeación, posibilitando la utilización de recursos públicos de diversa fuente, así como la participación del sector privado con el programa Obras por Impuestos. Sin embargo, su preocupación más importante tiene que ver con la no inclusión del Plan Cuatrienal de Implementación, en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la ausencia de partidas presupuestales específicas; un asunto que dejaría sin piso administrativo la financiación de los PDET a través del Presupuesto General de la Nación. El mismo autor resalta las bondades de los PDET en cuanto al cambio de paradigma en el relacionamiento entre el Estado y las comunidades rurales, aunque también identificó algunos problemas como el déficit de participación y la veeduría ciudadana en las distintas fases de la implementación, lo que representaría un problema de legitimidad y respaldo social a los programas y proyectos que se planean implementar.

Por su parte, Ramírez (2021) plantea que uno de los propósitos de los PDET debería ser el de profundizar la democracia local y generar un aporte a la paz territorial desde acciones materiales y concretas; un propósito que, para su opinión, no se han cumplido a cabalidad. La autora identifica tres falencias que sustentan su calificación negativa: a) mal diseño metodológico de los escenarios de deliberación, así como de las limitaciones de la ruta de participación; b) falta de voluntad política del gobierno nacional para dar claridad respecto a los estándares de asignación presupuestal para los proyectos, así como una precaria financiación a los PDET y los Planes de Acción para la Transformación Regional (patr). Y la tercera, c) tiene que ver con la limitada implementación de las obras, centradas en proyectos de baja escala y rápida ejecución que

no han resuelto las necesidades urgentes de la población. Su visión de la implementación hasta el momento es que:

El potencial transformador de estos programas de desarrollo se vea limitado y que la naturaleza participativa de estos sea concebida más como una herramienta retórica, vacía de contenido, que como una verdadera herramienta de cambio social, que empodere a la ciudadanía a través de la materialización de sus deliberaciones. (Ramírez, 2021)

De igual manera, el trabajo de Marriner y Menjura (2022, p. 51) muestra un panorama ambiguo de implementación en el que se avanza en el cumplimiento de algunos indicadores de gestión, pero la buena calificación implica el impacto esperado en las realidades territoriales. Esto sucede, en particular, con el grupo de indicadores relacionado con acceso a tierra y bienes y servicios básicos (vivienda, alimentación y trabajo) que, siendo uno de los de mejor desempeño en los datos recopilados por la ART: “no presentan avances estructurales que permitan realizar el cierre de brechas entre el campo y la ciudad”, según las autoras. Así mismo, dicho estudio señala la falta de priorización de los enfoques transversales étnico y de género, y la inexistencia de espacios de participación en la implementación de los acuerdos transversales del Acuerdo de Paz. Las autoras documentan una falta de legitimidad en la priorización de iniciativas y proyectos que se han desarrollado, pues algunas organizaciones de base no participaron en la planeación del patr.

Como se ve, es recurrente la mención de la deficiencia en la participación ciudadana en los estudios consultados sobre el balance de la implementación. Esta preocupación venía sintiéndose desde hace años, teniendo como referencia las primeras fases de implementación. Así lo relatan los estudios de caso de Rojas y Montoya (2019) y Torres (2019). Rojas y Montoya

(2019) identifican algunas debilidades, entre ellas la falta de confianza institucional de las comunidades, así como la falta de comunicación efectiva y garantías mínimas para la participación ciudadana. Bajo ese concepto y recogiendo las perspectivas de las organizaciones comunitarias de los corregimientos de Mercaderes, Cauca, las autoras sostienen que el reto en la implementación del PDET es fundamentalmente la generación de

Espacios de consulta y participación para la toma de decisiones en cada uno de los proyectos a ejecutar, garantizando información clara y completa sobre las intervenciones en el territorio y respeto a la opinión de los habitantes. Esto con el fin de recobrar la confianza de las comunidades con el Estado. (Rojas y Montoya, 2019, p.109)

Además, Torres (2019) afirma que el asunto de la participación y el empoderamiento comunitario en el desarrollo de los PDET es uno de los asuntos que más interesa –y a la vez preocupa– a las poblaciones de los municipios priorizados. La autora identificó que “a pesar de vivenciar espacios de diálogo participativos en la primera fase de los PDET, las expectativas son en su mayoría pesimistas” (Torres, 2019, p. 52), pues es generalizada la preocupación de que lo logrado en la formulación de los PDET no se concrete nunca.

Finalmente, se encontró un estudio sobre las percepciones de los habitantes de los territorios PDET hecho por el Peace Research Institute Oslo (2020), cuyos resultados indican que un 58 % está “nada” satisfecho con la implementación del acuerdo de paz; el 40 % de los encuestados manifiesta que ha visto llegar bienes públicos a su comunidad en los últimos seis meses; y finalmente un 40 % afirmó haber visto un aumento en la construcción de bienes comunitarios (puentes, escuelas, carreteras, casetas comunales, etc.) en los últimos seis meses.

Teniendo en cuenta que las percepciones conforman un indicador importante para medir el impacto de una política pública, se vuelve pertinente que cualquier estudio acerca de la implementación de los PDET contemple un acercamiento a las realidades percibidas por los distintos actores del territorio. Este asunto fue tenido en cuenta tanto en el diseño metodológico como en el análisis de resultados. Sobra decir que más allá de ser un municipio PDET, en Morales existe un tejido comunitario y unas experiencias de organización ciudadana que facilitan la representatividad de las voces consultadas.

Marco Teórico

Antes de exponer los referentes teóricos, es importante tener presente la definición que entrega la legislación vigente sobre los PDET. Según el Decreto Ley 893 de 2017 (Presidencia de la República), se trata de un instrumento de planificación y gestión cuyo fin es la transformación estructural del campo y el desarrollo y la integración de las regiones golpeadas por el conflicto, entre otros.

Esta concepción normativa de los PDET nos pone de presente la necesidad de inscribir los tres pilares de análisis identificados sobre categorías que estén en sintonía con la finalidad expresada en la ley. Por eso, se plantea como referente principal la categoría “Desarrollo Rural”, que tiene distintas aproximaciones, dependiendo de los autores e instituciones que la definan. Algunos autores como Reyes (2016) y Schejtman y Berdegué (2004), relacionan al Desarrollo Rural con la posibilidad de que haya unas condiciones físicas e institucionales que, reconociendo las particularidades de cada territorio, hagan competitiva su articulación con otros territorios dentro y fuera del país, en el marco de un mercado de bienes que cambien la situación de pobreza y las brechas con el ámbito urbano.

Sin embargo, siguiendo lo planteado por la Misión para la Transformación del Campo (2015, p. 5) se debe tener una concepción del desarrollo “como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales”, por lo que es necesario complementar esa primera aproximación con lo planteado por otros autores, como Marcelo Sili (2010) que concibe el desarrollo no solamente como un proceso de desarrollo productivo que se basa en las ventajas de la ruralidad, sino como un proyecto que enfatiza en la reconstrucción de los territorios en tanto lugares de sentido social y comunitario para reducir los efectos de la fragmentación territorial.

Por lo tanto, debe haber una dimensión social del desarrollo rural aterrizada en la historia de desarraigo y desarticulación que ha vivido el campo, así como en la necesidad de que las comunidades sean protagonistas del progreso de su territorio. Esta perspectiva está inscrita en lo que planteó el Centro Nacional de Memoria Histórica (2013) al decir que una definición más completa del desarrollo rural

se concibe como un proceso dinámico de cambio acumulativo y de transformación de las sociedades rurales locales que, con la participación de los distintos actores sociales, permite diversificar tanto las actividades productivas y de generación de ingresos, como las formas de organización social y de participación política, y alcanzar desarrollos tecnológicos en medio de la diversidad cultural. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 20)

Justamente la participación de los actores se volvió un asunto clave para esta investigación, pues si se entiende al territorio “como un espacio de interacción entre actores, instituciones, capacidades, tradición y conocimientos” (Rodríguez, 2011, p. 6), los procesos de desarrollo deberían tener como punto de partida y anclaje fundamental las relaciones y visiones que cada una de las comunidades campesinas, indígenas o afros, tiene con su territorio.

Siguiendo a Quispe *et al.* (2018), la participación permite no sólo la emergencia de nuevos liderazgos, sino también el “fortalecimiento de las identidades a partir de la construcción de una visión, permitiendo la formación de nuevas formas y prácticas del desarrollo, desde las comunidades rurales, dejando de lado el modelo de desarrollo exógeno” (p. 68). Se consideró, por tanto, tener como referente teórico complementario la categoría de “participación”, entregando un ámbito de indagación concreto que es causa y efecto del desarrollo rural. Preguntarse por la participación implica confirmar si hay una capacidad y posibilidad de las comunidades para influir en los procesos (Quispe *et al.*, 2018), así como darle importancia a las dimensiones e identidades culturales (González Posso, 2016).

Finalmente, una categoría que apunta a describir el desempeño y alcance de la implementación de los PDET en los pilares de estudio, pero sobre todo que tiene que ver con el ordenamiento social de la propiedad rural, es el de justicia distributiva, cuya definición la entrega de manera certera Reyes (2018), al afirmar que se enfoca en reconocer el “patrón inadecuado de ocupación, distribución y uso del territorio” que, para él, es el principal obstáculo que tiene nuestro país para lograr un desarrollo económico y consolidación del Estado. La justicia distributiva alude al carácter que debería tener la transformación de la situación actual del campo, localizando a los campesinos en territorios productivos, dotados con infraestructura y servicios del Estado.

Es así que la triada desarrollo rural –como categoría central–, participación y justicia distributiva –como categorías auxiliares– fueron el referente teórico para poder abordar la pregunta de investigación. Esta triada apunta a identificar los ámbitos concretos en los que los tres pilares de análisis pueden tener repercusión en la vida de las comunidades rurales, además de concentrar el esfuerzo investigativo en determinar si el propósito de los PDET confluye en una mirada integradora y completa del desarrollo.

Metodología

La metodología de este trabajo tiene un enfoque mixto, dado que para evaluar la implementación de una política pública desde el criterio del desarrollo rural, no solamente hay que acercarse a los datos cuantitativos que arrojan los indicadores oficiales, sino también a las experiencias, opiniones y expectativas de los actores que se han implicado en el proceso de implementación, permitiendo vislumbrar un panorama más complejo que nos permita comprender mejor el impacto de esta en las poblaciones. Se combinó, por un lado, un ejercicio cuantitativo, que organiza los datos agregados con los que cuentan las entidades del orden nacional y territorial, en una matriz que expresa el estado formal de implementación de los PDET, en sus dimensiones de gestión administrativa y cumplimiento de metas.

Se recopilaron, adicionalmente, datos numéricos de documentos e informes oficiales, entre los cuales están: la ficha de información municipal PDET (Agencia de Renovación del Territorio – ART, 2022); y los informes de rendición de cuentas Paz con Legalidad - PDET 2021 (Alcaldía de Morales, Cauca. 2021). Con la sistematización de estos datos se crearon indicadores para develar el desempeño de la implementación.

Por el lado cualitativo, se buscó proximidad con las realidades del fenómeno estudiado, encontrando “información subjetiva, relativa a las opiniones, valoraciones, construcciones simbólicas, representaciones creadas e interiorizadas por los actores, (...) descubrir aspectos de lo vivido, del propio sentido dado por los actores a sus acciones” (López y Fachelli, 2015, p. 14). Aquí el instrumento usado fue la entrevista; esta se orientó a las concepciones que tienen actores clave del proceso de implementación. En concreto, se creó un cuestionario y se entrevistaron a cuatro personas identificadas como pertinentes para la investigación. Los entrevistados fueron:

un funcionario de la Secretaría de Planeación de la alcaldía de Morales, una funcionaria de la dependencia subregional de la Agencia de Renovación del Territorio, una integrante de uno de los Grupos Motores del PDET de Morales, y un líder campesino y comunitario de Morales.

Según Estrada y Lizárraga (1998) la propuesta de análisis de contenido propone un acercamiento, de manera inferencial, al contenido manifiesto de un discurso o un texto, que permita acercarse a lo empíricamente dado. El análisis del contenido de estas entrevistas permitió conocer de primera mano las percepciones y realidades discursivas de algunos actores implicados en la implementación de la política pública.

Resultados

Antes de entrar en detalle sobre lo encontrado en la investigación del caso de Morales, cobra importancia una mención el panorama subregional y nacional de implementación.

La ART en su informe anual más reciente (2021) afirma que la subregión del Alto Patía-Norte del Cauca es la agrupación territorial que más iniciativas PDET registra respecto al resto de agrupaciones a nivel nacional, con el 13,6 % del total. De esas 4466 iniciativas de la subregión, sólo el 24,9 % contaba en 2021 con una ruta de implementación activa, lo que significa que se encuentran asociadas a proyectos y gestiones que las implementan. Dicho porcentaje de la subregión es similar al porcentaje a nivel nacional, que es de 23,8 %. Por consiguiente, se puede afirmar que una quinta parte de las iniciativas PDET a nivel nacional están en proceso de implementación, de las cuales el 10,5 % corresponde al pilar de Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; el 13,9 % al de Infraestructura y adecuación de tierras; y el 19,8 % restante al pilar de Reactivación económica y producción agropecuaria (Agencia de Renovación del Territorio, 2021).

Estos datos sin desagregar son poco claros, pues no se puede comparar de la misma forma el hecho que un proyecto se encuentre en formulación y otro se haya terminado. Sin embargo, se puede decir que, teniendo en cuenta que el plazo para la implementación de los PDET es de 15 años, desde el 2017 la implementación tiene un avance formal de relativa importancia.

A la pregunta de ¿por qué es importante medir el avance formal de la implementación de las iniciativas PDET? Hay que responder que, al ser una política de Estado, se depende en gran medida de los procesos institucionales para que los pactos a los que se llegó, en el marco de los PDET, tengan existencia y viabilidad de manera concreta. Sin que exista un registro en los sistemas de información y unos procesos administrativos abiertos en las entidades correspondientes, simplemente no hay posibilidades de desarrollar esta ambiciosa política de desarrollo. A continuación, se exponen los resultados del avance formal en la implementación en el municipio de Morales.

Avance formal de la implementación

Morales cuenta con un total de 197 iniciativas PDET, que fueron construidas en los procesos participativos y ratificadas en el Pacto Municipal para la Transformación Regional – PMTR. Como mirada preliminar, podemos considerar la distribución de iniciativas por pilares y encontraremos una mayor concentración de iniciativas en los pilares de Educación Rural y Reactivación Económica, mientras que los pilares de Salud Rural y Derecho a la Alimentación son los que menos iniciativas registran (ver Figura 2).

Figura 2. Distribución iniciativa PDET de Morales, por pilares

Pilar	Total Iniciativas PDET
Educación rural y primera infancia	47
Reactivación económica y producción agropecuaria	43
Reconciliación, convivencia y construcción de paz	27
Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo	19
Infraestructura y adecuación del suelo	17
Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico	17
Salud rural	15
Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	12

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, a corte de febrero de 2022, la ART (2022) registraba que el municipio de Morales tenía 65 iniciativas que contaban con una ruta de implementación activa. Sin embargo, en el mismo documento la ART registraba sólo 24 proyectos de inversión en proceso de implementación. Por su parte, la Alcaldía Municipal registró en su última rendición de cuentas (Alcaldía de Morales, 202) que, a diciembre de 2021, había planes de trabajo para dar respuesta a 29 iniciativas a través de 30 proyectos. Consideramos que, por la divergencia de datos, la que mayor confiabilidad representan, en términos de un seguimiento detallado y concreto de su implementación, es la aportada por la Alcaldía de Morales en su rendición de cuentas. A continuación, se exponen los indicadores de los pilares 1, 2 y 6, que fueron los de interés en este estudio.

Pilar 1. “Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo”

En el análisis de la información recopilada nos encontramos con un avance parcial en la implementación de las iniciativas del Pilar 1. Podríamos considerar que es uno de los pilares con menor avance concreto, pues incluso es el único de los pilares analizados que no tiene ningún proyecto terminado. Como se puede ver en la siguiente Figura, el porcentaje de implementación es 10,5 %.

Figura 3. Indicadores de avance del pilar 1

Pilar	Total de proyectos en estado estructuración	Total de proyectos en estado ejecución	Total de proyectos en estado terminado	Porcentaje de implementación (total de proyectos en estado de estructuración, ejecución o terminados/total de proyectos del pilar)
1	0	2	0	10,5

Fuente: Elaboración Propia

Pilar 2 “Infraestructura y Adecuación de Tierras”

En este pilar encontramos un avance parcial en la implementación de las iniciativas. En este caso, el avance es más significativo, llegando a representar una quinta parte de las iniciativas del pilar, pues su porcentaje de implementación es 23,5 %. A continuación, la Figura 4 con los datos correspondientes:

Figura 4. Indicadores de avance del pilar 2

Pilar	Total de proyectos en estado estructuración	Total de proyectos en estado ejecución	Total de proyectos en estado terminado	Porcentaje de implementación (total de proyectos en estado de estructuración, ejecución o terminados/total de proyectos del pilar)
2	0	2	2	23,5

Fuente: Elaboración Propia

Pilar 6 “Reactivación económica y producción agropecuaria”

El último pilar por el cual indagamos en esta investigación presenta igualmente un avance parcial en la implementación de sus iniciativas. Este es el pilar analizado con el total de iniciativas más alto y su porcentaje de implementación es de 14,3 %. A continuación, la Figura 5, con los datos sobre el avance formal de este pilar:

Figura 5. Indicadores de avance del pilar 6

Pilar	Total de proyectos en estado estructuración	Total de proyectos en estado ejecución	Total de proyectos en estado terminado	Porcentaje de implementación (total de proyectos en estado de estructuración, ejecución o terminados/total de proyectos del pilar)
6	3	1	2	14,3

Fuente: Elaboración Propia

Participación de las comunidades en la implementación

En esta investigación uno de los elementos de interés fundamental fue la dimensión de la participación de las comunidades y pobladores del municipio de Morales, en la implementación del PDET. Podemos empezar aludiendo a las instancias institucionales de participación. En las entrevistas que realizamos a los cuatro actores clave del proceso (funcionario de la alcaldía, funcionaria de la ART, líder comunitario y representante de las comunidades en espacios de participación), estos mencionaron que dichas instancias se han desarrollado con normalidad y con una efectiva convocatoria de las comunidades. Dentro de estas instancias, se mencionaron las siguientes: asambleas veredales y de corregimiento; veeduría ciudadana; Mecanismo Especial de Consulta; y el Grupo Motor. Probablemente, la figura que más se ha mantenido activa y ha permitido que los líderes desempeñen un rol importante, ha sido la del Grupo Motor; una instancia delegataria cuyos representantes fueron escogidos por sus comunidades para hacer la labor de seguimiento de la implementación. Sobre esto, el señor Jaime Velazco dijo: “El grupo motor hace el seguimiento y acompañamiento para que esas iniciativas se vayan traduciendo en proyectos y esos proyectos se comiencen a gestionar para ya llegar a las comunidades [...] este es un proceso de todos y así se está entendiendo”. (Entrevista con Edison Jaime Velazco, líder campesino de Morales).

Ahora bien, la noción sobre la importancia de la participación es positiva, tanto para los líderes como para los funcionarios. La funcionaria de la ART manifestó en la entrevista que justamente era a partir de la participación de las comunidades que el enfoque territorial de los PDET se hacía concreto y significativo. Así mismo, los líderes comunitarios manifestaron que han encontrado experiencias gratificantes y han visto la posibilidad de incidir dentro de la implementación. Por ejemplo, la señora Faustina Rodallega dijo que se han priorizado proyectos para dar respuesta a sus necesidades:

Considero que sí se nos ha tenido en cuenta, porque al aceptar las iniciativas que construimos como comunidades y plasmarlas en un documento, ahí han tenido en cuenta la opinión de las comunidades. Y [también] se priorizaron unas iniciativas, precisamente una de esas fue vías [sic], y a través del programa Obras por Impuestos se ha hecho inversión por alrededor de 47 mil millones de pesos. Entonces considero que sí se han tenido en cuenta las iniciativas principales de las comunidades en los PDET. (Entrevista con Faustina Rodallega, líder comunitaria de Morales y representante de las comunidades en el Grupo Motor del pilar 6).

En general hay una percepción que asigna valor y eficacia a la participación, a la vez que se reconocen algunos desafíos, pues se trata de un proceso a largo plazo, que requiere la constante y continua participación y acompañamiento de las poblaciones impactadas.

Impactos de la implementación

Los impactos de la implementación del PDET en Morales se indagaron a través de las entrevistas. En el caso del Pilar 1, se mencionó –por parte de los líderes comunitarios– la urgencia de poder avanzar en la titulación de predios; al respecto, el Catastro Multipropósito se ve como el proyecto central para poder empezar con pie derecho en el ordenamiento social de la propiedad que impacta positivamente a las comunidades, además que:

“Para los campesinos poder tener un título de propiedad es una gran ganancia y para el municipio también (...) se visualiza promisorio ya que, una vez que los poseedores de predios sean titulares, pueden hacer uso de servicios de crédito y contribuir al municipio a través de un impuesto predial”. (Entrevista con Luis Eider Zambrano, asesor de Planeación de la Alcaldía de Morales)

En cuanto al pilar 2, se identificó la importancia que le dan las comunidades a las vías de comunicación y transporte, cubriendo la deuda pendiente con los territorios rurales al facilitar la salida de sus productos agrícolas. Casos como el de la Vía Morales-Rosario y otras vías veredales en las que se construyeron placa-huellas, son obras de un impacto muy positivo para los entrevistados. En la implementación de este pilar el mecanismo de Obras por Impuestos ha sido clave, en opinión de la funcionaria de la ART.

Finalmente, acerca del pilar 6, los actores relacionaron varias iniciativas encaminadas a la dotación de infraestructura y fortalecimiento de algunas cadenas de valor agrícola. En la mayoría de los casos, se ha impactado directamente a organizaciones campesinas mejorando sus procesos productivos: “Un caso de esos son los proyectos en cabeza de Corpodit para productores de panela y tomate, que fueron apoyados con infraestructura para mejorar sus unidades productivas” (Entrevista a Lorena Nieto, profesional adscrita a la ART).

Conclusiones

Con la información recopilada en las entrevistas y los documentos consultados hemos podido llegar a varias conclusiones. La primera versa sobre el avance formal; los indicadores dan cuenta de un avance parcial que, en el mejor de los casos, no llega a representar ni la cuarta parte del cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Pactos Territoriales que se gestaron con los PDET en el municipio de Morales (Alcaldía de Morales y Gerencia Subregional Agencia de Renovación del Territorio, 2018). Es de anotar que hay una correspondencia clara entre el avance formal del PDET en Morales con la escala regional y nacional; unas proporciones similares de implementación, con un 24,9 % y un 23,8 % respectivamente.

Si se tiene en cuenta que los Pactos se firmaron en diciembre de 2018, podría decirse que ha sido una implementación lenta, marcada por las dinámicas propias de los tiempos institucionales. Sin embargo, una opinión reiterativa en las entrevistas con los cuatro actores clave, es que lo evalúan como un avance adecuado, teniendo en cuenta el plazo de 15 años para la implementación del PDET, que daría un holgado tiempo de ejecución de los planes y proyectos.

Este contraste entre las opiniones y los indicadores se vuelve más interesante teniendo en cuenta que, de los 12 proyectos que habían tenido algún desarrollo a diciembre de 2021, solamente 4 habían concluido. Es decir, estaríamos hablando de que en los primeros dos años de la implementación del PDET hubo un ritmo de cumplimiento de 2 proyectos por año. A pesar de que se pudiera considerar un avance pírrico, los líderes comunitarios consultados mostraron una posición comprensiva y paciente frente a la implementación, lo que podría indicar un nivel de compromiso y apropiación bastante alto por parte de las comunidades con el proceso de implementación.

Frente al asunto de la participación, se llegó a la conclusión de que han existido espacios organizados por las entidades públicas implicadas en la implementación, en los que las comunidades han participado de manera diversa, bien sea a través de sus representantes en los Grupos Motores o a través de otros escenarios de socialización e incidencia.

En general, los cuatro actores entrevistados tienen una percepción positiva, que asigna valor y eficacia a la participación de las comunidades dentro de la implementación. En particular, los líderes comunitarios sienten que hay cierto compromiso por parte de la ART y la administración al gestar proyectos que cumplan con las expectativas de las comunidades; sienten que sí se ha escuchado a las comunidades y sus necesidades manifestadas han sido priorizadas.

Con esto se concluye que, al menos en el aspecto participativo, la implementación del PDET en Morales desmonta las preocupaciones de autores consultados en el estado del arte (Rojas y Montoya, 2019; Ramírez, 2021; Marriner y Menjura, 2022), y muestra la capacidad de esta política pública de abrirse a la incidencia ciudadana, pero también que las comunidades han tenido la capacidad de apropiarse de los espacios de participación y hacer concreta la dimensión integradora de los PDET.

A la par de una opinión positiva sobre la participación, se reconocen algunos desafíos transversales para la implementación, pues se trata de un proceso a largo plazo que requiere la constante y continua participación y acompañamiento de las poblaciones impactadas. Las dificultades identificadas, específicamente por parte de los actores institucionales –funcionario de la alcaldía y funcionaria de la ART– se relacionan con la complejidad de poder encausar los proyectos y encontrar vías de financiación.

Finalmente, al respecto de los impactos que ha tenido el PDET en la realidad del territorio, los líderes manifiestan la complacencia con la proyección

que tiene el trabajo que se hace actualmente. Se pudieron identificar varias situaciones en las que la implementación del PDET en Morales ha abierto la posibilidad para que se cierren las brechas de desigualdad en la ruralidad, particularmente, a través de la articulación de la dotación de infraestructura civil básica –que correspondería con el pilar 2– y el fortalecimiento de los procesos productivos que desarrollan las comunidades – que contempla el pilar 6–.

Sin embargo, todavía hay elementos estructurales con un rezago en su transformación. Tal es el caso del ordenamiento social de la propiedad; un pilar que no ha tenido mayor desarrollo hasta el momento. Se considera importante que todos los pilares puedan tener un desarrollo paralelo y que las iniciativas vayan concretando nuevas condiciones de vida en conjunto. En definitiva, a través de la implementación de los PDET en Morales, se ha abierto la posibilidad para que se cierren las brechas de desigualdad que carga este territorio. La implementación de los pilares 1, 2 y 6 de los PDET está instaurando las bases para un desarrollo rural integral en el municipio de Morales, que implica no solamente una prosperidad económica, sino también la integración social y política de unas comunidades históricamente olvidadas por el Estado, confirmando así que los PDET son un elemento imprescindible para la construcción de paz en Colombia.

Referencias

- Alcaldía Municipal de Morales, Cauca. (2020). Plan de Desarrollo Territorial, “Morales Inclusión para el Progreso 2020-2023”. GOV.CO. <http://www.morales-cauca.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-morales-inclusion-para-el-progreso>
- Alcaldía de Morales, Cauca; Gerencia Subregional Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Pacto Municipal para la Transformación Regional – pmtr,
- Alcaldía de Morales, Cauca. (2021). Informe de rendición de cuentas PDET.
- ART. (2022). Ficha de Información Municipal PDET de Morales, Cauca.
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional. Imprenta Nacional.
- Comisión Colombiana de Juristas. (2021) Patrones en las violaciones a los derechos de las personas defensoras, líderes y lideresas, sus comunidades, organizaciones y pueblos, en el departamento del Cauca. 1 de marzo de 2020 a 31 de marzo de 2021. Comisión Colombiana de Juristas. [https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Boleti%CC%81n%20Cauca%20CCJ%20\(1\).pdf](https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Boleti%CC%81n%20Cauca%20CCJ%20(1).pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (2017). Acto Legislativo 02 de 2017. Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81573>
- Defensoría del Pueblo. ALERTA TEMPRANA N° 026. (18 febrero 28 de 2018). Indepaz. <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/03/AT-N%C2%B0-026-18-Defensores.pdf>
- DANE. (2018). Censo Nacional de Población y Vivienda.
- DANE. (2014). Censo Nacional Agropecuario.
- Estrada, J., y Lizárraga, A. (1998). El análisis de contenido. En: de la Garza, E. y Toledo, M. *Hacia una metodología de la reconstrucción: fundamentos, crítica y alternativas a la metodología y técnicas de investigación social*. unam.
- García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 454-481. Universidad Pontificia Bolivariana. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Gobierno de Colombia; FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. La Habana. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf
- González Posso, Darío. (2016). Desarrollo Rural y “Reconversión Productiva” en la Construcción de la Paz. Indepaz. <https://indepaz.org.co/portfolio/development-rural/>
- López, P., y Fachelli, S. (2015). “Perspectivas metodológicas y diseños mixtos”. En: *Metodología de la Investigación Social Cuantitativa*. Bellaterra. (Cerdanyola del Vallès). Universitat Autònoma de Barcelona. https://ddd.uab.cat/pub/caplli/2016/163564/metinvsocua_a2016_cap1-2.pdf
- Marriner, K., Menjura, T. (2022). Implementación del Acuerdo Final y Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *OPERA*, 30. <https://ssrn.com/abstract=4007370>
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). El Campo Colombiano: Un Camino Hacia El Bienestar Y La Paz. Departamento Nacional de Planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/el%20campo%20colombiano%20un%20camino%20hacia%20el%20bienestar%20y%20la%20paz%20mtc.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. Decreto Ley 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET. 28 de mayo de 2017. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>
- PRIO (2020). Luces y sombras de la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: Actitudes y percepciones en los territorios PDET. Peace Research Institute Oslo. <https://www.undp.org/es/colombia/publications/luces-y-sombras-de-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-en-colombia-actitudes-y-percepciones-en-los-territorios-PDET>

- Quispe, G., Ayaviri, D., y Maldonado, R. (2018). Participación de los actores en el desarrollo local en entornos rurales. *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, XXIV(3),62-82. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=28059580008>
- Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- RUV. (2022). Red Nacional de Información de la Unidad de Víctimas. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-RUV/37394>
- Reyes, A. (5 de mayo de 2016). La reforma rural para la paz. *Autonomía Territorial*, 5. Alejandro Reyes Posada Blog. <https://alejandreyesposada.wordpress.com/2016/05/05/la-reforma-rural-para-la-paz/>
- Reyes, A. (26 de octubre de 2018). Una Mirada Múltiple a la Tierra y la Violencia en Colombia. Alejandro Reyes Posada, Blog. <https://alejandreyesposada.wordpress.com/2018/10/26/una-mirada-multiple-a-la-tierra-y-la-violencia-en-colombia/>
- Rodríguez, A. (2011). Desarrollo territorial rural y articulación rural-urbana en Uruguay. Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. <http://www.riedesarrollo.org/images/pdf/M2-3.pdf>
- Rojas, M. y Montoya, D. (2019). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI). Análisis desde una perspectiva ambiental. Instituto de Estudios Ambientales. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/76484?show=full>
- Schejtman, A., y Berdegué, J. (2004). Desarrollo Territorial Rural. RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. *Debates y temas rurales*, 1. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1363093392schejtman_y_berdegue2004_desarrollo_territorial_rural_5_rimisp_CArduen.pdf
- Sili, M. (2010). *¿Cómo revertir la crisis y la fragmentación de los territorios rurales? Ideas y propuestas para emprender procesos de desarrollo territorial rural*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. <https://www.marcelosili.com/wp-content/uploads/2019/05/como-revertir-la-crisis-de-los-territorios-rurales.pdf>
- Torres, M. (2019). La perpetuación de las prácticas centro periferia en las dinámicas locales en Colombia: un estudio de caso de los PDET en el sur del Tolima. Pontificia Universidad Javeriana. <http://hdl.handle.net/10554/44687>
- Zozobra por presencia de grupos armados en Morales, Cauca. (Agosto 29 de 2019). W Radio. <https://www.wradio.com.co/noticias/regionales/zozobra-por-presencia-de-grupos-armados-en-morales-cauca/20190829/nota/3947191.aspx>