

Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), un camino desde la vereda a la Nación o un largo retorno a otras violencias

Diego Mauricio Bocanegra Chaparro*



El presente artículo hace una aproximación al instrumento de planeación concebido para la implementación de los acuerdos de La Habana, Cuba, conocido como “Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET–”, recientemente creado por el decreto 893 de 2017. Mediante la lectura crítica de la distancia existente entre las estructuras del gobierno nacional con las realidades territoriales que se ha reproducido históricamente en el quehacer político y los sucesivos conflictos sufridos por el país, se pretende ilustrar la potencia de este instrumento junto con algunos elementos de fondo que causan más dudas que certezas para la delicada labor de construcción de paz.

El desencuentro de la formalidad con la realidad

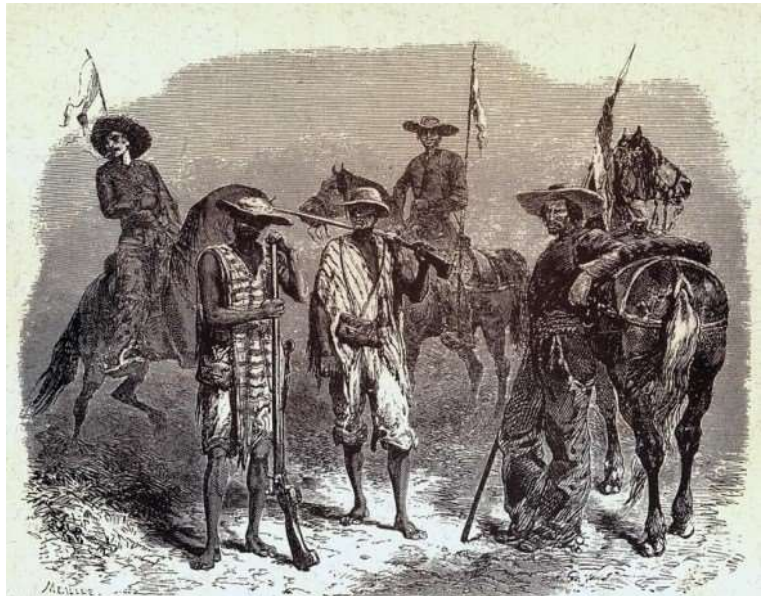
La tradición jurídico-política colombiana ha estado anclada por más de doscientos años de republicanismo al *deber ser* de la Nación, imaginado por notables próceres, a través de grandes textos de enmarañado lenguaje jurídico, usualmente inaccesible para el grueso de la población recogida en sus designios, por categorías totalizantes y homogéneas como la de *nación* o *ciudadano*. Esta traducción criolla y romántica del Estado moderno europeo ha intentado neutralizar las diferencias que caracterizan desde antaño a los territorios y sus contextos, instalando así una contradicción con el *ser* de la Nación, configurado históricamente como heterogéneo, diverso y dinámico. Bastara con recordar primero un antecedente a la independencia del dominio colonial español sobre los gobiernos locales de las Américas, con la situación enmarcada por la frase “*se acata pero no se cumple*”¹, figura por la cual se preservaba en apariencia el orden institucional peninsular, reconociendo la autoridad emanada del rey y sus designios sobre los territorios conquistados y colonizados, pero manifestaba también la imposibilidad de aplicar la ley *in situ*, particularmente hablando del otorgamiento de derechos a los pueblos ancestrales para no ser explotados pero sin suprimir la tributación a la corona, principal causa de esta explotación.

*Profesional en Ciencias Políticas. Investigador junior de la Escuela de Investigación en criminología mediática, justicia penal y política criminal “Luis Carlos Pérez”, de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. C.e. diegombc@gmail.com

¹ <http://clioenelespejo.blogspot.com.co/2014/11/se-acata-pero-no-se-cumple.html>

Por otro lado, y como parte de la contradicción heredada entre el *deber ser* y el *ser* de la Nación, tenemos la situación recogida magistralmente en el libro *Cartas de Batalla* de Hernando Valencia Villa (1987), que ilustra la obsesión de los notables políticos del país por reformar los textos constitucionales y no cambiar las realidades, propio de lo que algunos conocen como tradición *Santanderista*, forma de interpretar el legalismo que ha caracterizado el ejercicio jurídico político del país, pero que precisamente resulto en nueve guerras civiles y ocho constituciones sucesivas a cada guerra, hasta la estable constitución de 1886, que pese a sus 70 reformas² vivió en paralelo el origen y desarrollo del actual conflicto armado, hasta que precisamente como parte del escenario que deriva del proceso de paz con la guerrilla del M19 y el convulsionado orden social, se produce la constituyente que da luz a la vigente Constitución Política Colombiana de 1991, que sin perder la costumbre en 25 años, suma 41 reformas.³

Esta contradicción entre el *deber ser* y el *ser* de la Nación no solo ha implicado una faceta de dominación por la producción centralizada de marcos normativos desacertados para las “periferias”, sino la de una serie de ejercicios de resistencia por parte de comunidades, organizaciones sociales y políticas que han afrontado la mayoría de las consecuencias de la violencia, pobreza y exclusión debido a los conflictos originados por el distanciamiento entre el gobierno nacional y la realidad territorial, contando entre las principales resistencias, la búsqueda de una convivencia pacífica y la promoción de soluciones concertadas.



La Paz y los PDET

Desde el año 2012 se inició la fase pública de negociaciones entre las representaciones del gobierno de la República de Colombia y la guerrilla de las Farc-Ep que desarrollaría en La Habana, Cuba por cuatro años, una intensa agenda de seis puntos y como resultado el texto “final” del acuerdo, el cual pasó por una refrendación electoral mediante un plebiscito con los siguientes resultados:

Por un escaso margen y la clásica baja participación electoral, el triunfo del NO en el plebiscito arrojó una fotografía compleja de la polarización que vive el país. Esta crisis política trajo como solución una reforma a los textos que incluyó la voz de sectores políticos como el partido conservador, el centro democrático y hasta organizaciones religiosas que tenían reparos con lo acordado. El 24 de noviembre del 2016 se firmó el “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” un texto complejo al que convergen enfoques, principios, y objetivos que enmarcan el sentido y hoja de ruta para como dice su preámbulo:

² <https://www.elheraldo.co/nacional/23-presidentes-y-70-reformas-soporto-la-constitucion-de-1886-28009>

³ <http://www.elespectador.com/noticias/politica/41-reformas-constitucion-articulo-640997>

“...reversar los efectos del conflicto y a cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia en el territorio; (...) dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra y particularmente su concentración, la exclusión del campesinado y el atraso de las comunidades rurales, que afecta especialmente a las mujeres, niñas y niños.”

Desde el día de la firma se inició la fase de implementación y verificación, la cual ha atravesado una serie de obstáculos, pero ha venido tomando peso con eventos como la concentración en Las Zonas Veredales Transitorias de Normalización y el desarme pleno de las tropas bajo la vigilancia de la ONU. Así mismo el Congreso mediante el mecanismo del “fast track” ha aprobado un paquete de decretos que abren paso a la implementación por el camino legislativo.

Un reciente avance a propósito del punto 1.2, es el Decreto 893 de 2017 “Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET”, una de las herramientas que más llama

la atención del acuerdo, toda vez que el eje central de la paz “será impulsar la acción eficaz del Estado en todo el territorio nacional”. En este sentido, este instrumento está llamado a ser el eje del desarrollo de los acuerdos en los territorios y por sus características deja entrever una serie de oportunidades y riesgos de acuerdo a los posibles escenarios.

El objetivo de este instrumento según los acuerdos es “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad” por lo cual está orientado a asegurar el bienestar y buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica, el desarrollo y la integración de la economía campesina y familiar que incluye (economía cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) lo que en suma debería “hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz derecho y deber de obligatorio cumplimiento.”

Aparte del literal 1.2 del Acuerdo Final, este decreto también da forma al punto 6.2.3 del mismo: *Salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera en Colombia*, que cubre una suerte de complicados temas y en materia del punto de reforma rural integral (RRI) particulariza:

“Se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.”



Foto: Marcha Patriótica

Estas enunciaciones gozan del encanto propio de un discurso en el papel, pues configuran un *deber ser* como del que hablamos anteriormente en el cual se reducen los actores y sus acciones a definiciones, pero esta vez, con la salvedad del reconocimiento de su *ser*, es decir su existencia y condiciones, sus particularidades. Traduce parte importante de las realidades del conflicto situado en los territorios y sus actores al marco normativo para que sea integrado al ordenamiento nacional para ser protegidos y respetados, lo cual no es algo menor dentro de la tradición legalista. Al respecto es importante precisar la forma en que esto se vehicula más allá de las intenciones, especialmente cuando del reconocimiento resulta la posibilidad de disputarse el *cómo* hacer respetar ese ser. Esperemos a ver qué pasa esta vez sin las armas, pues como popularmente se dice *“de buenas intenciones está empedrado el camino al infierno y al cielo de buenas obras”*. Miremos entonces las particularidades, posibles implicaciones y escenarios que abre este instrumento de planeación y gestión.

Lo primero que hay que decir es que el espíritu tanto del acuerdo como de este decreto pone los esfuerzos del Estado y sus instituciones en armonía con las necesidades y voluntades de los territorios más golpeados por el conflicto armado y el abandono estatal. Si bien las políticas de RRI (reforma rural integral) deben cubrir todas las zonas rurales del país y se pretende la planeación como el mecanismo de armonización, se restringe el alcance de este instrumento a las regiones priorizadas según estos criterios:

- Los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas.
- El grado de afectación derivado del conflicto.
- La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión.
- La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

Bajo estas condiciones el artículo 3º del decreto 893 de 2017 establece que se desarrollarán 16 PDET, en 170 municipios agrupados por regiones, para tener una continuidad geográfica, así mismo la forma en que se instrumentalizaran estos PDET es mediante un PTAR - plan de acción para la transformación regional - el cual debe contener los lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa, incluyendo un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio, con una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación y que reconozca las características socio - históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial.

Adicionalmente un enfoque reparador y un enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales y un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el acuerdo final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación con indicadores y metas para el seguimiento y evaluación, mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información. Los PDET y PTAR estarán sujetos en sus diferentes etapas a (quizás el fragmento más relevante del decreto) lo contenido en el artículo 5 sobre participación, el cual dice lo siguiente:

“De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región, se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los

diferentes niveles territoriales, en - el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR-.”

En este decreto se incluye el enfoque étnico dadas las particularidades de las 16 regiones y fue necesario la integración de este instrumento a dimensiones tan complejas como las lecturas particulares de la vida (lo espiritual, lo intangible) el desarrollo, lo cultural, el ambiente, la biodiversidad, las economías comunitarias, junto con ciertas garantías diferenciadas para la mujer, la familia y la salvaguarda de pueblos y comunidades. Esto es todo un reto para la institucionalidad, pero también para el país que ha funcionado bajo el criterio de la centralidad y de la normalidad urbana.

El territorio: actores y problemas

Si bien con la creación de este instrumento como esta enunciado, se abre la puerta a la determinación de modelos más autónomos para los territorios y se les da cabida en el plano nacional, lo que con alguna certeza permitirá elevar las voces locales al escenario público, ya no como una mera emanación categórica de expertos y de funcionarios que definen el territorio desde escritorios, sino más bien poniendo a sus actores en la tribuna política, dando un giro a la integración de los territorios al proyecto de país. Pero claro está, este no será un escenario sin ruido, por el contrario, desde ya se distinguen una serie de matices, ya que su implementación en las 16 regiones estará sujeta a la política fiscal (disponibilidad de recursos), lo que podría ser el principal palo en la rueda y excusa para su no aplicación.

Pero esto sería algo menor en comparación con otras complicaciones que se pueden presentar al promover la interacción desigual entre actores con cargas históricas distintas, como lo son las víctimas y las personas procedentes del proceso de reintegración o los mismos funcionarios públicos. También nuevos actores de la agroindustria y el

extractivismo, que desde sus agendas propias asumirán el rol de invertir en estas zonas para la ejecución de obras, como lo deja entrever el decreto 883 de 2017 que establece las *obras por impuestos* en las zonas más afectadas por el conflicto armado, así como las viejas agendas asociadas al narcotráfico y al paramilitarismo que persisten y avanzan con más vehemencia en los territorios, en clara oposición a los modelos de las comunidades étnicas y campesinas, dejando un saldo hasta la fecha de 52 líderes sociales asesinados en lo corrido del 2017, evidenciando la debilidad institucional junto con la falta de voluntad política para enfrentar estos fenómenos. Esto último es bastante

preocupante pues se suma al período crítico de la dejación de armas y los retrasos en la adecuación de las zonas veredales transitorias de normalización.

Queda aún mucho por recorrer en el camino de la paz y su estabilidad depende en buena medida de la forma en que se usen los mecanismos para evitar nuevas violencias en el camino, entendiendo la violencia no exclusivamente como la armada y ésta no solamente



como causa, sino también como consecuencia de condiciones de inequidad y falta de inclusión. A propósito de ello sigue abierta con la cual se juega buena parte del éxito de este instrumento ¿cómo se diseñará la metodología de participación? Algunas pistas las puede dar el documento “los planes de desarrollo territorial como un instrumento de construcción de paz” producido por el DNP y la oficina del alto comisionado para la paz, el cual está orientando la interpretación y por lo mismo a las acciones en el marco de la administración pública vigente.

Finalmente, si bien se han dado pasos para intentar cerrar la brecha existente entre el centro y la “periferia” y no quedar en el clásico “se acata pero no se cumple”, una vez más la contradicción y la distancia entre el *deber ser* y *ser* de la Nación nos pueden llevar a un escenario de violencias recicladas en el corto plazo o, a un escenario de diálogos álgidos, tensiones mediadas por el respeto y procesos de concertación como lo han hecho los distintos pueblos y territorios desde hace más de 500 años. 🇨🇴

Referencias bibliográficas

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016)
- Departamento Nacional de Planeación –DNP- (2016). “Los Planes de Desarrollo Territorial como un instrumento de construcción de paz”
- Hernando Valencia Villa (1987) “*Cartas de batalla, crítica al constitucionalismo colombiano*”. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia: CEREC
- Kathya Araujo, Lidia Girola (2009) “¿Se acata pero no se cumple?: estudios sobre las normas en América Latina”
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET"

