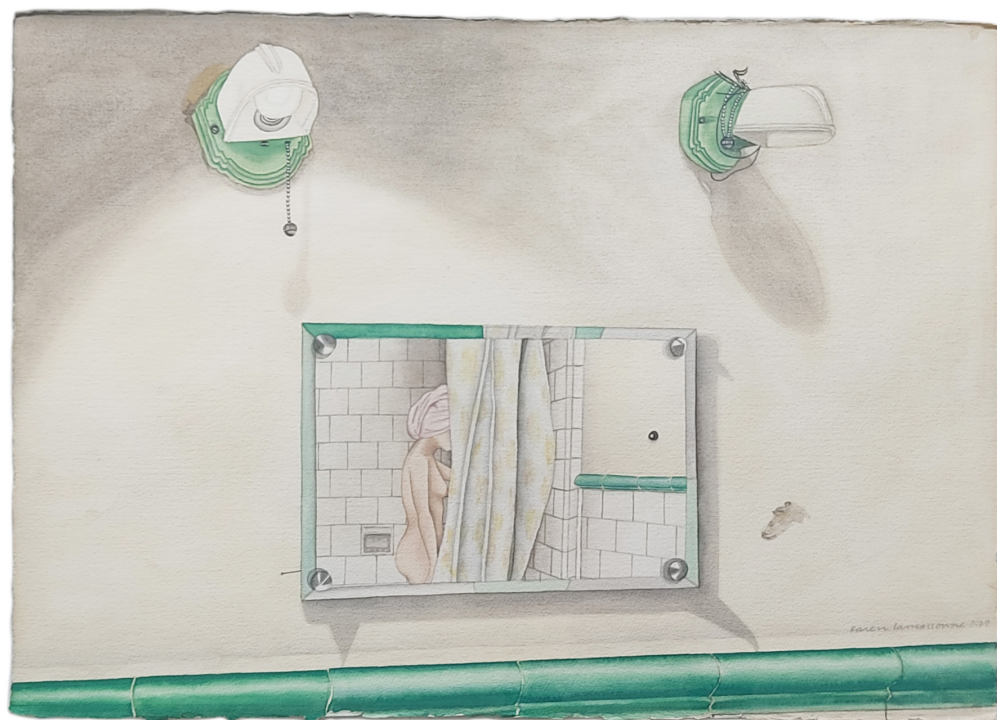


Editorial



Artista invitada

Karen Lamassonne

De la serie *Baños*

Acuarela sobre papel

1979



Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros cinco años de implementación en Antioquia*

Desde que se iniciaron los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) en La Habana, Cuba, en noviembre de 2012, se acordó entre las partes la necesidad de construir una paz de frente a las poblaciones y sus territorios. Reconociendo desde el comienzo que en el país unas territorialidades se afectaron más por la guerra que otras (Jaramillo, s. f., p. 1). De allí que se trabajó en darle al contenido del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* —en adelante *Acuerdo Final*— un enfoque territorial (Bautista, 2017), en construir un tratado de paz que tuviera «en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 6).

Además, se acordó que la implementación del *Acuerdo Final* se haría desde las regiones, en los territorios y «con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 6). El Estado se comprometió a trabajar en garantizar el goce de los derechos a la ciudadanía que habita en sus territorios y apoyar a la población para que se movilice, participe y construya su propia idea de desarrollo, es decir, les prometió a los territorios que las autoridades gubernamentales, en sus diversos ámbitos —nacional, departamental y municipal— se involucrarían en la implementación del *Acuerdo Final* y buscarían desplegar toda su capacidad en lo local para atender a la población más afectada por el conflicto.

* Este texto es resultado del proyecto de investigación *Estructuras de gobernanza para el posacuerdo con las FARC-EP en Colombia (2016-2020)*, financiado por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, y realizado en la línea Conflicto armado, paz negociada y posconflicto del Grupo de Investigación Hegemonía, Guerras y Conflictos del Instituto de Estudios Políticos.

Esta idea de paz territorial se concretó en el Acuerdo Final a través de tres componentes: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y las Circunscripciones Transitorias Especiales de Paz (CITEP). Tres componentes que comparten como característica básica la participación ciudadana y el apoyo de la institucionalidad del Estado para lograr construir una paz participativa, democrática y sostenible (Valencia *et al.*, 2020).

De los tres componentes, existe hoy un relativo consenso de que el de los PDET es el instrumento en el que más se ha logrado avanzar — aunque con asimetrías e insuficiencias— en el cumplimiento de una paz con enfoque territorial (Banguero, Valencia y Valencia, 2019; Instituto Kroc, 2018; 2019; 2020; Pares, 2018; 2019; Valencia *et al.*, 2020). Estos dieciséis programas hacen parte del subpunto 1.2. del Acuerdo Final, *Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral [RRI]*, donde se establece un conjunto de medidas que buscan transformar la ruralidad colombiana con miras a reducir la inequidad social, el atraso productivo y la situación de marginalidad que ha sumido a comunidades rurales a la pobreza y a múltiples violencias en el marco del conflicto armado interno (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

A la fecha —agosto de 2022—, han pasado los primeros cinco años de su implementación y según el Decreto Ley 893 de 2017 que los creó tan solo le restan otros cinco para su cierre. El objetivo de este texto es analizar la evolución y situación actual de los PDET en su primer lustro, tomando como caso el departamento de Antioquia, un territorio que se caracteriza por ser clave en el entendimiento de la construcción de la paz en Colombia, dado la significativa cantidad de municipios involucrados en las diversas políticas, programas y acciones que allí se implementan, y a que se ha dicho repetidamente que la consolidación de la paz en el país depende, en buena parte, de esta experiencia (Comisión de la Verdad, 2021, agosto 9).

De acuerdo con Francisco de Roux, presidente de la Comisión de la Verdad, durante el reconocimiento de responsabilidades del secuestro y asesinato de Guillermo Gaviria y Gilberto Echeverri por parte de las FARC-EP en Caicedo, Antioquia:

Si Antioquia no hace la paz, no habrá nunca paz en Colombia. Si ustedes, los antioqueños, no se deciden de que aquí va a haber paz, si ustedes no lo hacen, en Colombia no habrá paz [...].

[De allí que] Antioquia en Urabá, Antioquia en el Magdalena Medio, Antioquia en el Oriente antioqueño, tiene que ser el territorio que le muestre el camino de la paz a Colombia. Así como lo hicieron en la economía, así como lo hicieron en arte, por favor el pueblo antioqueño, nosotros esperamos eso el pueblo antioqueño (Comisión de la Verdad, 2021, agosto 9).

En su estructura argumental, el texto parte de retomar la idea en torno a la paz territorial y los lineamientos generales que se pretenden con los PDET, tanto en el Acuerdo Final como en su desarrollo normativo; le sigue una descripción y un análisis preliminar de su implementación en el departamento de Antioquia, desde 2017 hasta 2022; y finalmente, se cierra el texto haciendo unas recomendaciones a las organizaciones encargadas de la implementación sobre la necesidad de trabajar en el cumplimiento de los compromisos asumidos con los veinticuatro municipios y dos subregiones del departamento donde vienen operando los programas.

Para la elaboración del texto se tuvo en cuenta dos tipos de trabajos: primero, los diversos informes que se han producido sobre la implementación del Acuerdo Final, como los de los organismos oficiales de hacer seguimiento —el Instituto Kroc (2018; 2019; 2020) y la Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC (2019)— y los que han entregado otros organismos como la Fundación Paz y Reconciliación (Pares, 2018; 2019), Harold Banguero, León Valencia y Germán Valencia (2019), la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (CAEL) (OEI, 2018, junio 26) y la Procuraduría General de la Nación (2020), entre otros; y segundo, se recurrió a los diferentes balances que de forma oral o escrita han realizado una amplia gama de líderes provenientes de los municipios donde se implementan los PDET y que han sido presentados en diversos espacios, como en el debate de control político realizado en la Asamblea Departamental de Antioquia, el 19 julio de 2022 (Mesa, 2022, julio 26).

La paz territorial y los PDET

En palabras de Ángela Penagos, Camila Barrera, Milena Umaña y Juan Bustamante (2016, pp. 9-10), a los PDET se les puede considerar como todas las acciones orientadas a fortalecer los activos y capacidades de un territorio y de su sociedad, para ampliar sus posibilidades de desarrollo, priorizando la reconstrucción del tejido social, la profundización democrática, y

la recuperación de condiciones cívicas de convivencia y cooperación, y orientando el proceso de transformación estructural a la reducción de brechas sociales y económicas —bienestar y oportunidades— al interior del territorio, y entre el territorio y el resto del país.

En ellos subyace la propuesta de un giro en el modelo de desarrollo y la gobernanza territorial (Jaramillo, s. f.); la idea de implementar un modelo comunitario de intervención que permita a la institucionalidad llegar con todo su poder para garantizar los derechos a las poblaciones más marginadas y afectadas por la guerra en un Estado social; un poder gubernamental que se involucra en el fortalecimiento de las capacidades administrativas en los territorios más golpeados por la violencia y la pobreza.

Hasta la fecha, se pueden identificar tres etapas en la implementación de lo acordado en La Habana en lo relacionado con los PDET: la primera fue la implementación normativa, que consistió en la expedición del Decreto Ley 893 del 28 de mayo de 2017; la segunda se enmarcó en la elaboración participativa de los PDET, con una diversidad de actores y momentos; y la tercera, en la estructuración técnica de las Hojas de Ruta Única y la priorización de inversiones específicas a través del Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD-Paz).

La primera fase se desarrolló entre la firma del Acuerdo Final el 24 de noviembre de 2016 hasta el 28 de mayo de 2017, cuando el presidente Juan Manuel Santos expidió el Decreto Ley 893. Durante este tiempo, el Gobierno nacional, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se encargó de seleccionar a aquellos territorios especialmente afectados por la guerra, priorizando a 170 municipios que agruparon a 11 000 veredas en 19 departamentos, equivalente a 36% del territorio nacional (ART, s. f.). Territorios caracterizados por tener una pobreza multidimensional alta, un índice de incidencia del conflicto armado significativo y una concentración de cultivos de coca o economías ilegales —los 170 municipios concentraban, según el Decreto Ley 893 de 2017, 94,2% de los cultivos de coca en 2016—. Su propósito: «transformar las condiciones del campo y el ámbito rural, generando un relacionamiento equitativo de las relaciones entre campo y ciudad» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 3).

La segunda etapa inició un año después de la firma del Acuerdo Final (Pares, 2018) —al cierre del segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-

2018)— y culminó con la aprobación y firma de la totalidad de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) del PDET en febrero de 2019, en los primeros meses del gobierno de Iván Duque (2018-2022). Inmediatamente se expidió el Decreto Ley 893 y se comenzaron a planear desde la Agencia de Renovación del Territorio (ART) —que coordinó la construcción de los programas— una multiplicidad de actividades desde las veredas, los municipios y las regiones priorizadas. Así aparecieron los prometidos «espacios de diálogo entre los distintos sectores de la sociedad colombiana para definir conjuntamente visiones compartidas sobre la paz y el desarrollo de los territorios» (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018, p. 520). Y su objetivo era:

Reconocer y tener en cuenta las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; y procurando implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada, con la participación de la ciudadanía. La implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 6).

En esta etapa se dio la participación plural de los actores territoriales, incluyendo las instituciones nacionales y locales del Estado. El diseño de los PDET tuvo como base la búsqueda del respeto de las comunidades y habitantes del territorio, la libre determinación, la autonomía territorial y el gobierno propio; también la participación, la consulta y el consentimiento previo, buscando que fueran los habitantes del territorio los que decidieran de forma dialogada en qué componente invertir.

Lo que se hizo fue reunirse en espacios democráticos para lograr una amplia participación con las autoridades locales y las comunidades, entre ellas, las asociaciones de víctimas, minorías étnicas, organizaciones de mujeres y las poblaciones diversas. Fue un trabajo mancomunado entre instituciones del Estado central con instituciones locales y comunidades organizadas que permitiera construir conjuntamente visiones compartidas sobre la paz y el desarrollo de los territorios.

En total, fueron tres fases en las que se dividió este segundo momento de la implementación de los PDET: la primera fue la *fase veredal*, en la que se dividió a cada municipio en núcleos veredales, en los que realizaron

pre asambleas comunitarias y asambleas generales, y que sirvieron para la construcción y aprobación del Pacto Comunitario por la Transformación Regional (PCTR); le siguió la *fase municipal*, en la que participaron otros actores —el sector privado, la institucionalidad pública local, organizaciones sociales, entre otros actores— y que tuvo como resultado los Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR); finalmente, se concluyó con la *fase subregional*, con la participación de delegados municipales que concertaron y aprobaron los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR).

Lo que hicieron las comunidades y demás actores de la sociedad civil en estas tres fases fue priorizar los proyectos económicos y sociales estratégicos para los territorios locales (Valencia y Restrepo, 2020), basados en las indicaciones dadas por el Gobierno a través de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) de enmarcarse en ocho pilares en las categorías de Proyectos y Gestión.

Así, en la segunda etapa el enfoque territorial se materializó con el diseño participativo de las iniciativas consignadas en los ocho pilares¹ del PDET, en un proceso en el que participaron más de 200 000 personas, en 11 000 veredas, 305 Consejos Comunitarios, 452 Resguardos Indígenas y 6 Zonas de Reserva Campesina en torno a asambleas comunitarias y grupos motores (Procuraduría General de la Nación, 2020), propiciando la creación de identidades territoriales, así como la configuración de un sentido de apropiación vinculado a la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), aspecto crucial para avanzar en la construcción de nuevas realidades territoriales, en paralelo a propósitos de un nuevo ordenamiento espacial democrático y participativo (Cepdipo, 2021).

Finalmente, en el tercer momento y como una decisión unilateral del gobierno Duque, se avanzó en la construcción de un instrumento técnico de planificación denominado Hoja de Ruta Única, con el objetivo de viabilizar los proyectos en los dieciséis

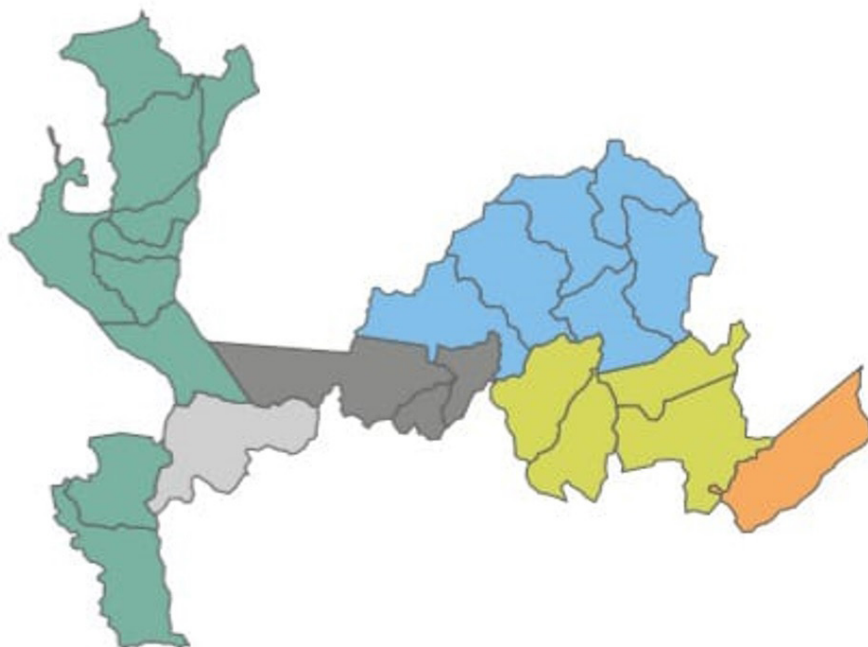
¹ i) Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; ii) Infraestructura y adecuación de tierras; iii) Salud rural; iv) Educación rural y primera infancia rural; v) Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; vi) Reactivación económica y producción agropecuaria; vii) Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y viii) Reconciliación, convivencia y construcción de paz (Decreto Ley 893 de mayo de 2017).

PDET y articular diversos esquemas de planeación; asimismo, se creó el OCAD-Paz —órgano colegiado presidido por la Consejería para la Estabilización y la Consolidación y con el DNP como secretaría técnica— como instancia decisoria en la viabilización de proyectos PDET con recursos provenientes del Sistema General de Regalías.

Los PDET en Antioquia, el caso

En el caso de Antioquia se priorizaron 24 municipios, correspondientes a 14,1% del total de 170 municipios del país, integrados a dos PDET subregionales: Urabá, con los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó, Dabeiba, Mutatá, Necoclí, San Pedro de Urabá, Turbo; y Bajo Cauca y Nordeste, con Amalfi, Anorí, Briceño, Cáceres, Caucasia, El Bagre, Ituango, Nechí, Remedios, Segovia, Tarazá, Valdivia, Zaragoza. Además, el departamento comparte espacialidad con los PDET de Chocó, con los municipios de Murindó y Vigía del Fuerte; y Sur de Bolívar, con Yondó (ART, 2018, 14 de diciembre) (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Municipios priorizados en los PDET en Antioquia.



Fuente: tomado de Celina Berrío y Paula Hernández (2020, agosto 20).

Entre las características socioeconómicas de estos 24 municipios PDET en Antioquia están: primero, que es una población que representa 17,5% del total de la población antioqueña (Berrio y Hernández, 2020); segundo, se caracteriza por una baja cobertura de servicios públicos domiciliarios (véase tabla 1); y tercero, en ambas subregiones la capacidad adaptativa está caracterizada por un bajo porcentaje de superficie agrícola con sistemas de irrigación deficientes y un bajo porcentaje de áreas protegidas registradas.

Tabla 1. Condiciones sociales en las subregiones del Bajo Cauca y Nordeste, y Urabá Antioqueño, 2021.

			Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Caracterización sociodemográfica				
Población (2018)	Total		362 006	433 674
	Comunidades	Afrodescendientes	12%	34%
		Indígenas	1%	2%
	Distribución	Área urbana	215 634 (60%)	251 920 (58%)
		Área rural	146 372 (40%)	181 754 (42%)
Necesidades básicas insatisfechas				
Cobertura servicios	Energía	Total	96%-99%	82,7%-99,4%
	Acueducto	Área urbana	94%	90%
		Área rural	29%	42%
	Agua potable	Área urbana	87%	82,40%
		Área rural	3%	5,70%
	Alcantarillado	Área urbana	70%	80,60%
		Área rural	14%	18,30%

Fuente: tomado de Anna Franco (2021, p. 105).

Entre 2017 y 2018 se diseñaron los 24 Pactos Municipales para la Transformación Regional, priorizando 1947 iniciativas en el Bajo Cauca y Nordeste, y 1641 en la subregión de Urabá (véase tabla 2), el 14 de septiembre de 2018 se firmó el Plan de Acción para la Transformación Regional de la subregión del Urabá con 56 iniciativas y tres meses después —14 de diciembre— el del Bajo Cauca y Nordeste con 86 iniciativas (véase tabla 3).

Tabla 2. Resultados del proceso de construcción participativo de los PMTR en los municipios de Antioquia.

		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Iniciativas PMTR	Pilar 1	228	174
	Pilar 2	324	178
	Pilar 3	233	187
	Pilar 4	406	329
	Pilar 5	178	155
	Pilar 6	233	333
	Pilar 7	107	88
	Pilar 8	238	197
	Total	1947	1641

Fuente: tomado Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/ PPP-CERAC (2019, pp. 22-24).

Tabla 3. Resultados del proceso de construcción participativo de los PDET en las subregiones PATR de estudio.

		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Municipios		13	8
Participación total de personas		11 128	10 470
Participación por fases	Veredal ²	106	82 ³
	Municipal	13	8
	Subregional	3	1
Resultados por fase	Veredal	13 PCTR ⁴	8 PCTR ⁵
	Municipal	13 PMTR	8 PMTR
	Subregional	1 PART	1 PART

² Esta primera fase de participación se realizó en dos momentos: preasambleas y grupo motor. En las preasambleas los asistentes proponen «preiniciativas», las cuales son llevadas al grupo motor; en el segundo momento, este grupo prioriza las iniciativas que se presentan en la fase municipal.

³ Unidades Básicas de Planeación.

⁴ El proceso de concertación con la población indígena se hizo con la mediación de la Organización Indígena de Antioquia. Con las comunidades afrodescendientes, la concertación se realizó de forma directa con los líderes de los Consejos Comunitarios de cada municipio.

⁵ Se realizaron reuniones de validación con autoridades indígenas locales y con las autoridades de consejos comunitarios y Federación de Comunidades Negras de Colombia (Fedeafo).

Tabla 3. (Continuación).

		Bajo Cauca y Nordeste	Urabá
Iniciativas PATR	Pilar 1	10	9
	Pilar 2	17	8
	Pilar 3	11	8
	Pilar 4	12	3
	Pilar 5	3	3
	Pilar 6	12	12
	Pilar 7	9	6
	Pilar 8	12	7
	Total	86	56

Fuente: tomado de Franco (2021, p. 116).

En el balance preliminar que se puede hacer sobre las tres etapas de implementación del PDET en Antioquia se destaca la importancia que tuvo la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en la segunda fase de diagnóstico y priorización de iniciativas. Esta fue una coordinación que asumió a partir de los Decretos Ley 2366 de 2015 y 2096 de 2017, y que fue muy bien valorada por la población, a pesar de los fallos metodológicos y de logística que se pudieron haber dado (Valencia y Restrepo, 2020). Una coordinación que permitió que las comunidades y actores diagnosticaran y priorizaran los programas de inversión y de gestión en los PDET en las diversas fases: veredal, municipal y subregional.

Pero como asunto problemático en esta fase se encuentran las dificultades que tuvieron los líderes y personas que quisieron participar en las diversas reuniones de los núcleos veredales, así como de las comisiones municipales y subregionales. Estas dificultades estuvieron asociadas a las complejidades geográficas, demográficas y de orden público, lo cual entorpeció el aprovechamiento completo de estos espacios democráticos para la participación de todos los interesados en las discusiones.

Igualmente, es importante resaltar el apoyo que recibieron los PDET desde la Asamblea Departamental —posterior a su formulación y aprobación, e iniciada la tercera etapa en que se divide este análisis—. A través de la Ordenanza 45 de 2020, «Por medio de la cual se adoptan medidas para gestionar los Planes de Acción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en el departamento de Antioquia», este organismo elevó los PDET a política pública, lo que permitió que los 24 municipios

priorizados integran en sus planes de desarrollo, vía Acuerdo Municipal, el cumplimiento de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR) a su visión de planeación de mediano y largo plazo.

Asimismo, en el Plan de Desarrollo: Antioquia, Unidos por la Vida (2020-2023) se reconocieron «[...] a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) como un instrumento relevante para la planificación y gestión pública» y se afirmó que se buscaría «acompañar la implementación prioritaria los componentes de la Reforma Rural Integral y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final en los municipios priorizados» (Gobernación de Antioquia, 2020). Incluso, se presentaron 61 programas estratégicos agrupados bajo la etiqueta de *Programas con sello PDET*.

No obstante, a dos años y medio de aprobado el Plan de Desarrollo Departamental, los avances han sido pocos. Así se pudo evidenciar en el marco del reciente debate de control político a la implementación del Acuerdo de Paz en Antioquia, pues la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural afirmó que hasta 2021 se habían radicado tan solo once proyectos ante el OCAD-Paz por un valor de COL\$208 542 323 103; sin embargo, no especificó el tipo de relación de estos proyectos con las iniciativas seleccionadas por las comunidades en el diseño del PDET en su fase municipal —PCTR— o subregional —PATR—.

Además, una revisión de los distintos proyectos priorizados y atendidos hasta el momento evidencian que el gobierno departamental de Antioquia ha estado muy ausente en la mayoría de ellos. Son organizaciones como la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o las asociaciones comunales las responsables de inversiones relativas al mejoramiento de vías, la construcción de una institución educativa rural indígena o la financiación de un proyecto de fomento de un cultivo en especial, lo que significa que la administración departamental se ha mantenido distanciada en la ejecución de los PDET, tanto por la gestión de recursos como por la inversión estratégica para cumplir las demandas de la población más afectada por el conflicto, desaprovechándose las economías de escala que podría conseguir si pudiera apoyar, al mismo tiempo, a varios municipios y subregiones en la gestión de recursos ante la nación, vía Sistema General de Regalías, y valiéndose de los esfuerzos que otros aliados estratégicos están dispuestos a realizar para alcanzar un desarrollo conjunto y sostenible.

Rutas para fortalecer los PDET en Antioquia

Al concluir el primer lustro en la implementación de los PDET es conveniente proponer algunos cambios que puedan mejorar el desenvolvimiento y los resultados en estos importantes programas en el país y el departamento. Para finalizar, queremos proponer tres medidas: la primera es aprovechar la valiosa información que se encuentra en los documentos que surgieron del proceso consultivo y participativo que tuvieron los territorios en la fase de construcción de los PATR, allí las comunidades identificaron las necesidades y priorizaron desde lo veredal hasta lo subregional. Estos diagnósticos y priorizaciones podrían convertirse en un insumo para trabajar en estos municipios. Tanto los planes de desarrollo municipal como los planes departamentales y nacionales deberían volver, una y otra vez, a las priorizaciones que hicieron las comunidades.

Segundo, aprovechar las iniciativas de gestión para avanzar en el cumplimiento de lo pactado, estas representan 33% de las necesidades y no requieren de un esfuerzo administrativo, técnico y financiero de largo aliento, por ejemplo, una jornada de vacunación, en contraste con hacer un parque que puede llevar varios años (Forero, 2019, marzo 2). Además, es importante trabajar en estrategias para impulsar las iniciativas de gestión y de proyectos que no se encuentran viabilizadas desde las gerencias PDET. Por tanto, para los gobiernos departamental y nacional aún es muy fácil aportar al desarrollo de estos municipios desde el fortalecimiento de sus capacidades administrativas.

Tercero, apoyar más a los municipios en la gestión de los recursos ante el Sistema General de Regalías. No hay que dejar solos a los municipios en la presentación de proyectos y en la implementación de estos. El gobierno departamental, por ejemplo, debe involucrarse más en esta fase de ejecución y atender el llamado que la Asamblea Departamental hizo en la Ordenanza 45 de 2020. Involucrarse más en el ciclo de las políticas públicas, alcanzar más protagonismo.

La finalización en el diseño de los dieciséis PATR del PDET es un resultado notable, sin embargo, preocupa las dificultades para lograr una financiación adecuada y oportuna de estos. Similar situación genera la falta de articulación interinstitucional en distintos ámbitos —organizaciones del orden nacional, departamental y municipal— y de estas con los distintos actores asentados en los territorios donde se lleva la implementación (Kroc,

2018). Por ello, continúa siendo un reto hacer un trabajo mancomunado entre instituciones del Estado central con instituciones locales y comunidades organizadas que permita construir conjuntamente visiones compartidas sobre la paz y el desarrollo de los territorios.

Acciones como estas podrían, de alguna forma, comenzar a remediar la ausencia estatal, en especial la departamental, que ha tenido en los primeros cinco años de vigencia de los PDET, trabajar para que se aumente la legitimidad y la confianza en las instituciones, y finalmente avanzar en la reconstrucción del tejido social, la profundización democrática y la recuperación de condiciones cívicas de convivencia y cooperación.

La desconfianza en las instituciones estatales proviene de la deslegitimación de estas por sus reiterados incumplimientos de acuerdos con las poblaciones que habitan estos territorios. En otros casos, más que el incumplimiento pesa el hecho de la precaria o casi nula presencia del Estado, motivo, entre otros factores, para la consolidación de grupos subversivos, paramilitares y delincuencia común. De allí la importancia de una efectiva financiación de los PDET y, ante todo, de su implementación en las veredas, municipios y subregiones. No hacerlo reforzará la histórica desconfianza de los ciudadanos de estos territorios en las entidades estatales y, por defecto, contribuirá a la consolidación de poderes paralelos o competidores de las funciones estatales.

En 2023 de nuevo se elegirán a las personas que dirigirán los 32 departamentos y los 1101 municipios, al igual que los 12 063 diputados y los 6814 concejales. Para esa fecha habrán pasado seis años y medio desde que comenzó la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, tiempo que puede aprovecharse en términos de lograr una adecuada articulación entre la nación y los entes territoriales —Concejos, Alcaldías, Asambleas y Gobernaciones—, un nuevo momento para articular una gobernanza multinivel en torno a la participación y el desarrollo, y renovar los votos de confianza entre la sociedad civil y la estatalidad, aprovechar la oportunidad que se brindó con el Acuerdo de paz para trabajar en la construcción de unas territorialidades donde se logre avanzar en ponerle fin a las causas económicas, sociales y políticas que dieron origen al conflicto.

Cómo citar este artículo

Valencia Agudelo, Germán Darío y Chaverra Colorado, Fredy Alexander. (2022). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los primeros

cinco años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 64, pp. 10-25. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>

*Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)**
*Fredy Alexander Chaverra Colorado (Colombia)***

Referencias bibliográficas

1. Agencia para la Renovación del Territorio (ART). (2018, 14 de diciembre). Plan de Acción para la Transformación Regional -PATR. Subregión Bajo Cauca y Nordeste antioqueño. <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=24254>
2. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f.). ABC fase municipal en la Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET-. <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23179>
3. Banguero, Harold; Valencia, León y Valencia, Germán. (2019). La reestructuración unilateral del acuerdo de paz. A dos años de la firma del Teatro Colón. Cali: Unicatólica.
4. Bautista, Sandra. (2017). Contribuciones a la fundamentación conceptual de paz territorial. *Revista Ciudad Paz-ando*, 10 (1), pp. 100-110. <https://doi.org/10.14483/2422278X.11639>
5. Berrío, Celina y Hernández, Paula. (2020, agosto 20). Desarrollo y conflicto: Brechas entre los municipios PDET y no PDET de Antioquia. DataRepública. <https://datarepública.org/publica/36>
6. Centro de Pensamiento y Diálogo Político (Cepdipo). (2021). La dimensión territorial del acuerdo de paz con las FARC-EP. Trayectorias de inicio y procesos en curso (2016-2019). Bogotá, D. C.: Cepdipo. https://cepdipo.org/wp-content/uploads/2021/06/Int_Implementacio%CC%81nTerritorial_webcompre.pdf
7. Colombia. Congreso de la República. Decreto Ley 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/decreto-893-del-28-de-mayo-de-2017/37035>
8. Colombia. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Ley 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque

* Director revista *Estudios Políticos*. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Coordinador de Investigación del Instituto de Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: 0000-0002-6412-6986 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es>

** Politólogo. Grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: fredy.chaverra@udea.edu.co

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

9. Comisión de la Verdad. (2021, agosto 9). «Si Antioquia no hace la paz, no habrá nunca paz en Colombia». <https://web.comisiondelaverdad.co/actualidad/noticias/francisco-roux-antioquia-no-hace-paz-no-habra-nunca-paz-colombia>

10. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/ PPP-CERAC. (2019). Sexto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los Verificadores Internacionales Felipe González y José Mujica (A.F. 6.3.2). <https://www.cinep.org.co/wp-content/uploads/2022/04/V2-Sexto-informe-trimestral-Secretaria-Te%CC%81cnica.pdf>

11. Forero, Sebastián. (2019, marzo 2). ¿Cuál es la importancia de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)? El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/cual-es-la-importancia-de-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque-territorial-pdet-article/>

12. Franco, Anna. (2021). Construcción de la paz territorial y la paz ambiental en un contexto de cambio climático en Colombia. Casos de estudio Antioquia y Guaviare. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Girona, Girona.

13. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2018). Cómo va la paz. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2018/06/INFORME-FINAL-2018-ilovepdf-compressed.pdf>

14. Fundación Paz y Reconciliación (Pares). (2019). Dos años de los PDET. Bogotá, D. C.: Pares.

15. Gobernación de Antioquia. (2020). Plan de Desarrollo. Unidos por la Vida. 2020-2023. https://plandesarrollo.antioquia.gov.co/archivo/PlanDesarrolloUNIDOS_VF-comprimido-min.pdf

16. Gobierno de Colombia y Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

17. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2018). Segundo informe sobre el estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz en Colombia: diciembre 2016-mayo 2018. https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf

18. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2019). Actualización. Informe 3 del Instituto Kroc. Hacia una paz de calidad en Colombia. https://kroc.nd.edu/assets/315919/190408_actualizacio_n_informe_3_instituto_kroc_feb19.pdf

19. Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. (2020). Tres años después de la firma del Acuerdo Final de Colombia: hacia la transformación territorial. Peace Accords Matrix. <http://peaceaccords.nd.edu/wp-content/uploads/2020/06/Cuarto-Informe-Final-with-Annex-Link.pdf>

20. Jaramillo, Sergio. (s. f.). La Paz Territorial. Interaktive Demokratie. <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>

21. Mesa, Andrés. (2022, julio 26). Implementación de los Acuerdos de Paz en Antioquia: aciertos y desaciertos (1). Al Poniente. <https://alponiente.com/implementacion-de-los-acuerdos-de-paz-en-antioquia-aciertos-y-desaciertos-1/>

22. Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018). Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Tomo VII. Los Mecanismos e Instancias de Participación de la Mesa de Conversaciones y la Construcción de Paz desde los Territorios. Bogotá, D. C.: Presidencia de la República.

23. Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). (2018, junio 26). Informe técnico de acompañamiento a la implementación de los acuerdos. <https://oei.int/oficinas/colombia/noticias/informe-tecnico-de-acompanamiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>

24. Penagos, Ángela; Barrera, Camila; Umaña, Milena; Bustamante, Juan. (2016). Lineamientos operativos para los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Rimisp, documento de trabajo N.º 207. https://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1486404510207LineamientoOperativosparalosProgramasdeDesarrolloconEnfoqueTerritorial.p

25. Procuraduría General de la Nación. (2020). Segundo Informe al Congreso. Sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Segundo%20Informe%20al%20Congreso%20Paz%20-%20Procuradur%C3%ADa%20General%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>

26. Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. (2019). Quinto informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia para los verificadores internacionales Felipe González y José Mujica. Bogotá, D. C.: CINEP/PPP Y CERAC. <https://www.cinep.org.co/es/quinto-informe-de-verificacion-de-la-implementacion-del-acuerdo-final-de-paz-en-colombia-para-los-verificadores-internacionales/>

27. Valencia, German y Restrepo, Daniel. (2020). Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Campos en Ciencias Sociales*, 8 (1), pp. 115-142. <https://doi.org/10.15332/25006681/5260>

28. Valencia, Germán; Restrepo, Adrián; Castaño, Óscar; Correa, Edwin y Chaverra, Fredy. (2020). La construcción de la paz territorial en Colombia. Avances, dificultades y retos a dos años del Acuerdo Final con las FARC-EP. En: Angarita, Pablo (ed.). *De Territorios Violentos A La Paz Territorial. Territorios, violencias, prisiones e inseguridades* (pp. 131-159). Buenos Aires y Medellín: Clacso, Universidad de Antioquia, Universidad Autónoma Latinoamericana. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/28493/1/AngaritaPablo_2021_TerritoriosViolentos.pdf Rimisp, documento de trabajo N.º 207. <https://www.rimisp.org/wp-content/files>