



ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD

¿QUÉ PASÓ CON LOS PDET?

Balance de implementación de
los PDET en los departamentos
de Caquetá y Putumayo

Autora: Karla Díaz Parra
Asistentes de investigación: Rigoberto Abello
Año 2022



SERIE
PDET

Contenido

¿Qué pasó con los PDET? Balance de implementación de los PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo	1
Introducción	3
Orden de este documento	4
Participación permitida: tipos de espacios de participación	6
Implementación de las iniciativas PDET en el piedemonte amazónico	10
<i>Escenario meta de la Hoja de Ruta</i>	12
Tensiones entre las visiones de desarrollo del PATR y la Hoja de Ruta del Putumayo	15
<i>La Hoja de Ruta desvirtúa el carácter participativo de los PDET</i>	20
Balance de implementación de los PDET Caguán y piedemonte caqueteño y PDET Putumayo	25
Mecanismos de financiación	26
<i>Obras PDET</i>	27
<i>Sistema General de Regalías – OCAD-PAZ</i>	28
<i>Obras por impuestos</i>	29
Balance de implementación del PDET Cuenca Caguán y piedemonte caqueteño	30
Balance de implementación del PDET Putumayo	31
El papel de las organizaciones sociales en la implementación de los PDET	32
<i>Implementación de obras por parte de comunidades</i>	33
<i>Implementación de las Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC). Análisis de caso en el municipio de San José del Fragua</i>	34
<i>Casos de implementación de obras como parte de las Obras PDET de complejidad I en el municipio del Doncello.</i>	36
<i>Elementos comunes</i>	42
Conclusiones	43
Referencias	45

Introducción

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son el instrumento de planeación que permitiría dotar de bienes y servicios sociales la redistribución de la propiedad rural. Los PDET son el componente de integralidad de la Reforma Rural, de ahí la importancia de su articulación con otros instrumentos que surgen con el Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP).

Según el AFP, el objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo, de manera que se asegure, entre otros objetivos: el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales, el desarrollo de la economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria) y de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras.

En el punto 1.2.4. del Acuerdo se especifica que la participación activa de las comunidades en conjunto con las autoridades de las entidades territoriales, es la base de los PDET. Esta participación debe verse reflejada en el proceso de formulación, en la ejecución de obras por parte de organizaciones sociales, en mecanismos de seguimiento, evaluación y control por parte de la sociedad civil a las obras implementadas por terceros y la acción de las instituciones.

Con estos lineamientos generales, y en el marco de la implementación de los Acuerdos, el Decreto Ley 893 del 2017 preciso: i) las zonas en las que se implementarán los PDET, las cuales agrupan 170 municipios en 16 regiones PDET; ii) los lineamientos mínimos que debería contemplar el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) como instrumento de agrupación de las iniciativas, iii) el papel de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) como entidad coordinadora del procesos de formulación, implementación y seguimiento, y iv) la creación de un banco de proyectos, como herramienta para la viabilización, priorización y seguimiento de las obras a implementar.

Ahora bien, la implementación de los PDET ha atravesado diversos retos, entre ellos, garantizar la participación efectiva de la ciudadanía en todo el ciclo de la política y su articulación con los demás instrumentos de la Reforma Rural Integral (RRI)¹.

En este documento se analiza la implementación del PDET Cuenca Caguán y piedemonte caqueteño y PDET Putumayo, haciendo énfasis en el papel de las comunidades en la ejecución y seguimiento a la implementación de iniciativas. De igual forma, se analiza la metodología diseñada por la Hoja de Ruta Única (HDRU) como guía para la implementación de este instrumento.

1. Algunos de los instrumentos de la Reforma Rural Integral que deben articularse con el PDET son: el catastro multipropósito y el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), los Planes Nacionales de Reforma Rural Integral (PNNRI), Plan de Infraestructura y Adecuación de Tierras, Plan de Desarrollo social: salud, educación, vivienda y erradicación de la pobreza; Plan de estímulos a la producción agropecuaria y a la economía social y cooperativa, Plan Nacional de Vías, Plan Nacional de Riego y Drenaje, entre otros.

Como hipótesis se sostiene que el proceso de implementación de los PDET, desarrollado por el Gobierno Nacional, tergiversa el sentido del AFP y del proceso de participación en la fase de formulación. Particularmente, la metodología de HDRU desconoce la visión de desarrollo elaborada por las comunidades, en la fase de construcción del PATR, y desarticula la implementación de los demás componentes de la Reforma Rural, particularmente del acceso y uso de la tierra; así como de los planes nacionales rurales.

Adicionalmente, en el análisis de la implementación de obras, se puede constatar que los proyectos financiados por medio de regalías y el de obras por impuestos, no cuentan con mecanismos de participación para el diseño, formulación y ejecución de proyectos, ni mecanismos de seguimiento y veeduría. Lo anterior contradice la filosofía participativa estipulada en el AFP y presenta una reducción en el alcance de la participación.

Analizar los PDET como instrumento de planeación y punta de lanza de la implementación de la RRI, da luces sobre el alcance y la forma en la que lo acordado en la Habana repercute realmente en los territorios, pues como instrumento de planeación y específicamente planeación del desarrollo², se ha convertido en el orientador del gasto de múltiples instituciones públicas y el conducto de la inversión de recursos de cooperación.

De igual forma, su formulación participativa es un avance importante en la consolidación de modelos de planeación participativa y, por ende, su correcta implementación representaría alcanzar mejores niveles de democracia en la planeación; por el contrario, las restricciones en la consolidación de este propósito demostrarían la incapacidad del sistema para la apertura democrática en la definición de horizontes de desarrollo y nuevos modelos para habitar el territorio.

Orden de este documento

En primer lugar, se presenta una breve aproximación al marco teórico para determinar el alcance y grado de la participación ciudadana según el diseño de política pública. En segundo lugar, se analiza específicamente la HDR del Putumayo y su concordancia con la visión de desarrollo y el diagnóstico construido por las comunidades en el proceso de formulación del PATR; así como los espacios definidos para la participación ciudadana en la priorización y seguimiento a las iniciativas.

²Para un análisis de los PDET como instrumento de planeación y su relación con los demás instrumentos de planeación ver: “¿Cómo están los instrumentos de planeación en el piedemonte amazónico? Balance de implementación, articulación y seguimiento de los instrumentos de planeación del desarrollo, el ordenamiento territorial, ambiental y PDET en los departamentos de Caquetá y Putumayo” y “Ordenamiento territorial y ambiental de la Amazonía colombiana en el postconflicto”.

Posteriormente, se presentan las categorías de Obras PDET, Obras OCAD-PAZ y Obras por impuestos como los principales mecanismos de financiación de los proyectos derivados de iniciativas PDET. En cada categoría, se hace énfasis en los mecanismos de participación ciudadana en la ejecución y seguimiento a la implementación de iniciativas.

Luego, se realiza un balance de las iniciativas implementadas a la fecha en los PDET Cuenca Caguán y piedemonte caqueteño y en el PDET Putumayo. Luego se presenta la experiencia de organizaciones presentes en la Mesa de Diálogo de Caquetá y sur del Meta en la ejecución de obras de baja complejidad y rápida ejecución. Finalmente, se presentan algunas conclusiones con respecto a la participación ciudadana en el ciclo de implementación de este instrumento.

Para realizar este análisis se acudió a las bases de datos de la ART, particularmente el sistema de seguimiento a Obras PDET y Obras por impuestos disponible en la página de internet de esta entidad. Dichas bases de datos no brindan información completa sobre los proyectos (código BPIN, No. de proceso en el SECOP, costo, empresa ejecutora, entre otros), lo que dificulta brindar información útil para el seguimiento.

A lo anterior se suma que en la plataforma de Obras por impuestos no se encuentra la información de proyectos implementados, solo aquellos que están en proceso de verificación y abiertos a selección por parte de empresas. Para el caso de las iniciativas financiadas por medio de regalías, se revisaron las bases de datos del Sistema General de Regalías, específicamente las disponibles en la línea de OCAD-PAZ. La información consolidada se encuentra en dos documentos anexos de Excel, uno para cada PDET.

Ante la ausencia de información disponible en las plataformas virtuales de la ART, se enviaron derechos de petición para tener información completa; sin embargo, en algunos casos las respuestas fueron parciales y en otros, no se allegaron los anexos mencionados. Lo anterior denota un gran problema de transparencia y barreras para el acceso a la información, situación que imposibilita la participación ciudadana en la implementación de este mecanismo³.

3. El 12 de julio del 2021 se envió Derecho de Petición solicitando a la ART información sobre la implementación de iniciativas en los departamentos de Caquetá y Putumayo. El 10 de agosto se da respuesta incompleta, pues se envían 2 Wetransfer que no permiten visualizar los archivos y se mencionan anexos que no se relacionan. Se insiste en el derecho de petición y la ART responde nuevamente el 8 de septiembre anexando solo uno de los archivos faltantes en la primera respuesta. De nuevo, el 8 de septiembre se pide la información faltante y el 7 de octubre responden con el otro anexo faltante, pero no con la información que se almacena en los wetransfer. Esta renuencia sistemática a compartir información representa una seria barrera al acceso a la información por parte de la ciudadanía, lo que desvirtúa el carácter participativo del instrumento.

Participación permitida: tipos de espacios de participación

La participación ciudadana se concibe, cada vez más, como un elemento central de la política pública, pues el involucramiento ciudadano y la apropiación de los objetivos de la acción institucional, significan una garantía para el logro de los objetivos de las políticas. De acuerdo con la OCDE (2006),

La información, la consulta y la participación activa proporcionan a la administración pública una mejor base para la elaboración de políticas públicas (...), esto garantiza una implementación más eficaz de dichas políticas, en la medida en que los ciudadanos están familiarizados con ellas.

De igual forma (sic), este involucramiento favorece la aceptación de las opciones políticas resultantes. La administración pública da prueba de apertura, lo que la vuelve más fiable ante los ojos del ciudadano, poseedor de la soberanía en un régimen democrático. Al suscitar confianza en los poderes públicos y al mejorar la calidad de las políticas públicas, el fortalecimiento de las relaciones instituciones públicas-ciudadanos aumenta la legitimidad del gobierno. (retomado por Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. 2009)

Desde la perspectiva del análisis interpretativo de política pública, Shneider, Ingram y DeLeon (2010) reconocen el rol que juegan los diseños de política pública sobre el alcance de la participación. Según las autoras “los diseños de las políticas dan forma a las experiencias de los grupos objetivo, envían mensajes implícitos sobre cuán importantes son sus problemas para el gobierno y si su participación puede ser efectiva” (p. 102).

De esta forma, las metodologías, que orientan los espacios de participación, tienen un impacto sobre el alcance de la participación y el involucramiento ciudadano; de ahí que analizar los diseños de la política pública y particularmente, el diseño metodológico para la implementación del PDET cobra relevancia, pues permite evaluar el modelo de participación que persigue la ART en la implementación de este mecanismo.

Archon Fung (2003) propone una clasificación según el tipo de espacios públicos, de acuerdo con el grado de involucramiento ciudadano deseado. Para el autor, existen cuatro de espacios de participación; en primer lugar, el foro educativo cuyo objetivo es generar las condiciones para que el ciudadano forme y articule su opinión alrededor de un tema público. Como condiciones de este tipo de espacio se encuentran: la inclusión de diferentes actores/perspectivas y la existencia de garantías para el acceso a la información.

El segundo tipo de espacio de participación es el panel informativo, el cual busca mejorar la calidad de las opiniones ciudadana y ajustar las políticas públicas a las preferencias manifestadas. Además de los requisitos anteriores, este tipo de espacio requiere que sean considerados las apreciaciones de la ciudadanía en el ajuste de las políticas. Este tipo de espacio incluye lo que Lora, Muñoz y Rodríguez (2008) han considerado como los escenarios de consulta e iniciativa, entendidos como escenarios en donde las comunidades dan su opinión y estas son consideradas como elementos de juicio para la toma de decisiones por parte de la entidad pública.

El tercer tipo de espacio es el de solución colaborativa de problemas cuyo objetivo es encontrar soluciones entre funcionarios públicos y comunidad a un problema común. En este caso, se considera que las comunidades conocen su entorno y pueden brindar elementos de análisis más precisos para el abordaje de problemas. Esta interacción genera las condiciones necesarias para que se den procesos de rendición de cuentas por parte de la sociedad civil. Esta categoría se relaciona con lo planteado por Lora, Muñoz y Rodríguez (2008) frente al nivel de participación de fiscalización, entendido como: la capacidad de la sociedad civil, para vigilar el accionar de instituciones y funcionarios públicos.

Finalmente, los espacios de gobernanza democrática participativa buscar involucrar las opiniones y perspectiva de las comunidades en la definición de las agendas públicas. Para lograr este objetivo, se requiere que las comunidades organizadas trabajen de la mano con las instituciones públicas, para incidir en la toma de decisiones finales. En este eslabón, las comunidades tendrían la capacidad de gestionar y ejecutar acciones públicas.

Ahora, esta clasificación de espacios de participación, supone la intención de las instituciones públicas para abrir los espacios de política a la ciudadanía. Sin embargo, existe también la posibilidad de que la intención de abrir espacios de participación no sea honesta; esto es lo que Arnstein (1969) catalogaría como: el espectro de la no participación, concepto que engloba la manipulación y participación decorativa, como formas de simular participación.

Tabla 1: Tipos de espacios de participación

Requisitos de la participación	Requisitos aplicados al diseño de los espacios de participación	Tipos de espacios de participación	Participación deseada.
No existen garantías para el acceso a la información	La información sobre el diseño metodológico y sus resultados no es pública o es de difícil acceso.	Simulación participativa	No participación
La consulta no es un referente para la toma de decisiones	La ciudadanía participa, pero su intervención no es un elemento a considerar en la toma de decisiones por parte de la entidad pública.		
Información unidireccional parcial	La ciudadanía no conoce todos los elementos del diseño metodológico, sino tan solo aquellos que la autoridad desea darle a conocer		
Inclusión de la perspectiva de diferentes actores	El diseño metodológico contempla la inclusión de diferentes grupos poblacionales, en los escenarios de participación.	Foro educativo	Participación simbólica
Garantías para el acceso a la información	Existen garantías plenas para el acceso fácil y oportuno a la información		
Inclusión de las opiniones en el ajuste de las políticas públicas	El diseño metodológico contempla el ajuste de las decisiones, a partir de la participación de las comunidades.	Panel informativo	

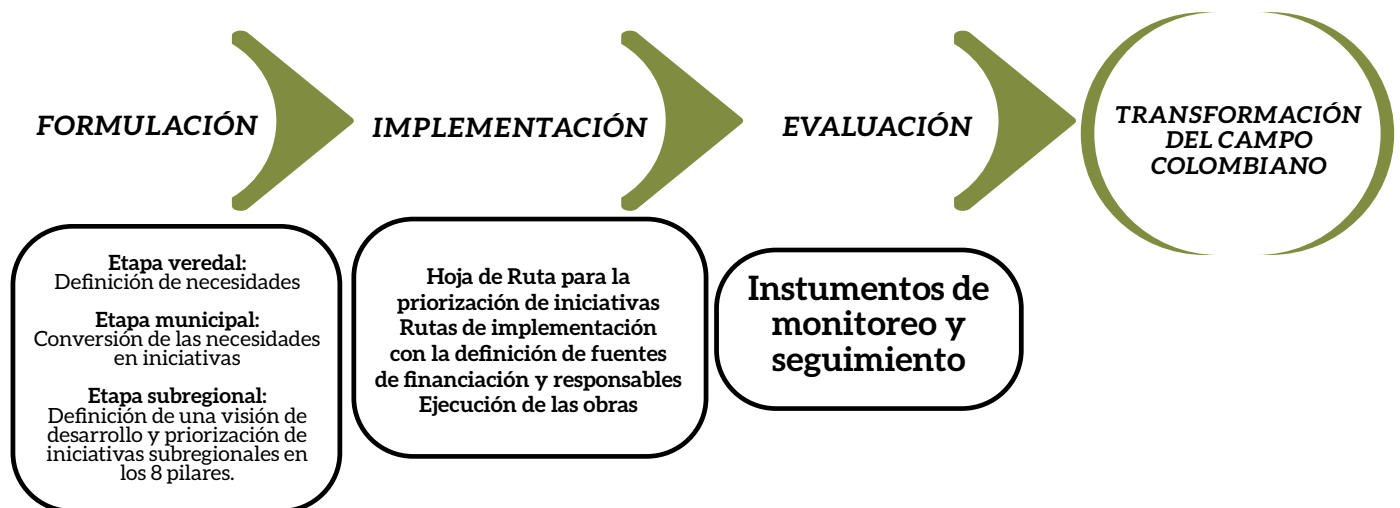
Rendición de cuentas	Existen espacios formales de rendición de cuentas en el diseño metodológico.	Sol u c i ó n colaborativa de problemas	Participación ciudadana
Fiscalización de la acción pública	El diseño metodológico contempla mecanismos de fiscalización de la acción institucional.		
Incidencia en la toma de decisiones finales	El diseño metodológico determina que las decisiones finales son tomadas con las comunidades, en escenarios de concertación.	Gobernanza democrática participativa	P o d e r ciudadano
Las comunidades participan activamente en la implementación de la política pública	El diseño metodológico permite que las comunidades gestionen y sean parte activa de la implementación de la política pública.		

Fuente: Elaboración propia a partir de Fung (2003), Lora, Muñoz y Rodríguez (2008) y Arnstein (1967)

Siguiendo este marco, se analiza el diseño de la Hoja de Ruta Única y su implementación en el caso del departamento del Putumayo. Esto, con el fin de valorar el tipo de espacio de participación y el nivel de involucramiento deseado por las instituciones encargadas de la implementación del PDET.

Implementación de las iniciativas PDET en el piedemonte amazónico

Gráfica 1. Ciclo de política de los PDET



Fuente: Elaboración propia

Antes de presentar la propuesta metodológica para la implementación de los PDETs es importante recordar la trayectoria de este instrumento.

Así pues, luego de formulados los 16 PATRs correspondientes a las subregiones PDET, la ART contrató a la firma Deloitte Asesores y Consultores Ltda⁴ para elaborar una metodología que permitiera realizar la priorización de iniciativas y definir los mecanismos de implementación; este mecanismo tiene por objetivo:

La (sic) intervención y ejecución de esfuerzos entre agencias del Gobierno y entre los niveles nacional, departamental y municipal, en los 170 municipios PDET, para estabilizarlos en 15 años como responsabilidad con las generaciones futuras, las cuales deben crecer sin violencia y promocionando la cultura de la legalidad y la convivencia (DNP, 2019, p.697).

4.El diseño metodológico fue financiado por el Fondo Colombia en Paz (Contrato 029 del 2019)

Dicha metodología se divide en 5 componentes que contemplan las siguientes características:

- Escenario meta: busca establecer un horizonte de desarrollo a 15 años, el cual se estructura a partir de una base de indicadores definidos por la Agencia, teniendo en cuenta los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, los PATR, planes sectoriales, los Planes Integrales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA), y el Plan Marco de Implementación.
- Análisis de potencialidades y obstáculos del desarrollo. Para este análisis se toma como referencia los indicadores y metas de la política de paz con legalidad y de desarrollo sostenible. Estos indicadores son retroalimentados por actores estratégicos en los territorios, entre los que se encuentran principalmente instituciones públicas.
- Modelo multicriterio para el ordenamiento de iniciativas PDET de acuerdo a su relevancia estratégica, en función de los objetivos de seguridad y reconciliación y desarrollo sostenible. Dicha clasificación se divide entre: detonantes, dinamizadoras y locales.
- Trayectorias de implementación para cada iniciativa, en la cual se hará seguimiento a la transformación de cada una de ellas en proyectos, las fuentes de financiación, la institución encargada y su alineación con los planes de desarrollo.
- Sistema de seguimiento y monitoreo, en el cual se observa la evolución de los indicadores del escenario meta, el proceso de clasificación de las iniciativas y su implementación.

La definición de una metodología para la implementación del PDET es sin duda un elemento importante, pues permite definir mecanismos de priorización de iniciativas, las fuentes de financiación y los mecanismos de seguimiento y monitoreo, con el fin de articular los esfuerzos institucionales para el logro de los objetivos de integralidad de la Reforma Rural.

La ausencia de este instrumento permitió que, las iniciativas y obras que se han implementado, desde el 2018 hasta el presente año, sean realizadas sin conexión con la visión de futuro deseada por las comunidades. También da paso a que no existan mecanismos claros de seguimiento y monitoreo y, finalmente, permite que la priorización de obras sea definida por quien financia la iniciativa. En este sentido, el diseño de una metodología para la implementación era un elemento necesario y urgente.

Actualmente, se encuentra formulada la HDR del Putumayo y el PDET Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño.

Ahora bien, el éxito de estas guías metodológicas se encuentra en que puedan representar la voluntad de las comunidades, pues de acuerdo con el AFP “la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa participación de las comunidades –hombres y mujeres–, que es además garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, a la veeduría ciudadana y a la vigilancia especial de los organismos competentes” (Acuerdo final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera, 2018, p.13).

Bajo estos supuestos, se presentan a continuación los elementos considerados para la definición del escenario meta en la HDR, para luego analizar su correspondencia con lo planteado por las comunidades en el proceso de formulación en el PDET Putumayo.

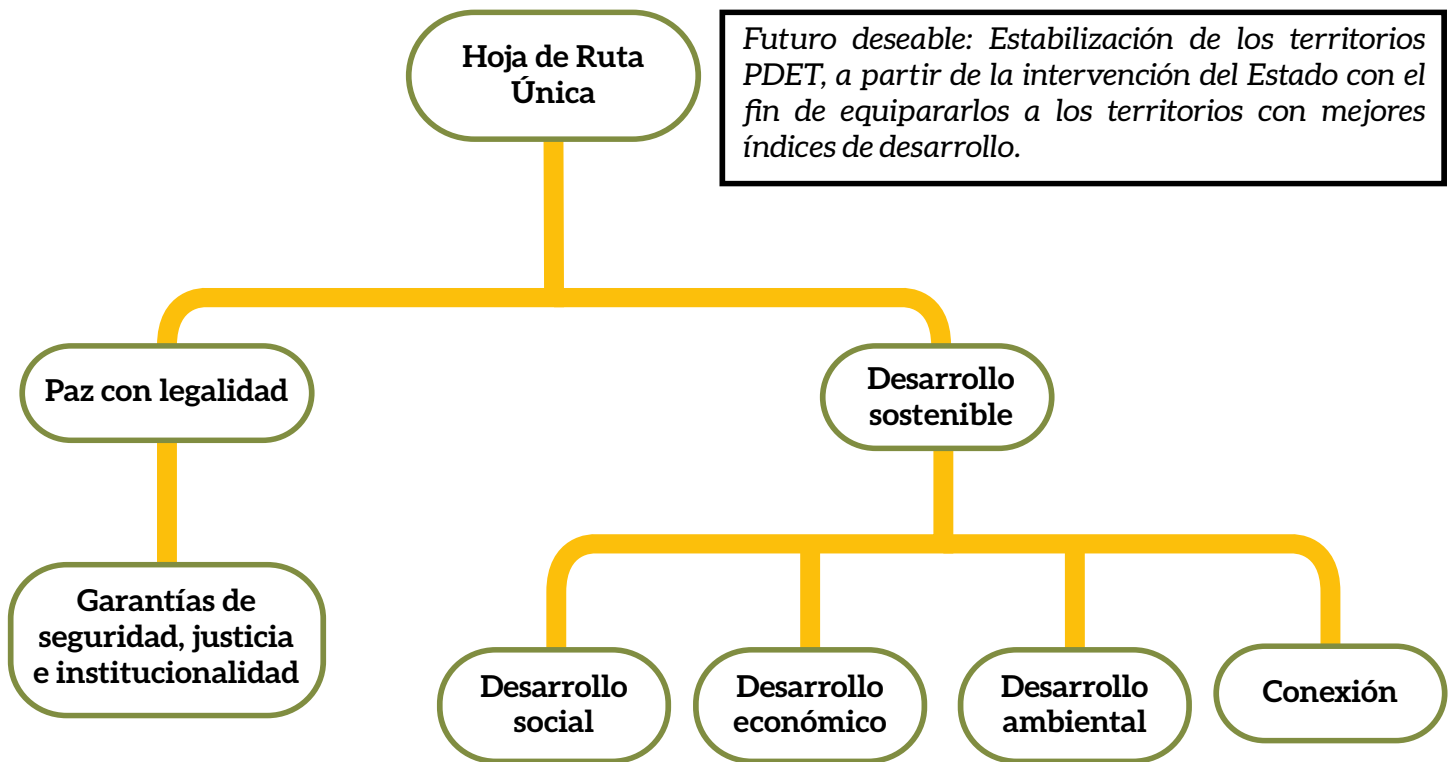


Escenario meta de la Hoja de Ruta

La metodología de la HRU plantea que para la definición de un escenario meta es necesario establecer 1) los principios orientadores del futuro deseable, 2) elegir un territorio que sirva como contrafactual de los territorios PDET por representar mejores condiciones de desarrollo y 3) establecer una serie de indicadores que permitan medir el avance de las transformaciones.

Con respecto a los principios orientadores, la HDRU establece que el futuro deseable se asocia al concepto de estabilización, el cual es comprendido como una estrategia de intervención multidimensional en zonas altamente afectadas por la pobreza, la presencia de economías ilegales, la debilidad institucional y la violencia generalizada, buscando cerrar las disparidades entre los territorios PDET y aquellas regiones que se encuentran en un mejor nivel de desarrollo o de condiciones de vida (ART, 2021, p.20).

A partir de este futuro deseable, se establece una serie de objetivos de política relacionados con las apuestas de paz con legalidad y de desarrollo sostenible, los cuales sintetizan las sendas de desarrollo deseados para los territorios PDET, de acuerdo con el Gobierno Nacional.

Gráfica 2. Estructura del modelo de prospectiva de la HDR

Fuente: Elaboración propia a partir de HDRU

Con respecto al segundo punto, se define un contrafactual como “subregiones o agrupaciones que se encuentran en un nivel superior de desarrollo”. Estas regiones se establecen a partir de la caracterización de municipios realizada por la OCDE (municipios predominantemente urbanos, municipios intermedios, municipios predominantemente rurales cercanos, municipios predominantemente rurales remotos).

Establecido así el contrafactual, se comparan una serie de indicadores en ambos municipios, a partir de los objetivos de desarrollo sostenible y paz con legalidad. Es importante mencionar que la definición de indicadores dependerá de los datos disponibles para cada territorio.

Así pues, la propuesta de la ART consiste en comparar dos municipios de acuerdo a un conjunto de indicadores, derivados de la política de paz con legalidad y desarrollo sostenible. A partir de lo anterior, se construye un escenario meta, que refleja los avances que se requieren del territorio PDET, para alcanzar el nivel del contrafactual.

Para el modelo multicriterio, la institución define obstáculos y potencialidades de desarrollo, usando los indicadores antes mencionados. Lo anterior les permite priorizar las iniciativas, según su relevancia para alcanzar los objetivos de paz con legalidad y desarrollo sostenible.

Tabla 2. Indicadores de la HDR, a partir de las dimensiones

Paz con legalidad	Desarrollo social	Desarrollo económico
<ul style="list-style-type: none"> • Medición de desempeño municipal. • Tasa de homicidios. • Tasa de secuestros. • Tasa de hurtos. • Proporción de víctimas de minas antipersona. • Porcentaje de cultivos de ilícitos. • Número de jueces por municipio por cada 100.000 habitantes. • Índice de riesgo de victimización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de energía eléctrica. • Cobertura de acueducto. <ul style="list-style-type: none"> • Cobertura de alcantarillado. • Índice de pobreza monetaria. • Índice de pobreza multidimensional. • Cobertura neta de transición, primaria, secundaria, media. • Déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda. • Tasa de mortalidad infantil. • Razón de mortalidad materna. • Tasa de fecundidad adolescente. • Resultados pruebas saber. • Tasa de mortalidad por desnutrición infantil. • Proporción de menores con bajo peso al nacer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de ingreso per capita por hogar. • Valor agregado municipal. • Tasa de ocupación formal. • Porcentaje de recursos propios del municipio.
<p style="text-align: center;">Conectar</p>		<p>Desarrollo ambiental</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de hogares con acceso a internet. • Cobertura de red celular. <ul style="list-style-type: none"> • Inversión per cápita municipal en transporte hídricas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de deforestación. • Índice de riesgo de calidad del agua. • Tasa de delitos ambientales. • Número de puntos de calor. • Áreas de alta intervención. <ul style="list-style-type: none"> • Área de vegetación secundaria. • Áreas prioritarias de restauración en rondas hídricas.

Fuente: Elaboración propia a partir de HDRU

Con el fin de analizar la aplicación de la metodología propuesta por la firma Deloitte, se toma como punto de referencia la HDR del Putumayo y su correspondencia con el proceso de formulación; así como lo dispuesto por el AFP. Particularmente, se analizará la correspondencia entre la visión de desarrollo propuesto por las organizaciones sociales en el proceso de formulación vs el escenario meta definido por la HDR para este departamento; así como el nivel de participación en el proceso de formulación, frente a la participación ciudadana en el proceso de implementación.

Tensiones entre las visiones de desarrollo del PATR y la Hoja de Ruta del Putumayo

En el proceso de formulación del PDET Putumayo, las organizaciones plantearon:

En el 2028 las comunidades que habitan el Putumayo habrán consolidado un desarrollo rural integral sostenible, una vida armoniosa y autónoma, coherente con las condiciones e identidad andino-amazónica. Estas comunidades serán incluyentes, estarán reconciliadas y educadas; respetarán el enfoque diferencial, étnico, de género y sus cosmovisiones. Además, serán conscientes, empoderadas, defensoras del territorio y de la vida en todas sus manifestaciones y constructoras permanentes de una nueva ciudadanía (ART, 2018).

Un elemento de contraste entre la propuesta de desarrollo de las comunidades y el enfoque de desarrollo de la HDR, se haya en la ausencia de enfoque territorial de la política de estabilización. Dicha política asume una única senda de desarrollo, motivada por una serie de indicadores, que no contemplan formas de medir el avance en términos de enfoque diferencial étnico y de género, ni el desarrollo de apuestas de “economía campesina y familiar (cooperativa, mutual, comunal, micro empresarial y asociativa solidaria), ni tampoco de formas propias de producción de las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras” (AFP, 2018, p. 2016).

De igual forma, no es claro de qué forma la política de estabilización desarrolla conceptos como la identidad andino-amazónica, o cómo integra las cosmovisiones de los pueblos indígenas del Putumayo en la definición de un modelo de desarrollo.

Finalmente, tampoco es posible establecer de qué forma la definición de un contrafactual, caracterizado por el nivel agrupación o dispersión de los centros poblados, permita contrastar un modelo de desarrollo tan territorializado como el planteado por las comunidades en el Putumayo.

Tabla 3. Contrafactual para el PDET Putumayo

Clasificación OCDE	Subregión	Contrafactual
Predominantemente urbano	0%	66,6%
Intermedio	66,6%	0%
Predominantemente rural cercano	0%	33,3%
Predominantemente rural remoto	33,3%	0%

Fuente: ART, HDR Putumayo

Tabla 4: Comparación de visión de desarrollo del PATR y el escenario meta de la Hoja de Ruta del Putumayo

Visión de desarrollo PATR	Hoja de Ruta PDET
<p>En el 2028 las comunidades que habitan el Putumayo habrán consolidado un desarrollo rural integral sostenible, una vida armoniosa y autónoma, coherente con las condiciones e identidad andino-amazónica. Estas comunidades serán incluyentes, estarán reconciliadas y educadas; respetarán el enfoque diferencial, étnico, de género y sus cosmovisiones. Además, serán conscientes, empoderadas, defensoras del territorio y de la vida en todas sus manifestaciones y constructoras permanentes de una nueva ciudadanía (PATR Putumayo, 2018)</p>	<p>Con el fin de equiparar el desarrollo del contrafactual, establece que se deben hacer mayores esfuerzos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> · Reducción del área de cultivos de uso ilícito, Reducción del riesgo de victimización. · El aumento de recursos propios del municipio · Disminuir la proporción de menores con bajo peso al nacer. · Aumento del porcentaje de sedes de desempeño satisfactorio o avanzado en pruebas saber pro 9 y 11. · Reducción de la tasa de delitos ambientales. · Aumento de porcentaje de hogares con acceso a internet.

Fuente: Elaboración propia a partir de PATR y HDR Putumayo

El escenario meta trazado por la HDR del Putumayo no establece objetivos en términos de acceso a la propiedad rural, formalización de la tierra, ampliación de territorios colectivos ni resolución de conflictos por la tierra con el sector petrolero; elementos centrales en el diagnóstico participativo construido por las comunidades.

Las dinámicas de uso, ocupación (sic) y tenencia de la tierra en la actualidad crean conflictos sociales y ambientales: por una parte están los campesinos con un bajo nivel de acceso a la tierra cultivable y un alto nivel de informalidad en la tenencia (más del 50%- CNA 2014), especialmente por las restricciones que impone la titulación en los bloques petroleros, ya que no es posible titular predios a menos de 2.500 metros de una infraestructura petrolera; por otra parte están las comunidades indígenas y afrodescendientes que reclaman adjudicación, formalización y ampliación de territorios colectivos, en muchas ocasiones traslapados con baldíos ocupados por comunidades campesinas (sólo el 7,6% es propiedad colectiva -CNA 2014) (ART, 2018, p. 7).

Tampoco es claro de qué forma estos indicadores permiten solucionar los conflictos socioterritoriales, generados por el sector petrolero, relacionado a la apuesta de defensa territorial planteada por las organizaciones en la visión de desarrollo.

El indicador de reducción de cultivos denominados de uso ilícito es un buen ejemplo de las tensiones que encarnan ambos modelos de desarrollo, pues en la HDR del Putumayo no se explicita los mecanismos de reducción, lo que podría suponer un aumento de las aspersiones con glifosato, un elemento que las organizaciones consideran un generador de conflictos territoriales; lo que podría aumentar la conflictividad.

El desconocimiento de los enfoques diferenciales y territoriales que representan la estrategia de consolidación, se ve reforzado por la discrepancia entre los 8 pilares del PDET y las dimensiones e indicadores definidos por la HDR. Es importante mencionar que la HDRU no propone definición de las dimensiones; razón por la cual, su comprensión se desprende del análisis de los indicadores presentados en la tabla 1.

Tabla 5: Pilares del PDET vs Dimensiones de la Hoja de Ruta.

Pilares del PDET ⁵	Dimensiones de la Hoja de Ruta
<p>Gestionar acciones con enfoque territorial para prevenir y mitigar los conflictos ambientales y de uso y tenencia de la tierra, encaminadas a la planificación y el ordenamiento territorial y a lograr el ordenamiento social de la propiedad rural mediante el acceso, formalización, administración y restitución de tierras, que contribuyan al desarrollo y bienestar de las comunidades rurales, campesinas, indígenas y negras de la subregión.</p>	<p>No existe un grupo de indicadores que respondan a los objetivos de reforma rural y uso del suelo. No se tienen en cuenta indicadores como: Gini rural, Gini de propietarios otasa de informalidad.</p> <p>La dimensión ambiental recoge algunos elementos del uso del suelo, pero se queda corto al no contemplar indicadores sobre instrumentos de ordenamiento ambiental.</p>
<p>Salud Rural</p> <p>Impulsar la oferta de servicios a las zonas rurales y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud, con un enfoque territorial, poblacional y de género, reconociendo los usos, costumbres, tradiciones curativas y los saberes propios de los pueblos indígenas y afrodescendientes que habitan en las zonas rurales.</p> <p>Educación rural y primera infancia rural</p> <p>Igualdad de condiciones para el acceso y permanencia a la educación de calidad, con enfoque diferencial e inclusión social.</p> <p>Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural</p> <p>Impulsar las condiciones de vida digna de los habitantes rurales, campesinos e indígenas y afrodescendientes, gestionando el acceso democrático y sostenible al agua apta para consumo humano, al saneamiento básico y a soluciones de viviendas dignas.</p> <p>Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación</p> <p>Garantizar progresivamente el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, la erradicación del hambre y el fomento de la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos de calidad nutricional, inocuos y en cantidad suficiente para las comunidades rurales, a través de la creación de espacios participativos en la que se definen los lineamientos para los diseños y la puesta en marcha de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional.</p>	<p>Dimensión social</p> <p>Toma en cuenta indicadores sobre salud, educación y saneamiento, tal como se evidencia en la tabla 1, pero no desarrolla indicadores que reflejen el enfoque de ruralidad.</p> <p>Tampoco se recogen los enfoques diferenciales, territoriales y de derechos que propone el Acuerdo de Paz.</p> <p>Las dimensiones de la hoja de ruta no reconocen el derecho a la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada.</p> <p>Adicionalmente, no se contemplan indicadores que permitan medir el aumento de la participación ciudadana en la definición de la prestación de servicios sociales.</p>

5. Las definiciones aquí presentadas son extraídas de los pilares PDET en los PATR.

<p>Reactivación económica y producción agropecuaria</p> <p>Impulsar el sector productivo y las dinámicas económicas, fortaleciendo las principales líneas productivas de manera integral, desarrollando cadenas de valor y fomentando procesos de transformación agroindustrial. Gestionar para que los productores rurales tengan la posibilidad de contar con procesos de investigación in-situ y extensión agropecuaria, a través de paquetes tecnológicos de acuerdo con las condiciones del territorio; propiciando el uso de semillas nativas y la aplicación de sistemas productivos eficientes ambientalmente sostenibles; y promoviendo la creación de procesos asociativos de formación.</p>	<p>Reactivación económica</p> <p>Esta dimensión no desarrolla indicadores que permitan medir el avance en el fortalecimiento económico de los territorios PDET. No contempla un enfoque de productores rurales y soberanía alimentaria.</p>
<p>Reconciliación, convivencia y paz</p> <p>Fomento de una cultura de reconciliación, convivencia y paz a través de acciones que ayuden a fortalecer las capacidades de las comunidades y grupos poblacionales de la región, y contribuyan a la no repetición de los hechos victimizantes ocasionados por la violencia en el territorio.</p>	<p>Dimensión de justicia, legalidad e institucionalidad</p> <p>Esta dimensión no desarrolló indicadores que permitieran medir el avance en una cultura de reconciliación. Este componente se desarrolla a partir de indicadores de seguridad.</p>
<p>Infraestructura y adecuación de tierras</p> <p>Gestionar la accesibilidad, transitabilidad y conectividad de la subregión, para buscar la integración y comunicación regional mejorando el acceso a bienes, servicios y mercados regionales y nacionales, ayudando a mejorar las condiciones de vida digna.</p>	<p>Dimensión conectar</p> <p>Si bien esta dimensión contempla indicadores de accesibilidad, no es claro cómo se puede medir efectivamente la comunicación regional entre mercados, principalmente al interior de los territorios PDET.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los pilares del PDET y las dimensiones de la HDR

Así pues, al no existir una correspondencia entre los pilares del PDET y las dimensiones de la HDR, no es posible definir en qué medida se cumplen con los objetivos de integralidad que representan los 8 pilares y su relación con la RRI.

En definitiva, la metodología definida en la HDR no corresponde con la visión de desarrollo planteada por las comunidades en el Putumayo, pues la metodología de prospectiva no permite recoger los elementos territoriales de la construcción de modelos de desarrollo, ni reconoce los enfoques diferenciales que plantearon las comunidades, ni tampoco da cuenta de lo planteado en el AFP. Adicionalmente, las dimensiones e indicadores, que se derivan de las apuestas de paz con legalidad y desarrollo sostenible, no recogen los enfoques de ruralidad, de acceso a derechos ni particularmente, de ordenamiento social que están inmersos en los 8 pilares del PDET.

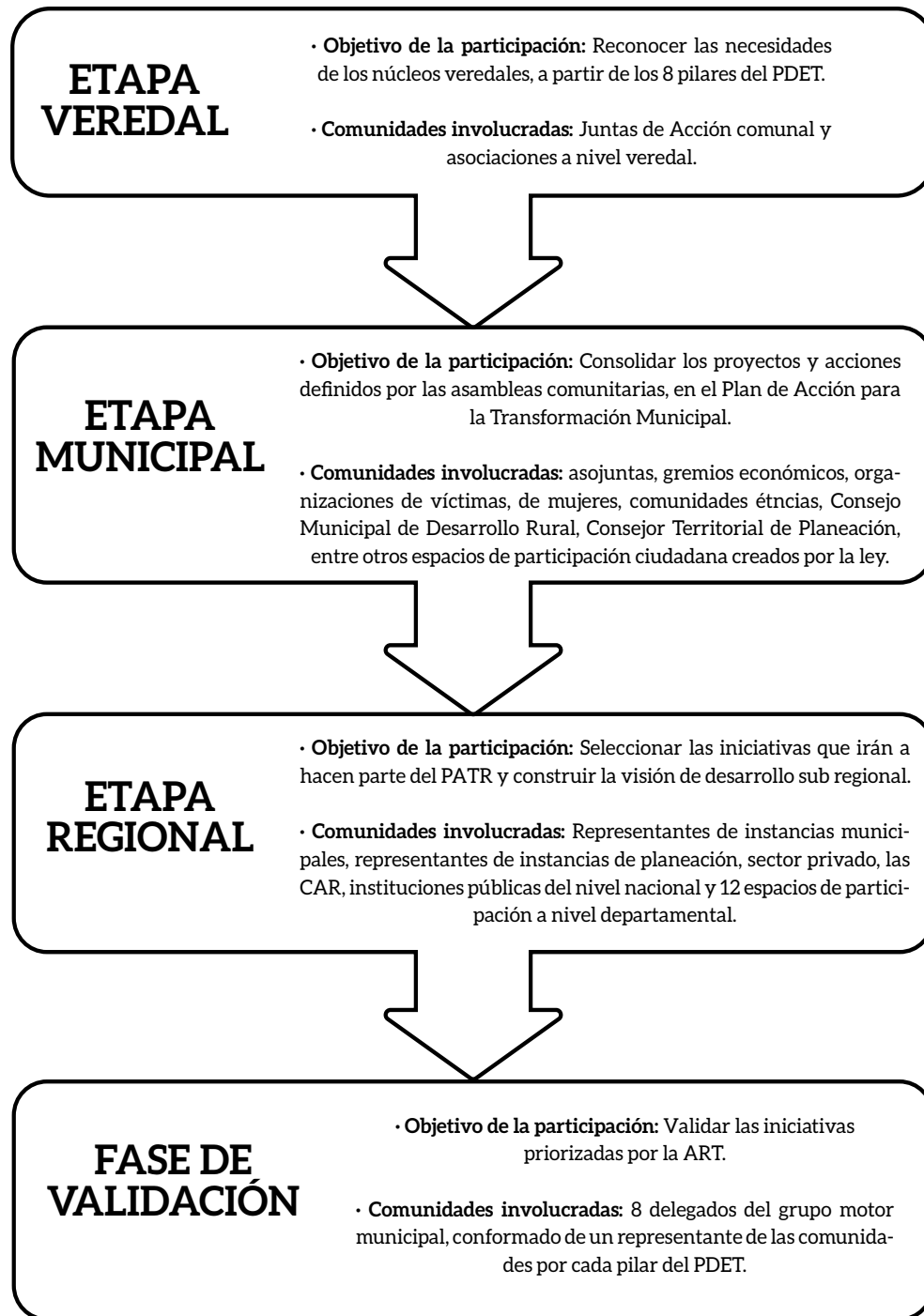
La Hoja de Ruta desvirtúa el carácter participativo de los PDET

A la tergiversación de la visión de desarrollo planteado por las comunidades en el Putumayo, por cuenta del diseño metodológico de la HDR, se suma que los espacios de participación ciudadana en este proceso se dan solo al final y con un alcance limitado.

De acuerdo con el diseño metodológico de la HDR,

El ejercicio de Validación Territorial tiene como objetivos: I) dar a conocer el proceso, propósito y la participación de los actores estratégicos territoriales en la construcción de la Hoja de Ruta, II) presentar la información de los componentes de la Hoja de Ruta que orientan las líneas estratégicas para la implementación del PDET, III) retroalimentar la información de los componentes de Hoja de Ruta a través de ejercicios participativos donde se complementa y ajusta la información obtenida con el conocimiento en terreno de los participantes y se orientan las diferentes líneas de acción de conformidad con las preferencias sociales de las comunidades, IV) socializar la utilidad de la Hoja de Ruta para el proceso de implementación e v) incentivar la apropiación de la herramienta de la Hoja de Ruta por parte de los actores comunitarios, institucionales y territoriales (ART, 2019, p. 219)

Así, la participación de las comunidades se circunscribe a retroalimentar la información de la HDR y recibir información sobre el proceso de implementación. En efecto, como se verá a continuación, a lo largo del ciclo de formulación e implementación, se ve reducido el alcance de la participación ciudadana.

Gráfica 3. Flujograma de la participación comunitaria en el PDET

Fuente: Elaboración propia, a partir de diseños metodológicos de la ART

De una participación numerosa en la definición de iniciativas y el modelo de desarrollo, se pasa a una participación reducida para la validación de las iniciativas priorizadas y ordenadas, de acuerdo al modelo de prospectiva y multicriterio implementado por la ART. De acuerdo con organizaciones sociales de Caquetá y Putumayo, su participación se ha limitado a modificar 5 iniciativas, de 15 previamente priorizadas por la ART, según el modelo multicriterio. Las organizaciones señalan que no conocían el diseño metodológico de la Hoja de Ruta, ni sus implicaciones.

En efecto, la firma Deloitte reconoce que “La aplicación del MCDA-PDET (Hoja de Ruta) puede enfrentarse a ciertas rigideces institucionales, a riesgos jurídicos o de legitimidad en la comunidad que pueden poner en riesgo el proceso de ordenamiento de iniciativas o incluso el desarrollo de la Hoja de Ruta en la subregión” (ART, 2019, p.148). Precisa que la ausencia de participación en la construcción del escenario, puede conducir a que la priorización de iniciativas se aleje de la visión de desarrollo territorial, construida por las comunidades (ART, 2019 p.148).

Ahora bien, como resultado del proceso de pre-selección y priorización de iniciativas, se construyeron trayectorias de implementación para 17 iniciativas subregionales y 274 municipales. Dichas trayectorias fueron solicitadas a la ART para su revisión y seguimiento; sin embargo, luego de 3 meses y varios derechos de petición enviados por la Asociación Ambiente y Sociedad, esta entidad no ha remitido la información requerida.

Lo anterior muestra las barreras de acceso a la información y la falta de transparencia en la información disponible por parte de la Agencia que, si es de difícil acceso para una organización no gubernamental, lo es más para las organizaciones sociales. Esto limita el ejercicio de seguimiento a la implementación de las iniciativas.

Partiendo de las características enunciadas anteriormente, se analiza el tipo de espacio de participación propuesto por el diseño metodológico de la Hoja de Ruta y su materialización en el caso de Putumayo, a partir de las discusiones teóricas planteadas por Fung (2003) y Lora, Muñoz y Rodríguez (2018).

Tabla 6: Tipo de espacio de participación de la Hoja de Ruta

Condiciones	Hoja de ruta	Alto 0	Medio 0	Bajo 0
Inclusión de la perspectiva de diferentes actores.	La hoja de ruta contempla la participación de las 8 persona del grupo motor, cuya elección dependió de su participación en los diferentes escenarios de formulación, pero no busca que en esta elección se contemplen comunidades étnicas, mujeres o cualquier criterio diferencial o poblacional.			
Garantías para el acceso a la información.	En el ejercicio de petición de información adelantado por AAS, fue posible constatar que no existen garantías para el acceso fácil, pleno y oportuno de información, pues aún no hay respuesta completa a los derechos de petición. Adicionalmente, la información de las trayectorias de implementación de las HDR, que han sido formuladas para diferentes PDET, aún no es pública			
Inclusión de las opiniones en el ajuste de las políticas públicas.	El diseño metodológico contempla un escenario de validación de iniciativas preseleccionadas siguiendo el modelo de prospectiva y multicriterio. Este escenario de validación solo permite una incidencia marginal de la ciudadanía en el ajuste de 5 iniciativas y no en el diseño metodológico, en la definición del escenario meta o las variables de priorización. La participación en este escenario se realiza sin comprensión del diseño metodológico de la HDRU.			
Rendición de cuentas.	El diseño metodológico no contempla espacios de rendición de cuentas, en los cuales la ciudadanía pueda juzgar las elecciones metodológicas definidas por la firma Deloitte y la ART.			
Fiscalización de la acción pública.	El diseño metodológico no contempla mecanismos para que la ciudadanía pueda fiscalizar las actuaciones de actores público ni privados en la implementación de iniciativas PDET. El sistema de monitoreo y seguimiento creado por la HDRU, solo contempla este ejercicio como competencia de la ART, y no busca involucrar a los grupos motor o entidades territoriales en el proceso.			
Incidencia en la toma de decisiones finales.	La metodología de la Hoja de Ruta no pone en cuestión el diseño metodológico, y por tanto, no busca concertar ninguno de los elementos del escenario meta, el modelo multicriterio para la priorización, el modelo de trayectorias de implementación y el de seguimiento.			
Las comunidades participan activamente en la implementación de la política pública.	No se evidencia una propuesta clara para que las comunidades y organizaciones sociales sean participes en la gestión y ejecución de iniciativas y obras PDET, en el marco del diseño metodológico planteado por la HDR.			

Fuente: Elaboración propia a partir de Fung (2003) y Lora, Muñoz y Rodríguez (2008)

Las características descritas muestran que el diseño metodológico de la HDRU promueve un ejercicio de simulación de la participación, en donde la ciudadanía no comprende su rol en el ejercicio de priorización de iniciativas, porque no se le da a conocer la estructura completa de la HDR (manipulación según Arnstein, 1969).

A esto se suma que, se presenta a los grupos motor como la muestra de la participación ciudadana en la toma de decisiones, pero esta participación se da sin información clara, previa ni completa sobre la decisión a tomar; así mismo, circunscrita a su mínima expresión la posibilidad de cambio de algunas iniciativas priorizadas (participación decorativa según Arnstein, 1969).

Tabla 7: Tipo de participación promovido por la Hoja de Ruta del PDET

Requisitos de la participación	Requisitos aplicados al diseño de los espacios de participación	Tipos de espacios de participación	Participación deseada.
No existen garantías para el acceso a la información	La información sobre el diseño metodológico y sus resultados no es pública o es de difícil acceso.	Simulación participativa	No participación
La consulta no es un referente para la toma de decisiones	La ciudadanía participa, pero su participación no es un elemento a considerar en la toma de decisiones por parte de la entidad público.		
Información unidireccional parcial	La ciudadanía no conoce todos los elementos del diseño metodológico, sino tan solo aquellos que la autoridad desea darle a conocer		

La participación entendida por el AFP como el involucramiento efectivo de las comunidades en la formulación, ejecución, seguimiento y control, se ve tergiversada y reducida a espacios de validación. De esta forma, en el caso de la Hoja de Ruta del PDET Putumayo, se confirma el planteamiento del Centro de Pensamiento y Diálogo Político (2021)

Pese a la gran importancia que los PDET tienen para la construcción de la paz, en el proceso surtido tanto por el diseño metodológico como en la elaboración de las hojas de ruta se advierten inconsistencias y distorsiones que introducen en los niveles técnico y político—grados de incertidumbre sobre el cumplimiento efectivo de lo acordado y permiten reafirmar que lo que se encuentra en curso es más bien una aparentemente sofisticada operación de simulación (p.2).

Con todo lo anterior, queda en duda el carácter del PDET, como un ejercicio de planeación participativa, lo que significa un gran retroceso en términos democráticos y en el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de Paz.

Balance de implementación de los PDET Caguán

Teniendo en cuenta que a la fecha no se conocen las trayectorias de implementación de las HDR, en este apartado se presentan los mecanismos por medio de los cuales se han ido financiado e implementado proyectos en ambas regiones desde el año 2018.

El Plan Marco de Implementación (PMI) (Documento CONPES 3932) establece como fuentes de financiación de los PDET: recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación (PGN), Cooperación Internacional, OCAD PAZ, SGR ordinarios, recursos propios de entidades territoriales, SGP propósito general libre inversión y recursos del Sistema General de Participaciones.

Para el caso del Caquetá y el municipio de Algeciras, Huila, los costos indicativos estimados para la implementación del PATR se encuentran en 6.024.717 COP; de los cuales se espera que el SGP financie el 55,5% de la implementación. En el caso del PDET Putumayo, los costos de implementación ascienden a 4.444.481 COP, de los cuales se espera que el SGP financie el 57,9% de la implementación.

Así, es importante la financiación que se espera obtener del SGP. Sin embargo, la trazabilidad de los recursos habilitados y apropiados por el Sistema es limitada, ya que depende de que los entes territoriales asuman las iniciativas PDET en los planes de desarrollo e implementen proyectos con este enfoque. En este momento, no existe una plataforma, ni mecanismo de validación de dicha implementación que permita hacer seguimiento. La mismo sucede con la financiación de iniciativas PDET con recursos propios de las entidades territoriales, pues no existe un único mecanismo de seguimiento. Con respecto a las demás fuentes de financiación, es posible distinguir las operadas

por la Agencia Nacional de Renovación, bajo la categoría de Obras PDET y que recogen los proyectos estructurados por esta entidad con recursos de cooperación y presupuestos de la Nación. También, es posible diferenciar los recursos del OCAD-PAZ para la implementación de los PDET.

Finalmente, pese a que los mecanismos de obras por impuestos y obras por regalías, no son una fuente de financiación establecida por el PMI, se han convertido en una fuente cada vez más importante de recursos para la implementación de iniciativas en los dos casos analizados.

Hacer seguimiento a la implementación y establecer la coherencia entre las iniciativas y los proyectos derivados de ellas, sería más fácil si la ART tuviera una sola base de datos para el seguimiento a la implementación; en donde se distinguieran las diferentes categorías de implementación. Adicionalmente, esta base de datos debería estar relacionada con el Sistema Integrado de Información para el Postconflicto (SIIPO), lo que permitiría hacer seguimiento en concordancia con los objetivos planteados por el AFP. Sin ello, las comunidades, y la sociedad civil en general, se encuentran limitadas en su capacidad de hacer veeduría a la implementación.



Mecanismos de financiación

De entre las fuentes de financiación definidas por el PMI, se presenta balance de la implementación de las Obras PDET financiadas con recursos de cooperación, recursos del PGN, el SGR y por el mecanismo de obras por impuestos. Hacer balance de la implementación de obras financiadas con recursos propios y el SGP requeriría de un seguimiento específico a los presupuestos municipales, lo cual sobrepasa el alcance de esta indagación.

Este seguimiento correspondería a la Central de Información PDET “la cual busca generar información precisa y oportuna para la caracterización, implementación y seguimiento de los PDET, así como de las iniciativas consignadas en la Hoja de Ruta Única, por medio de la captura, procesamiento y análisis de datos” (ART, 2021a, p.6.). Dicha herramienta aún no está en funcionamiento, lo que dificulta el seguimiento a los fondos y proyectos.

Obras PDET

Dentro de esta clasificación hacen parte el Plan 50/51 de mejoramiento de vías terciarias, Pequeña Infraestructura Comunitaria (PIC), las Obras PDET fase I, II y III⁶, Obras PDET cooperación. Adicionalmente, la ART implementa la iniciativa de proyectos productivos ART, del que hacen parte proyectos de intervención territorial - DEAP, proyectos FAO, proyectos MADR y proyectos UNODC.

La información de estos proyectos se encuentra dispersa y gran parte de ella no es pública. Ahora, pese a que se elevó la solicitud de información sobre estos proyectos, se han dado respuestas parciales, extemporáneas y en el caso del PDET Putumayo aún no hay respuesta.

En el rastreo de información secundaria fue posible identificar los lineamientos para la implementación de Obras PDET financiados con recursos del Fondo Colombia en Paz, por un monto de 90.007.934.704 COP para 8 regiones PDET, entre las que se encuentra la Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño con un presupuesto de \$14.800.941.992 COP

Específicamente para la inversión de estos recursos, el Fondo Colombia en Paz contrata consorcios con capacidad administrativa y técnica, quienes posteriormente subcontratan a las organizaciones sociales para la implementación de obras según su nivel de complejidad. De acuerdo con los lineamientos de participación, los proyectos a implementar bajo este mecanismo se dividen en obras de complejidad: I, II y III. Las obras de complejidad I deben ser ejecutadas por las organizaciones sociales campesinas, indígenas o afro, de acuerdo con sus formas de organización.

Las obras de complejidad II son proyectos de infraestructura de baja escala y rápida ejecución que, para su implementación, requieren la contratación y elaboración de estudios técnicos previos que soporten la estructuración del proyecto. En este caso, las organizaciones sociales deberán ejecutar mínimo el 30% de la obra o deberán participar en la ejecución como mano de obra calificada y no calificada.

Finalmente, los proyectos de complejidad III son ejecutados por terceros, buscando siempre la contratación de mano de obra calificada y no calificada de la región. Dadas las dificultades en el acceso a la información, en este documento se presenta información sobre Obras PDET solo para el Departamento del Caquetá y para la tipología de obras PDET fase II y fase III; así como los proyectos en fase de estructuración.

6. La ART cuenta con una plataforma virtual que menciona el número total de obras, la inversión, las familias beneficiadas, el nombre del proyecto y el implementador. Sin embargo, esta plataforma no permite hacer seguimiento y veeduría, pues no brinda información sobre los costos de la obra, los detalles del proceso de contratación, el estado de avance y la categoría específica de financiación.

Sistema General de Regalías – OCAD-PAZ

El SGR está compuesto por recursos derivados de la explotación de recursos naturales no renovables. Para el bienio 2021-2022 se estiman unos ingresos del Sistema de 5.4 billones de pesos.

La distribución de los recursos se divide en recursos de inversión, ahorro y administración. Entre los recursos de inversión se encuentra el rubro de “*asignación para la paz*” que, de acuerdo el Acto Legislativo 05/2019 y Ley 2056/2020, corresponde el 7% de la distribución total.

Para viabilizar, priorizar y aprobar proyectos de inversión relacionados con el cumplimiento del AFP, el Decreto Ley 1534 del 15 de septiembre del 2017 reglamentó el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD-PAZ. Este mecanismo se ha convertido en una fuente importante de recursos para la implementación de iniciativas de los PDET.

En el anexo se presentan los proyectos aprobados por el OCAD-PAZ desde el 2017 para los departamentos de Caquetá y Putumayo; así como los proyectos que se encuentran en trámite para ser presentados a dicho órgano. Frente a otros rubros del SGR destinados a la implementación del Acuerdo, no es posible diferenciar si estos hacen parte de la implementación de una iniciativa PDET o de algún otro instrumento, pues solo menciona que hacen parte de asignaciones para la paz, sin establecer relación alguna con iniciativas o puntos del Acuerdo.

Obras por impuestos

El mecanismo de obras por impuestos fue creado por la Ley 1819 del 2016 como una modalidad de pago de hasta el 50% de impuesto de renta, por medio de obras públicas. El mecanismo puede ser implementado por empresas con ingresos superiores a 33.610 unidades de valor tributario, es decir, alrededor de 1.220 millones de pesos en las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC), entre las que se encuentran los territorios PDET. Inicialmente, las empresas petroleras y mineras fueron excluidas del mecanismo; sin embargo, mediante el Decreto 883 del 2017 se incluye a este sector entre las empresas que pueden acceder al mecanismo.

Las empresas interesadas en financiar obras bajo este mecanismo pueden seleccionar un proyecto presentado por alguna entidad territorial y que se encuentra en el banco de proyectos de la ART o presentar una propuesta de inversión, en el marco de alguna iniciativa PDET.

Con respecto a la información en detalle de cada proceso, la ART aduce que no cuenta con información a nivel de proyecto, en la medida en que:

El contribuyente asume la realización de la obra en forma directa, por lo cual la referida disposición legal prevé que los contribuyentes podrán celebrar con terceros los contratos necesarios para la preparación, planeación y ejecución del proyecto y la construcción de la obra, de acuerdo con la legislación privada, en consecuencia, y en la medida en que la ejecución de estos proyectos no se lleva a cabo siguiendo las reglas del Estatuto de Contratación Estatal, por lo mismo, no existe información relacionada con los registros en SECOP (ART, 2021b, p. 4)

Es decir, las obras financiadas por medio de estos mecanismos, al orientarse por medio de las reglas de la contratación estatal, no cuentan con mecanismos de acceso a la información, ni de participación en la formulación y diseño de los proyectos.

A continuación, se presenta un balance general de los proyectos implementadas en cada una de las categorías mencionadas. El detalle por proyecto, costo e implementador se encuentra en los anexos 1 y 2 para los departamentos de Caquetá y Putumayo, respectivamente.

Balance de implementación del PDET Cuenca Caguán y piedemonte caqueteño

El PDET Cuenca Caguán y piedemonte Caqueteño está conformado por los 16 municipios del departamento del Caquetá y el municipio de Algeciras, Huila. Como producto de la primera fase del proceso de formulación resultaron 3.223 iniciativas municipales en los PMTR y 101 iniciativas subregionales que quedaron registradas en el PATR. Actualmente, la Hoja de Ruta se encuentra en fase de validación; sin embargo, la ART relaciona proyectos PDET implementados desde el año 2018.

Tabla 8: Obras implementadas en el PDET cuenca Caguán y piedemonte caqueteño según fuente de financiación

Fuente de financiación	Monto	N. de obras
Obras PDET ⁷	54.852.641.917 COP	86 Obras implementadas. 14 obras en ejecución. 113 iniciativas en estructuración para ser financiadas por este mecanismo.
OCAD PAZ	337.824.621.227 COP	44 proyectos aprobados. 1 proyecto finalizado. 22 proyectos en ejecución. 5 proyectos contratados pero sin acta de inicio. 15 en espera de aprobación. 1 proyecto en proceso de contratación.
	3.867.321.471.594 COP	330 proyectos en solicitud. 212 en proceso de verificación de requisitos. 107 radicados en ventanilla única. 11 en proceso de ser avalados para ser presentado al OCAD-PAZ.
Obras por Impuestos	71.023.673.543 COP	3 proyectos aprobados. 2 proyectos en ejecución. 1 proyecto en preparación.
	82.306.609.983 COP	4 proyectos en etapa de formulación.

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce de información de la ART y el SGR.

7. Por medio de derecho de petición enviado el 12 de julio se solicitó la base de datos de las Obras PDET implementadas, en ejecución y en preparación. Sin embargo, la ART a la fecha no ha enviado respuesta satisfactoria a las solicitudes, razón por la cual, para el Putumayo no se cuenta con base de información actualizada sobre proyectos PDET.

Balance de implementación del PDET Putumayo

Del PDET Putumayo hacen parte 9 de los 13 municipios del Departamento, específicamente los municipios de: Mocoa, Puerto Leguísimo, Orito, Puerto Asís, Puerto Caicedo, Puerto Guzmán, San Miguel, Valle del Guamuez y Villagarzón.

Tabla 9: Obras implementadas en el PDET Putumayo según fuente de financiación

Fuente de financiación	Monto	N. de obras
Obras PDET	24.982.032.664 COP	135 Obras implementadas.
OCAD PAZ	346.008.575.922 COP	32 proyectos aprobados. 2 proyecto finalizado. 17 proyectos en ejecución. 2 proyectos contratados pero sin acta de inicio. 11 en espera de aprobación.
	1.882.734.144.738,16 COP	301 proyectos en solicitud. 196 en proceso de verificación de requisitos. 94 radicados en ventanilla única. 11 en proceso de ser avalados para ser presentado al OCAD-PAZ.
Obras por Impuestos	43.649.326.838 COP	8 proyectos aprobados. 1 proyecto ejecutado. 3 proyectos en ejecución. 4 proyecto en preparación.
	47.731.110.310 COP	5 proyectos en etapa de formulación.

Fuente: Elaboración propia a partir del cruce de información de la ART y el SGR.

Del proceso de formulación resultaron 3.379 iniciativas en el PATM y 62 iniciativas subregionales consignadas en el PATR. En el caso del Putumayo, se aprobó la Hoja de Ruta en mayo del 2021, la cual terminó con 274 iniciativas detonantes y dinamizadoras municipales y 17 iniciativas detonantes y dinamizadoras subregionales, las cuales son relacionadas en el anexo 1.

El papel de las organizaciones sociales en la implementación de los PDET

En el marco del Paro Nacional de 2021, la delegación campesina de la Mesa de Diálogo de Caquetá y Sur del Meta, en la que participaron organizaciones de 9 municipios del Caquetá y organizaciones de la zona de litigio entre el Meta y Caquetá, denunció barreras a la participación evidenciadas por las comunidades en el proceso de implementación de Obras PDET.

En la negociación con el Gobierno Nacional desarrollada en el municipio de Altamira - Huila, uno de los puntos fue precisamente los PDET. Las organizaciones denunciaron restricciones para la participación en la priorización, diseño de proyectos, seguimiento a la implementación y control sobre los recursos invertidos.

Particularmente, las organizaciones sociales presentaron experiencias en el que se evidencian barreras para cumplir el punto 1.2.4. del AFP que determina que se debe hacer partícipes a las comunidades en la implementación de obras y su mantenimiento, específicamente para la participación de las Juntas de Acción Comunal (JAC), como ejecutoras en la categoría de Obras PDET de Pequeñas Infraestructura Comunitaria (PIC) y las Obras- PDET de complejidad I y II

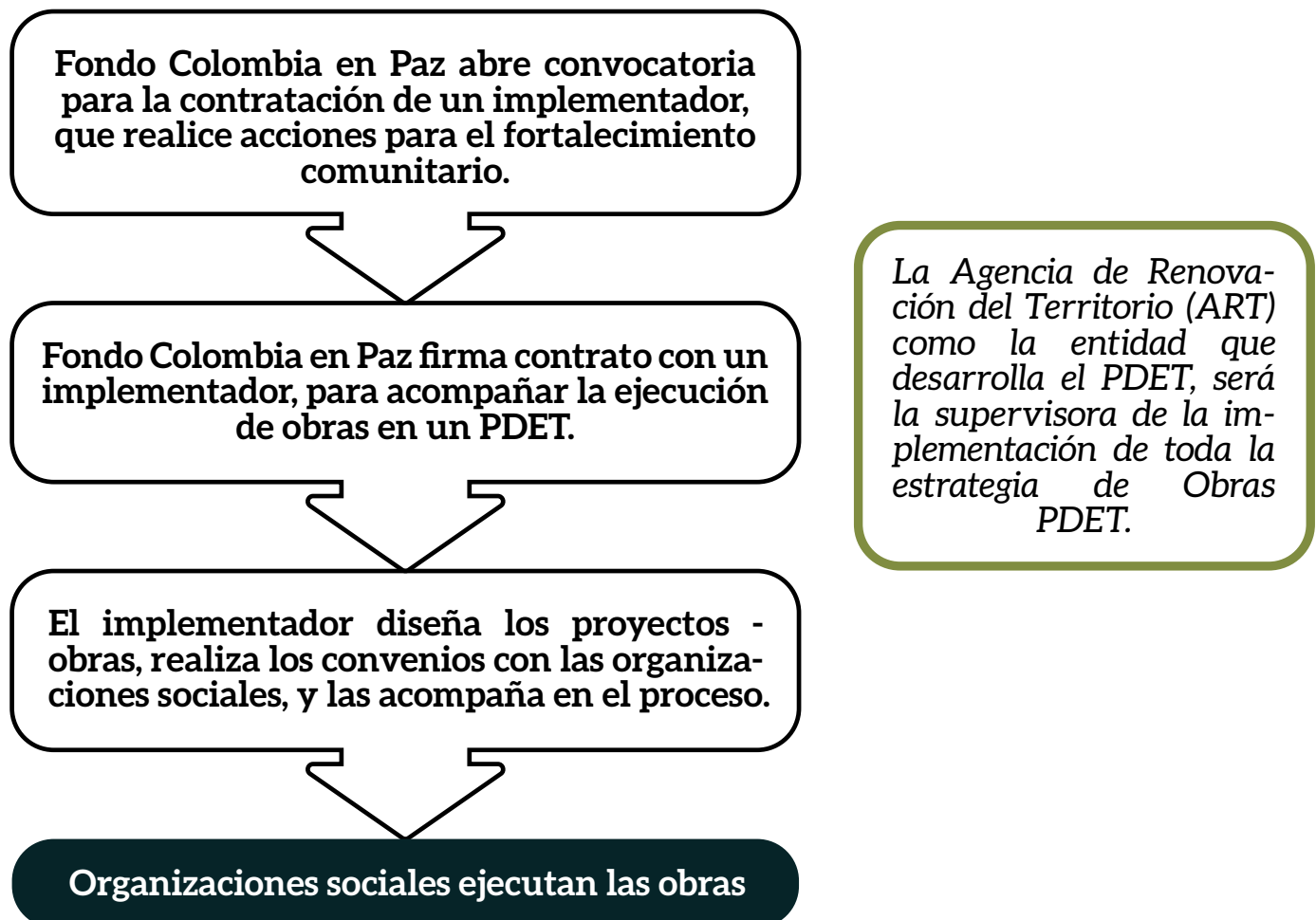
En este apartado se presenta una breve caracterización de este tipo de mecanismos y la experiencia de las organizaciones sociales agrupadas en la Mesa de Diálogo de Caquetá y Sur del Meta.

Implementación de obras por parte de comunidades

Para el desarrollo de la categoría de Obras PDET⁸ en la categoría de baja complejidad y rápida ejecución y obras PIC, la Agencia de Renovación del Territorio (ART) contrata a un organismo implementador para que acompañe la ejecución de obras por parte de las organizaciones. El trabajo de este implementador es:

“ejecutar (sic) actividades enfocadas al fortalecimiento comunitario y control social, mediante la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social de las comunidades asentadas en los territorios objeto de intervención⁹”

Gráfica 3. Flujo de la contratación para la implementación de obras por parte de organizaciones sociales.



Fuente: Elaboración propia a partir de metodología de la ART

8. Ver apartado sobre mecanismos de financiación

9. Contrato 111 del 2020 entre el Fondo Colombia en Paz y el Consorcio FAM.

En el departamento del Caquetá, para la primera fase de implementación del programa Obras PDET, se contrató al Consorcio Caguán 2018 y para la segunda fase, al Consorcio FAM. De acuerdo con la base de datos de la ART, el Consorcio Caguán acompañó la ejecución de 54 obras en el departamento del Caquetá y el Consorcio FAM 109, las cuales aún se encuentran en proceso.

A continuación, se presentan dos casos de implementación de obras por parte de comunidades en los municipios de San José del Fragua y Doncello del Departamento del Caquetá que, si bien no permiten plantear una hipótesis generalizada sobre las irregularidades en la implementación, es posible ver a través de ellos ejemplos de fallas en la implementación, que ponen en aprietos a las organizaciones sociales.

Implementación de las Pequeñas Obras de Infraestructura Comunitaria (PIC). Análisis de caso en el municipio de San José del Fragua

Los proyectos PIC¹⁰ se entiende como una estrategia de intervención inmediata en los territorios focalizados, para garantizar la presencia del Estado a través de la provisión de bienes y servicios públicos, mitigando las dinámicas de pobreza y conflicto. Estos proyectos están orientados a la construcción de obras de infraestructura vial, proyectos sociales e infraestructura de servicios públicos, por medio de las juntas de acción comunal y organizaciones comunitarias.

Para el acompañamiento a la implementación de los proyectos PIC en el Caquetá se contrató al Consorcio Caguán 2018. A continuación, se presentan 6 casos de obras ejecutadas en el municipio de San José del Fragua, en los cuales no se ha desembolsado a las comunidades el último pago del contrato, pese a que estas terminaron las obras en el 2020.

Fortalecimiento social y comunitario a través del mejoramiento de vías, mediante la construcción de alcantarillas y placa huellas en el núcleo Yurayaco cordillera, municipio de San José del Fragua.

¹⁰ Las obras PIC surgen de las iniciativas que señalaron las comunidades en la fase veredal de formulación del PDET; en este sentido, si bien no se derivan de iniciativas; hacen parte de la estrategia de implementación de los PDET.

Una alcantarilla de 36", en concreto reforzado de 3000 PSI con longitud máxima de 6 metros, soldado en concreto de 2000 PSI, el cuerpo de la estructura es una tubería de concreto reforzado, la cual posee un recubrimiento de 10 cm de espesor en concreto de 2500 PSI, estructuras de entrada y de salida con su respectivo descoles y espesor de muros de 0.25m y una placa huella de 96 ml

Ejecutor: JAC de la Vereda El Jardín
Contrato No. 538 de 2018
Id proyecto: 18610-1-4786
Fecha de inicio: 1 de agosto de 2019
Fecha de terminación: 30 de septiembre de 2019
Valor: 124.630.136 COP
Deuda: 6.232.000 COP

Fortalecimiento social y comunitario a través de la construcción de un cerramiento en la sede educativa de la vereda puerto bello, en el núcleo Puerto Nuevo Zabaleta, municipio de San José del Fragua, Departamento del Caquetá.

Ejecutor: Asociación Integral Agropecuaria Marginal de la Selva
Contrato No. AC012
Id proyecto: 18610-2-4787
Fecha de inicio: 9 de agosto del 2019
Fecha de terminación: 23 de junio del 2020
Valor: 89.144.745 COP
Deuda: 4.456.866 COP

Fortalecimiento social y comunitario a través de la construcción de una placa deportiva en la sede secundaria y construcción de la loza (zona dura) para realización de eventos escolares en la sede primaria de la institución educativa divino niño de la inspección Puerto Nuevo Zabaleta, en el núcleo Puerto Nuevo Zabaleta.

Ejecutor: Asociación de Juntas de Acción Comunal de San José del Fragua
Contrato: AC024
Id proyecto: 18610-6362
Fecha de inicio: 10 de septiembre del 2019
Fecha de terminación: 23 de junio del 2020
Valor: 167.393.859 COP
Deuda: 8.269.241 COP

Fortalecimiento social y comunitario a través del mejoramiento de vías, mediante la construcción de alcantarillas en el núcleo - platanillo, municipio de san José del Fragua, departamento del Caquetá.

Ejecutor: Junta de Acción Comunal de la Vereda Bella Vista
Contrato: AC018
Id-proyecto: 18610-3-6361
Fecha de inicio: 27 de agosto del 2019
Fecha de terminación: 23 de junio del 2020
Valor: 84.447.254 COP
Deuda: 4.221.726 COP

Frente al valor que le adeudan a las organizaciones sociales, es importante resaltar que para el desarrollo de la obra se solicitaron préstamos para el alquiler de la maquinaria, la compra de materiales y el pago de mano de obra, puesto que el valor del anticipo correspondiente al 20% no brindaba garantías económicas para avanzar con las obras, pues las JAC no cuentan con capital para la inversión.

Según las organizaciones sociales, estas deudas fueron en incremento debido a los intereses, lo que puso en aprietos económicos a las JAC, luego de que el Consorcio Caguán 2018 adujera no poder cumplir con el último pago, debido a que el Fondo Colombia en Paz no había realizado el último pago. Estas deudas generaron costos superiores a los percibidos por las organizaciones sociales, generando un detrimento en las finanzas, en lugar de un fortalecimiento organizativo, que es el objeto de los contratos.

Casos de implementación de obras como parte de las Obras PDET de complejidad I en el municipio del Doncello.

Los proyectos a implementar bajo este mecanismo se dividen en obras de complejidad I, II y III. Las obras de complejidad I deben ser ejecutadas por las organizaciones sociales campesinas, indígenas o afro, de acuerdo con sus formas de organización.

Las obras de complejidad II son proyectos de infraestructura de baja escala y rápida ejecución, que para su implementación requieren la contratación y elaboración de estudios técnicos previos que soporten la estructuración del proyecto. En este caso, las organizaciones sociales deberán ejecutar mínimo el 30% de la obra o deberán participar en la ejecución como mano de obra calificada y no calificada.

Finalmente, los proyectos de complejidad III son ejecutados por terceros, buscando siempre la contratación de mano de obra calificada y no calificada de la región.

La Mesa de Diálogo de Caquetá y sur del Meta presentó en el mes de agosto a la ART una relación de irregularidades manifestadas por las organizaciones sociales, en el marco del seguimiento a la implementación del PDET Cuenca Caguán y piedemonte caqueteño. Un elemento común fue el desconocimiento del carácter comunitario de las JAC, al imponer cláusulas de confidencialidad que obligaban al representante legal a no divulgar información con respecto a la obra.

De igual forma, las organizaciones señalaron que el modelo de pago, el cual descarga la responsabilidad presupuestal en un 50% al desembolso de recursos por parte del FCP (Fondo Colombia en Paz), no genera tranquilidad en el pago de la obra. De igual forma, la definición de un anticipo del 30%, desconoce que las JACs son figuras de carácter social - comunitario, sin ánimo de lucro, lo que supone que, no cuentan con un músculo financiero lo suficientemente amplio como para costear los gastos implícitos en una obra de infraestructura como esta. Dichas obras, aunque tiene una complejidad baja, difícilmente se encuentra en el territorio, una JAC que cuente con disposición presupuestal para asumir estas obras.

En efecto, la capacidad financiera es uno de los criterios para la contratación de un Consorcio implementador que facilite la ejecución de las obras. Por esto se espera que el Consorcio asuma una mayor carga presupuestal, al ser la parte con músculo financiero, y que no la transfiera a las JAC. Por tanto, si este intermediario no toma parte en la responsabilidad, no es claro su papel en el ciclo de la contratación.

Las comunidades manifiestan que, aunque los porcentajes de responsabilidad financiera fueron modificados, continuaron siendo una limitante, ya que la tramitología para los desembolsos es dispendiosa y condicionada a que el FCP realice los giros al consorcio FAM. A continuación, se relaciona cada una de las obras y las situaciones presentadas por las comunidades.

Ahora, es importante mencionar que el Contrato 111 del 2020 entre el Fondo Colombia en Paz y el Consorcio FAM es por 14.745.690.071 COP pagados así:

Por cada iniciativa verificada se pagará 1.350.000 COP además del pago por lo estudios previos de acuerdo al nivel de complejidad de la obra. En el caso de la estructuración de proyectos de complejidad I el pago oscilará entre el 1% y 5% del valor total del proyecto. En el caso de los proyectos de complejidad II y III el valor de la estructuración del proyecto será de máximo 17,33%. Adicionalmente, se pagará por el componente de fortalecimiento según los siguientes valores:

Tabla 10: Valores del componente de fortalecimiento de Obras PDET.

Grupo	Cuenca del Caguan y piedemonte Caqueteño
Valor rubro de fortalecimiento comunitario	494.816.611 COP
No mínimo de organizaciones a fortalecer	109
Valor unitario fortalecimiento comunitario por proyecto	4.539.602 COP

Fuente: Contrato 111 del 2020 FCP – Consorcio FAM

Así pues, el implementador percibe recursos por la evaluación de iniciativas, su implementación y por el fortalecimiento de las organizaciones sociales que la ejecutan. Sin embargo, en las experiencias que se presentan a continuación, se evidencian fallas importantes en la estructuración de proyectos y falencias significativas en el componente de fortalecimiento organizativo.

Construcción de un parque bio-saludable

ubicado en el centro poblado Puerto Manrique

Contratante: Consorcio FAM.

Contratista: Junta de Acción Comunal Puerto Manrique.

Tipo de Obra: Complejidad I

Fecha de inicio: 10 de junio de 2021.

Fecha de terminación: 10 de agosto de 2021.

Valor: 90.317.593,00 COP

En la etapa de ejecución de la obra se pudo identificar fallas estructurales en la planeación y diseños de la obra por parte del Consorcio FAM; entre ellas se encuentra la inclusión de una caja para circuitos eléctricos que no contempla el lugar de instalación, para lo cual fue necesario construir un muro o mocheta que no contaba con presupuesto asignado. Igualmente, el diseño incluía la instalación de luminarias, pero no incluía el cable para la cometida que llevaría el fluido eléctrico desde las redes de media, hasta la caja de circuitos; en el diseño estructural tampoco contemplaron la rampa de acceso al parque.

Todo lo anterior fueron ajustes que se hicieron en campo para que la obra fuera funcional. Los costos fueron asumidos por las organizaciones sociales, lo que repercutió en costos mayores a los estipulados en el contrato, sin que el Consorcio asumiera responsabilidad alguna. Construcción de encerramiento perimetral de la Institución Educativa San Judas Tadeo en el centro poblado Puerto Hungría.

Contratante: Consorcio FAM

Contratista: Junta de Acción Comunal Puerto Hungría

Tipo de obra: complejidad I

Valor: 178'816.540 COP

Fecha de inicio: 15 de junio de 2021.

Fecha de terminación: Aún sin entregar al 100%

En esta obra también se presentaron irregularidades en los estudios previos y de factibilidad. En la ejecución del encerramiento perimetral con malla galvanizada, pues este no tiene aterrizaje de puesta a tierra, lo que implica riesgo de descarga eléctrica. Adicionalmente, de acuerdo con versiones de habitantes del sector, debido a fuertes precipitaciones de lluvia, hubo un represamiento considerable de aguas lluvias al interior del encerramiento perimetral, lo que indica fallas en los estudios previos de la disposición del área.

Construcción de una alcantarilla en la vereda el cafeto.

Contratante: Consorcio FAM.

Contratista: Junta de Acción Comunal El Cafeto

Tipo de obra: complejidad I.

En la reunión de socialización de la obra, el presidente de la Junta les manifestó a los delegados del contratante, que la JAC no podía realizar la obra porque no contaba con el músculo financiero, ni la experiencia. A esto, el delegado del contratante le sugirió que redactara un oficio en el que manifestara formalmente ante el consorcio que desistían de la ejecución de dicha obra.

Lo anterior representa una grave trasgresión a los términos del contrato establecido entre el Consorcio FAM y el Fondo Colombia en Paz, pues este que establece en la cláusula 1.3.2.1. que el Consorcio debe “realizar el análisis de capacidades de las organizaciones comunitarias existentes a través del diligenciamiento de la metodología “índice de capacidades organizativas ICO”, en el 1.3.2.4. “Ejecutar las actividades de fortalecimiento establecidas en los planes de mejora concertadas con las organizaciones comunitarias” y en el 1.3.2.10 “desarrollar acciones para el empoderamiento comunitario a partir de acompañamiento social, la promoción en la organización de las comunidades y la participación y concertación de las mismas en sus territorios”.

En este sentido, el camino correcto era el análisis de la capacidad de la organización y el diseño de mecanismos de fortalecimiento organizativo, de tal forma que la JAC aumentara sus capacidades para ejecutar la obra y no simplemente recomendarle desistir.

Construcción de una placa deportiva en la vereda la tigrera.

Contratante: Consorcio FAM.

Contratista: JS - JS Construcciones S.A.S

Tipo de obra: Complejidad II

Valor total de la obra: 155'643.947 COP

Fecha de inicio: 06 de octubre de 2021

Fecha de terminación: Aún en ejecución.

Aunque esta es una obra con nivel de complejidad II y el contratista es un particular, la JAC de la vereda el Tigre ha hecho seguimiento a la implementación de la obra. Al igual que en los anteriores casos, se evidenciaron fallas en la planeación y diseño, pues los estudios topográficos y el diseño estructural de la obra, realizado por el Consorcio FAM, no reconoció que el terreno tenía una inclinación considerable de hasta 70cm por uno de los laterales de la placa deportiva.

Lo anterior hizo necesario utilizar 87.86 metros cúbicos de material para relleno, el cual no estuvo presupuestado, lo que en la práctica incrementó el costo de la obra en aproximadamente 14'000.000 COP sin contar el costo de la mano de obra, ni el alquiler de maquinaria que se requiere para esparcir y compactar cada viaje de material de relleno puesto en terreno.

Una vez identificada la falla, se solicitó visita del contratante para buscar alternativas que permitieran cubrir ese déficit presupuestal. De acuerdo con la comunidad, la respuesta fue: que no se cuenta con recursos para una adición presupuestal. La solución propuesta por el contratante para cubrir estos faltantes fue tomar recursos de AIU "imprevisto", y que en caso en el que el contratista no estuviera de acuerdo, podía solicitar suspensión de obra, para posteriormente liquidarla.

De acuerdo con el delegado del consorcio, al contratista se le retribuiría lo que hubiera invertido hasta la fecha y se buscaría a otro contratista que sí estuviera dispuesto a hacer dicha obra, pese a que al Consorcio se le pagó alrededor de 26 millones de pesos por la realización de los estudios. Frente a la eventual *no realización* de la obra, la comunidad deseó continuar asumiendo las fallas en el diseño, para lo cual se ajustaron los términos de la ejecución a un (1) mes y no en tres (3), como lo establece el contrato, ya que el recurso dispuesto para la administración no alcanzará para pagar otro mes de nómina y prestaciones sociales.

Por otra parte, al realizarse este relleno y por su considerable altura, la comunidad adelanta gestiones para solicitar ante la ART que se realice un muro de contención a lo largo del relleno para evitar que el terreno seda y termine por fracturarse la placa deportiva, cuestión que también debió preverse en el diseño de la obra.

Ahora, cabe mencionar que, a pesar de los inconvenientes presentados, las obras que se han realizado han sido recibidas a satisfacción por las comunidades directamente beneficiadas, gracias a que por el constante acompañamiento de la dirigencia social del sector, se han logrado subsanar las fallas en los diseños por parte del Consorcio FAM. Actualmente se implementan otras tres obras en el municipio del Doncello.

Elementos comunes

Uno de los elementos más críticos son las deficiencias en el componente de fortalecimiento organizativo, pues los PDET buscan saldar una deuda histórica con estos territorios que han estado durante décadas inmersos en altos índices de pobreza, reconocidos como escenarios del conflicto armado, con presencia de cultivos denominados de uso ilícito y con limitadas oportunidades de desarrollo para sus comunidades.

Por todo lo anterior, el PDET más que obras busca reconocer el papel de las comunidades y fortalecer sus capacidades administrativas para que ellos, de manera directa, puedan ejecutar los recursos. Sin embargo, en la práctica lo que se evidenció fueron serias fallas pedagógicas para su fortalecimiento, por parte de ambos Consorcios.

Ejemplo de lo anterior es que, en el municipio del Doncello, el consorcio FAM puso a disposición de las comunidades dos profesionales que llegaron a estos espacios con una metodología poco efectiva, la cual consistió en una presentación de diapositivas con ideas principales y conceptos técnicos que fueron dictados a los miembros directivos de una JAC.

A esto se le añade que dichas capacitaciones no se dieron en los tiempos oportunos, puesto que se realizaron cuando la obra ya estaba avanzada en su ejecución; lo que significa que no hubo una preparación efectiva de las JAC para realizar la obra. Este fue un patrón que se cumplió en casi todas las obras realizadas hasta el momento en el municipio de El Doncello, en el cual hasta la fecha no se ha realizado el giro del 100% de los recursos, a pesar de que algunas obras fueron entregadas a las comunidades.

Conclusiones

La participación en los PDET fue concebida como una participación activa en todo el ciclo del mecanismo. Sin embargo, en este análisis fue posible evidenciar elementos que restringen la participación ciudadana en la implementación.

En primer lugar, la dispersión en las fuentes de información, la falta de transparencia en la información disponible, la ausencia de respuesta a derechos de petición y la opacidad en el funcionamiento de mecanismos, como el de obras por impuestos, no permiten que las organizaciones conozcan, hagan seguimiento y veeduría a la implementación de las obras. En este sentido, es importante señalar la cuantiosa inversión que está significando la implementación de los PDET, montos sobre las que las organizaciones sociales y la sociedad en general no tienen control.

A esto se suma que el diseño de la Hoja de Ruta desconoce el proceso de formulación, los pilares definidos en el PDET y su relación con los demás instrumentos contemplados en la RRI. El desconocimiento de la visión de desarrollo niega el esfuerzo y voluntad de las comunidades, que en el caso del PDET Caguán y piedemonte caqueteño, contó con la participación de 12.256 personas en la fase de formulación. En el caso del PDET Putumayo fueron 14.100 personas pertenecientes comunidades étnicas, organizaciones de mujeres, productores, víctimas y demás sectores sociales, que participaron en la definición de una visión de desarrollo que luego es desconocida en el escenario meta de la HDR.

La ruptura que genera el diseño de la HDR, plantea serias limitaciones al involucramiento ciudadano en la priorización, seguimiento y evaluación de los proyectos, convirtiendo a las comunidades en simples observadoras y beneficiarias de obras. En este caso, se pudo constatar que la metodología definida por la ART es un ejercicio de simulación de la participación, en donde no hay voluntad real de abrir espacios para la ciudadanía en la implementación de este instrumento.

Finalmente, la experiencia de las organizaciones sociales del Caquetá y Sur del Meta, demuestran las barreras a la participación en la implementación de obras que, se supone, tienen por objetivo el fortalecimiento organizativo. Esta situación presenta una crisis del mecanismo, lo que debe plantear incógnitas sobre el papel del instrumento como parte de la RRI y la negación de lo planteado en el PMI, pues en este el Gobierno nacional se compromete a poner en marcha las reformas necesarias con el fin de posibilitar la contratación con las organizaciones sociales y comunitarias, con el debido acompañamiento

técnico, especialmente en las zonas que han sido priorizados para poner en marcha los PDET. De igual forma, es necesario replantear la metodología definida para la construcción de la Hoja de Ruta y realizar ajustes con enfoque territorial y de forma participativa en cada una de las regiones PDET, en tanto:

la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados (AFP, 2018, p.11).

Por todo lo anterior, el fracaso del modelo de participación en la planeación que avizoraban los PDET, como ejercicio democrático para la construcción de modelos de desarrollo de abajo hacia arriba, muestra la resistencia del sistema político para abrir espacios de decisión. A esto se suma que las viejas prácticas de clientelismo y corrupción por parte de contratistas - implementadores, está poniendo en aprieto a las organizaciones sociales.

Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y el establecimiento de una paz estable y duradera (2016), Gobierno Nacional y FARC-EP.
- Agencia de Renovación del Territorio (ART) (2018) Plan de Acción para la Transformación Regional – PDET Putumayo.
- ART (2019), Diseño Metodológico para la Construcción de la Hoja de Ruta. Arnestein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana JAIP, vol. 35. No.4 pp. 216 – 224.
- Centro de Pensamiento y Diálogo Político (CEPDIPO) (2021) Las Hojas de Ruta de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Crítica a una metodología para el falseamiento del Acuerdo de Paz, Documento de trabajo 26, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación DNP (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. Colombia
- Fung, A. (2003) Survey article: Recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design choices and their consequences, *The Journal of Political Philosophy*, 11(3), pp. 338- 367.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo, J. (2009) Origen, espacio y niveles de participación ciudadana, *Daena: International Journal of Good Conscience* 4(1), pp. 179-193.
- Lora, A., Muñoz, L., Rodríguez, G. (2008) Manual de Acceso a la información y a la participación ambiental el Colombia, Colección de útiles para conocer y actuar (10), Iniciativa de Acceso Colombia ILSA y Universidad del Rosario. Primera Edición, Bogotá.
- Mesa de Diálogo de Caquetá y Sur del Meta (2021), “Seguimiento a la implementación de PDET en el Caquetá. Caso: Puerto Hungría, Puerto Manrique y las Ceibas del municipio del Doncello”. Documento presentado en el marco del encuentro con instituciones el 10 y 11 de agosto en Doncello – Caquetá.
- Scheneider, A. Ingram, H. & Deleon, P. (2010) “La construcción social y diseño de políticos”. En Sabater, P. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. 2ª edición (99-130), Argentina: Westview Press.

Otros documentos

ART (2021a), respuesta a Derecho de Petición con radicado no. 20212300115061.

ART (2021b), respuesta a Derecho de Petición con radicado no. 20212300030521.



**ASOCIACIÓN
AMBIENTE Y SOCIEDAD**

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN: Felipe Useche González