



**Artista invitado**

Rafael Germán Rengifo Sánchez

*Hidrofilia*

De la serie *El jardín detrás de mi cabeza*

Acrílico sobre lona

90 x 70 cm

2020

Medellín



# Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)\*

Diana María Ramírez Sarmiento (Colombia)\*\*

## Resumen

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) fueron planteados en el Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 como ejes del cambio social, económico y político en el posconflicto. Sin embargo, su potencial transformador no se ha materializado de manera integral. Este artículo analiza la implementación de los PDET entre 2018 y 2020 a la luz del concepto de participación transformadora. A partir de la revisión de documentos gubernamentales, informes de seguimiento y datos publicados por la Agencia de Renovación del Territorio, se encuentra que los PDET no se han constituido plenamente como mecanismos de participación transformadora, pues se han enfrentado a tres grandes obstáculos: falencias en su diseño metodológico, falta de voluntad política del Gobierno nacional e implementación limitada que hasta el momento no ha priorizado las reformas estructurales requeridas en los territorios.

[ 73 ]

## Palabras clave

Paz Negociada; Posconflicto; Paz Territorial; Participación Transformadora; Desarrollo; Colombia.

**Fecha de recepción:** junio de 2020 • **Fecha de aprobación:** marzo de 2021

## Cómo citar este artículo

Ramírez Sarmiento, Diana María. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 61, pp. 73-96. DOI: 10.17533/udea.espo.n61a04

\* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Democracia deliberativa y servicios públicos en contextos de pobreza*, desarrollado entre 2018 y 2020, y avalado por el grupo de investigación Res Publica, Universidad de La Sabana, Colombia.

\*\* Abogada y politóloga. Magíster en Ciencia Política. Profesora e investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de La Sabana, Colombia. Correo electrónico: diana.ramirez9@unisabana.edu.co - Orcid: 0000-0003-2394-9764 - Google Scholar: <https://scholar.google.com/citations?hl=es&user=LkB3dFUAAAAJ>

# **Towards a Transformative Citizen Participation in Colombia. Analysis of the Developmental Programs with a Territorial-Based Focus (PDET)**

## **Abstract**

The Developmental Programs with a Territorial-Based Focus (PDET by its acronym in Spanish) were proposed in the Peace Agreement, signed by the Colombian government and the FARC-EP guerrilla in 2016, as axes of social, economic, and political change in the post-conflict period. Nevertheless, their transforming potential has not been fully realized. This article analyses the PDET's implementation between 2018 and 2020 based on the concept of transformative participation. Based on the review of government documents, monitoring reports, and data published by the Agency for Territorial Renewal, the study found that the PDET's have not been constituted thoroughly as mechanisms for transformative participation, because they have faced three major obstacles: failures in their methodological design, a lack of political will of the national government, and a limited implementation that has not prioritised the structural reforms required in the territories.

## **Keywords**

Negotiated Peace; Post-Conflict; Territorial Peace; Transformative Participation; Development; Colombia.

[ 74 ]

## Introducción

El acuerdo de paz firmado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 se diseñó a partir de un enfoque participativo que busca que las comunidades, especialmente las más afectadas por el conflicto armado, se involucren activamente en los procesos de reconstrucción del tejido social y de superación de las dinámicas de guerra, pobreza y desigualdad. En este sentido, la plena implementación de lo pactado en el documento final supone la constante participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones, el fortalecimiento de liderazgos locales y la ejecución de metodologías participativas efectivas.

Para materializar este enfoque participativo el Acuerdo Final —como se le llamará en adelante— incluyó distintas herramientas<sup>1</sup> que, en el marco de la justicia transicional, se enfocaron en promover la participación de las comunidades en las dinámicas orientadas a la reparación de las víctimas y la no repetición de la violencia. Una de las herramientas participativas incluidas en el Acuerdo Final son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidos como instrumentos regionales para la transformación y la paz en los territorios priorizados (Decreto Ley 893 de 2017), es decir, en los territorios más afectados por la pobreza, el conflicto armado, los cultivos ilícitos y la presencia diferenciada del Estado.<sup>2</sup>

[ 75 ]

Los PDET se diseñaron como espacios participativos orientados a lograr cambios profundos en las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de los territorios priorizados, para «sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera, superar las condiciones que prolongaron el conflicto armado y garantizar su no repetición» (Decreto Ley 893 de 2017). Como consecuencia, se puede afirmar que los PDET fueron diseñados para constituirse como mecanismos que canalizan las dinámicas participativas hacia transformaciones estructurales en las sociedades en posconflicto que los enmarcan.

---

<sup>1</sup> Entre las medidas participativas se encuentran: los Consejos Territoriales de Planeación, las veedurías ciudadanas, las radios comunitarias, el Consejo Nacional para la Reconciliación y la Convivencia, entre otros (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016).

<sup>2</sup> Los criterios para priorizar las regiones PDET fueron los siguientes: «Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; el grado de afectación derivado del conflicto; la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas» (Gobierno de Colombia y FARC-EP, 2016, p. 22).

El presente artículo tiene como propósito analizar, a luz del concepto de participación transformadora, el proceso de implementación de los PDET entre agosto de 2018 —fecha en que se firma el primer Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), documento construido por las comunidades y las autoridades locales para hacer operacionales los PDET— y diciembre de 2020 —fecha en la que se registran los datos más recientes sobre la implementación de los PDET—. Es importante aclarar que el análisis de la implementación de los PDET presentado en este artículo no implica una evaluación empírica del proceso.

El punto de partida de la investigación fue la construcción del concepto participación transformadora, el cual se realizó desde una revisión de literatura sobre construcción de paz territorial, tipos de participación ciudadana, el rol de la participación comunitaria en programas de desarrollo y las medidas participativas en contextos de justicia transicional y posconflicto. A la luz de este concepto se revisaron y analizaron decretos, informes de seguimiento de organizaciones nacionales e internacionales, documentos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), informes de partidos políticos y el Documento Conpes 3932 de 2018, los cuales contienen información sobre el proceso de implementación de los PDET. Como resultado de este análisis se identificaron tres obstáculos que han impedido que el potencial transformador de los PDET se despliegue de manera completa: uno de carácter metodológico, otro referente a la falta de voluntad política del gobierno actual y el último relacionado con la naturaleza de las Obras PDET.

[ 76 ]

Se escogieron los PDET como unidad de análisis, pues estos mecanismos son centrales en la materialización del enfoque participativo del Acuerdo Final, en la medida en que articulan distintas dinámicas participativas que buscan fortalecer la democracia local y restaurar los territorios más afectados por el conflicto, los cuales son en su gran mayoría rurales. La posición privilegiada que tienen los PDET en el Acuerdo se evidencia en que, si bien se definen en el punto 1, se mencionan en cinco de los seis puntos establecidos en el documento final. Con los PDET se ha venido trabajando entonces «en la articulación de los diversos proyectos de inversión social con la paz y en conseguir en el mediano y largo plazo cerrar la brecha de desigualdad existente entre el campo y la ciudad» (Valencia, 2020, p. 5).

Esta posición privilegiada los ha convertido en un eje articulador entre distintas medidas de reparación y en una pieza clave en el posconflicto, pues

su diseño participativo y su enfoque *bottom-up* —de abajo hacia arriba— busca vincular de manera integral a las comunidades a distintos procesos de reconstrucción.

## **1. Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: mecanismos de participación transformadora desde lo local**

### **1.1 La paz territorial**

El enfoque participativo del Acuerdo Final viene acompañado de un enfoque territorial que concentra la atención estatal en las zonas más afectadas por el conflicto armado. El concepto eje de este enfoque es el de paz territorial, el cual plantea la necesidad de procesos de planeación participativa que cuenten con un enfoque *bottom-up*. Este enfoque tiene como objetivo que se desarrollen y articulen medidas cooperativas entre autoridades y comunidades, pensándose las características y necesidades de cada territorio, para que «de manera metódica y concertada se construyan planes para transformar esos territorios. Se trata de hacer valer los derechos y las capacidades de la gente, que sientan como propio el esfuerzo de reconstrucción» (Jaramillo, 2018, p. 168).

[ 77 ]

El diseño participativo con un enfoque *bottom-up* apunta a la reconstrucción desde las unidades microsociales, las más pobres y vulnerables, las periferias. Esta reconstrucción desde abajo deberá ser material y moral a la vez, pues si bien implica contar con las bases materiales para salir adelante —por ejemplo, contar con una vivienda digna—, también requiere de la reconstrucción de una ética de la vida cotidiana, la cual se apoye en redes colaborativas, familiares y barriales que hagan posible nuevos horizontes (Lemaitre, 2018).

El enfoque *bottom-up* en los PDET se tradujo en una hoja de ruta que gestionó la participación comunitaria desde las unidades territoriales más pequeñas, para paulatinamente ir ascendiendo hacia unidades territoriales más amplias. De esta manera, estos programas se construyeron a partir de tres fases: la fase veredal, en la que se aprueba el Pacto Comunitario para la Transformacional Regional (PCTR); la fase municipal, en la cual se toma como insumo el PCTR, se incluyen nuevos actores —por ejemplo, el sector privado, organizaciones sociales, entre otros— y se construye el Pacto Municipal; y la fase subregional, en la que los delegados de los municipios aprueban el

Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de cada una de las 16 subregiones PDET y los 170 municipios priorizados (Decreto Ley 893 de 2017, arts. 3 y 4).

Son entonces los PATR los instrumentos que hacen operacionales a los PDET, pues en estos se registran los distintos ejercicios participativos y se definen las iniciativas concretas que apuntarán al desarrollo integral de los territorios priorizados. Los PATR organizan las iniciativas propuestas en el ámbito subregional bajo los siguientes pilares: ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; infraestructura y adecuación de tierras; salud rural; educación rural y primera infancia rural; vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural; reactivación económica y producción agropecuaria; sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación; y reconciliación, convivencia y construcción de paz (ART, s. f. a).

Los PDET se consideran entonces como un instrumento para la construcción de la paz territorial en los 170 municipios priorizados y para el fortalecimiento de la democracia local, pues su diseño se orienta hacia la articulación entre las contribuciones de los territorios y el Estado, y el reconocimiento de la existencia previa de procesos organizativos en las regiones (Escobar, 2017, septiembre 13).

[ 78 ]

## **1.2 Distintos tipos de participación en programas de desarrollo y el concepto de participación transformadora**

Si bien los PDET pueden comprenderse como una herramienta vital para la paz territorial, esta solo podrá materializarse si la implementación de estos programas apunta hacia el desarrollo de una participación efectiva y orientada al cambio social. A continuación, se presentarán los distintos tipos de participación en medidas de justicia transicional y en programas de desarrollo en contextos de posconflicto, y se desarrollará la categoría en la cual se enmarcan los PDET.

Con respecto a la participación ciudadana en las medidas de justicia transicional en escenarios de posconflicto, la literatura ha identificado distintas categorías a través de las cuales la sociedad civil se puede vincular a los procesos de construcción de paz. Se ha comprendido la participación como la expresión de puntos de vista, como un mecanismo de gobernanza, como



un derecho y como una herramienta de transformación social que requiere empoderamiento comunitario y reestructuraciones en las relaciones de poder (Saffon y Tacha, 2018; Lundy y McGovern, 2008; Lemaitre, 2013).

Estas formas de participación en medidas de justicia transicional se relacionan con tipologías que han sido desarrolladas en la literatura sobre la participación ciudadana en la administración pública o en la implementación de programas de desarrollo. Las categorías mencionadas anteriormente convergen con lo estipulado en una de las tipologías clásicas sobre la participación ciudadana en la administración pública, la «escalera de la participación» (Arnstein, 1969), la cual se enfoca en la redistribución del poder como un elemento nuclear de la participación ciudadana significativa (Connor, 1988), lo que resulta fundamental, pues desmitifica que todo tipo de participación genera cambios sociales.

La escalera establece tres niveles de participación: el nivel más bajo, denominado «sin participación», el cual busca sustituir la genuina participación a través de mecanismos de manipulación; el nivel medio, «nivel simbólico», que consiste en escuchar a la ciudadanía, pero sin permitir que su opinión tenga incidencia material; y el nivel alto, «nivel de poder ciudadano», que sí genera una delegación real del poder a los ciudadanos y permite que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y en el control de los recursos (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Lukensmeyer, Goldman y Stern, 2011; Sánchez, 2015).

[ 79 ]

Estos distintos niveles de la participación y los distintos impactos que puede tener esta, también han sido estudiados desde la literatura sobre la implementación de proyectos de desarrollo en contextos de conflicto, pobreza y desigualdad. Los estudios sobre el rol de la participación comunitaria en programas de desarrollo se han enfocado en analizar el rol de la participación como una mera herramienta retórica que no tiene efectos materiales en las comunidades y sus contribuciones a cambios estructurales como la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Lo que se ha encontrado es que la participación tiende a incluirse en los proyectos de desarrollo como una palabra de moda —*buzzword*—, vacía de contenido, y que es útil para construir narrativas sobre el cambio social que no tienen efectos materiales en las comunidades (Hoddinott, 2002; Cornwall y Brock, 2005; Kamruzzaman, 2009; Harper-Shipman, 2019).



Concretamente, esta literatura cuestiona los efectos materiales de la participación ciudadana en los programas de desarrollo y enfatiza en la importancia de analizar el contexto en el cual se aplicarán dichos programas: quién participa y en virtud de qué intereses, cuáles son los tipos de participación que el programa incluye, qué rol desempeña el Gobierno en el proceso de toma de decisiones, cuáles actividades se llevan a cabo desde las comunidades y cuáles son las características generales de las comunidades y sus élites (Ribot, 1996; Platteau y Abraham, 2002; Cornwall, 2008; Fosu, 2015).

A partir de la literatura revisada se confirma que la participación ciudadana necesaria para cumplir con los objetivos de los PDET debe estar orientada a lograr transformaciones sociales a través del empoderamiento comunitario y las reestructuraciones en las relaciones de poder, trascendiendo el campo retórico y simbólico, es decir, deberá ubicarse, según la escalera de la participación, en el nivel del poder ciudadano, un poder que transforma de manera tangible las realidades de pobreza y violencia. Estas características son las que dan sentido al concepto de participación transformadora, una participación ciudadana que está orientada a lograr cambios materiales significativos, a través de la toma de decisiones públicas por parte de la comunidad.

[ 80 ]

Adicionalmente, el pleno desarrollo del concepto de participación transformadora en un escenario de posconflicto implica dos componentes: el primero, que los procesos participativos promuevan la organización y movilización de las víctimas y la sociedad civil, así como transformaciones en los ámbitos individual, grupal y social (Saffon y Tacha, 2018; Lemaitre, 2013); el segundo, que las comunidades se empoderen y sean quienes definan los problemas que las afectan y, así mismo, quienes diseñen e implementen las soluciones pertinentes. En este sentido, son las mismas comunidades las que deben generar su propio desarrollo, a través de la identificación de los actores que son consultados y de los que toman las decisiones (Lundy y McGovern, 2008).

Desde esta perspectiva, el empoderamiento incluye un propósito emancipador que busca formar a los individuos como agentes de cambio y con capacidades de incidir en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales (Jara, 2010). Este empoderamiento no implica simplemente participar y deliberar en grupos de discusión sobre asuntos públicos,

implica que las deliberaciones y decisiones que se tomen en estos espacios participativos determinen las acciones de las instituciones oficiales (Fung, 2002). De esta forma, la experiencia participativa tiene que integrar las distintas alternativas de solución, la toma de decisiones y las diversas acciones colectivas encaminadas al cambio —generalmente estos cambios se enfocan en mejorar condiciones de injusticia, exclusión o pobreza estructural— (White, 1996).

Estos componentes de la participación transformadora son vitales para fortalecer la democracia local en zonas de posconflicto, en la medida en que complementan el modelo de democracia participativa planteado en la Constitución Política de 1991, debido a que se enfocan en problemas concretos y prácticos, fomentan la participación desde las bases y apuntan a generar discusiones deliberativas a través de ideas y argumentos concienzudos (Fung y Wright, 2003).

## **2. Balance de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a la luz del concepto de participación transformadora**

### **2.1 Procesos comunitarios transformadores**

[ 81 ]

Los PDET han sido considerados como «la puerta de entrada a la construcción de paz territorial» (Instituto Kroc, 2018, p. 42), debido a su ruta de planeación participativa que avanza desde lo veredal, hacia lo regional y lo nacional. Su implementación apunta al fortalecimiento de la democracia local y a la reconstrucción integral de los territorios que más padecieron el conflicto armado.

El Acuerdo Final creó los PDET como instrumentos de planeación y gestión que tienen como objetivo la transformación estructural del campo y el desarrollo integral de las comunidades más afectadas por el conflicto armado y por la presencia diferenciada del Estado (Decreto Ley 893 de 2017, arts. 3 y 4). La importancia de los PDET recae en que estos se constituyen como espacios de participación y deliberación en los que convergen distintos actores sociales comprometidos con la renovación de los territorios. Estos espacios son esenciales, pues una de las claves «para el cambio social constructivo reside en aquello que crea tejidos sociales, relaciones y espacios relacionales» (Lederach, 2016, p. 156).

La participación de las comunidades en estos espacios democráticos fue masiva: se identificaron 33 500 iniciativas y proyectos, se concertaron 1300 procesos de rutas étnicas y participaron más de 200 000 personas en los diferentes momentos de la ruta PDET (ART, s. f. b). En esta línea, diversos actores involucrados directa o indirectamente en la implementación de los PDET han reconocido su importancia. La ART, entidad encargada de generar y articular los proyectos encaminados a transformar los territorios más afectados por el conflicto armado (Decreto 2366 de 2015), ha recogido alrededor de cincuenta testimonios que así lo evidencian.

Uno de los testimonios es el del señor Carlos Arturo Arias, participante de la etapa subregional en el sur del Tolima, que afirma que «el PDET es como un salvavidas que nos lanzaron para salvar nuestros territorios y a nuestras familias... ahora tenemos la voz para pedir que se implemente la paz» (ART, s. f. c). En la misma línea, en un foro académico sobre la hoja de ruta de los PDET, el consejero Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, Emilio Archila, mencionó que «Desarrollar esos 170 municipios y sus áreas de influencia es una estrategia de paz y de seguridad. Si nos va bien con la Hoja de Ruta y la ejecución, los PDET deben ser vinculantes por lo menos para los próximos dos gobiernos» (ART, 2021, mayo 9, párr. 4).

[ 82 ]

Adicionalmente, según la ART, los resultados del proceso de implementación de los PDET entre 2018 y 2020 —con fecha de cierre del 31 de diciembre de 2020— fueron muy satisfactorios.

**Tabla 1.** Algunos resultados exitosos del proceso de implementación de los PDET.

Proyectos terminados	1248
Proyectos en ejecución	59
Proyectos por iniciar ejecución	907
Inversión total proyectada	COL\$410 399 000 000

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (s. f. d).

Con base en los resultados entregados, en los ejemplos de testimonios y en la gran cantidad de participantes vinculados a los PDET, se puede afirmar que estos están cumpliendo con su función de cambio social y empoderamiento comunitario, en la medida en que han involucrado a distintos actores en

los procesos de toma de decisiones colectivas y han culminado proyectos encaminados a la reconstrucción de los territorios. Sin embargo, ¿estos resultados convierten a los PDET en auténticos mecanismos de participación transformadora?, ¿todas las decisiones tomadas por las comunidades se están traduciendo en cambios concretos?, ¿las obras realizadas han generado transformaciones significativas?

Los PDET deben profundizar la democracia local y contribuir a la construcción de paz territorial desde lo material, es decir, a través de acciones que mejoren significativamente la calidad de vida de la comunidad —no solamente desde lo simbólico o de lo material, sino teniendo un impacto estructural—.

## **2.2 Falencias, vacíos y retos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial**

### **2.2.1 En el diseño metodológico**

Si bien tanto en el diseño de los PDET como en las obras que se han ejecutado para implementarlos han participado una significativa cantidad de personas, esto no se traduce automáticamente en que los procesos estén teniendo un impacto transformador. La primera falencia identificada en el proceso de implementación de los PDET es de tipo metodológico y se refiere al diseño de la ruta participativa de los PDET.

[ 83 ]

Esta falencia se deriva de los contenidos orientadores de las dinámicas participativas de los PDET y del diseño de la ruta PDET y sus respectivas etapas. Frente a los contenidos orientadores, estos no ofrecieron insumos a las comunidades para que identificaran problemas concretos y posibles soluciones, sino que se enfocaron en la deliberación sobre problemáticas generales que, teniendo en cuenta el grado de abandono estatal de los municipios PDET, son muchas y muy amplias. A partir de un análisis de las preasambleas y asambleas veredales que componen las etapas iniciales de los PDET, la Fundación Ideas para la Paz determinó que estos espacios participativos han logrado tener éxito en términos de convocatoria, representatividad y asistencia, pero están fallando en temas de inclusión, deliberación, capacidad para transformar el territorio y para obtener los insumos esperados (Guarín, Tovar y Amaya, 2018), debido a que desde las «pre-asambleas se terminó privilegiando el registro de necesidades y

expectativas generales, antes que la conversación sobre iniciativas concretas» (p. 21). En este sentido, se obtuvieron iniciativas que reflejan necesidades y anhelos de las comunidades —por ejemplo, comprar tierras colectivas para proyectos y equipamientos productivos, asegurar la soberanía alimentaria, actualizar el Plan de Ordenamiento Territorial, entre otros—, pero no se obtuvieron procedimientos concretos que garanticen su realización.

Esta falencia se relaciona con las características de la información que les fue entregada a los asistentes, en la medida en que no se ofrecieron insumos específicos que iluminaran de manera idónea el proceso participativo, es decir, no se ofreció información sobre los recursos financieros disponibles, los diagnósticos previos y los programas e instituciones con los que se podrían articular las iniciativas que integran los PATR (Guarín, Tovar y Amaya, 2018). Sumado a esto, organizaciones como el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (2018), que también hace seguimiento a los PDET, han manifestado su preocupación frente a la metodología implementada, debido a que las iniciativas que surgieron de las preasambleas se construyeron sin mayor discusión ni debate.

[ 84 ]

Desde la participación transformadora esta falencia genera limitantes a la capacidad de incidencia de las comunidades, pues la construcción colectiva de iniciativas no se realizó con base en insumos concretos. Si no se tiene claro el presupuesto disponible y las vías de acción para ejecutar estas iniciativas, la implementación de los PDET no está ajustada desde sus inicios a los recursos disponibles en cada uno de los municipios priorizados y las deliberaciones realizadas no se pueden traducir en acciones concretas. Esto implica que los cambios sociales, políticos y económicos que fueron diseñados en las primeras etapas de los PDET y que deberían ser materializados durante la ejecución de lo pactado en el proceso participativo, están condicionados a variables que se definen a posteriori.

Del mismo modo, el segundo componente de esta falencia metodológica está relacionado con el diseño de la ruta participativa de los PDET y sus respectivas etapas, las cuales no permiten hacer realidad de manera completa las ideas consagradas en los PATR y pueden generar falsas expectativas en los participantes. Si bien las comunidades participaron en la identificación de problemas y sus posibles soluciones —así fueran muy generales—, no participarán en la priorización y en la implementación de estas últimas.

De acuerdo con lo estipulado en los dieciséis PATR de las subregiones priorizadas, una vez terminadas las tres etapas de planeación participativa inician las etapas de verificación, estructuración y priorización, en las cuales se analizan las condiciones reales de las iniciativas, es decir, su viabilidad técnica, normativa, presupuestal-financiera y ambiental (ART, 2021, mayo 9). Para ilustrar este punto se citará un apartado del PATR de la subregión Chocó, el cual se repite en los otros quince PATR. En este apartado se menciona que la implementación de los PDET será de diez años y que durante este periodo «estas iniciativas serán revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores y entidades competentes del nivel nacional y territorial, teniendo en cuenta las políticas públicas, la normatividad vigente y las particularidades del territorio» (Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó, 19 de septiembre de 2018, p. 1-2).

Lo problemático es que la priorización de estas iniciativas no incluirá la participación de la comunidad, sino que las ideas expuestas por la ciudadanía en las fases iniciales de los PDET estarán sujetas a la revisión y aprobación de comités operativos, los cuales estarán integrados por el director de Ejecución y Evaluación de Proyectos de la ART, subdirectores de proyectos de infraestructura de la ART, interventores y por el representante legal del contratista. Sus funciones serán la programación del cronograma de actividades, la distribución del presupuesto, la estipulación de las directrices técnicas y el seguimiento de la implementación de los PDET (ART, 2018).

[ 85 ]

De forma similar, para implementar el programa Obras por Impuestos —por medio del cual los contribuyentes pueden ejecutar proyectos de impacto económico y social en los municipios priorizados para cumplir con obligaciones tributarias— quienes deciden sobre la viabilidad de las iniciativas son las entidades nacionales pertinentes, a través del Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas, y quienes escogen qué proyecto financiar son los contribuyentes (ART y DNP, 2020). Es razonable y deseable que los contribuyentes puedan escoger los proyectos a financiar y que exista un análisis técnico —jurídico, presupuestal y ambiental— por parte del gobierno, sin embargo, en aras de materializar el principio participativo que guía los PDET, las comunidades deberían tener voz y voto en el proceso de priorización de los proyectos a ejecutar.

En la misma línea, los proyectos que se aprueben en los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD) Paz —responsables de la definición de proyectos de inversión relacionados con la implementación del Acuerdo Final que serán financiados con recursos provenientes del Sistema General de Regalías— no contarán con la intervención de las comunidades. Los integrantes del OCAD Paz son: el Gobierno nacional, a través de la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y el Departamento Nacional de Planeación; los gobiernos departamentales de Bolívar y Quindío; y los gobiernos municipales de La Paz (Cesar) y La Uribe (Meta) (ART, 2015, diciembre 2). Esta estructura metodológica le da el poder de decidir sobre los proyectos al Gobierno y a organismos técnicos, quitándole a las comunidades la oportunidad de brindar sus opiniones frente a cuáles de las iniciativas propuestas se deberían priorizar.

Gran parte de la reconstrucción de los territorios se lleva a cabo mediante obras de infraestructura, propuestas por las comunidades, como las que se incluyeron en cada uno de los pilares de los PDET. Estas obras se han quedado como un listado etéreo que no está siendo ejecutado según las necesidades más urgentes de las comunidades, sino según los criterios técnicos de las entidades gubernamentales correspondientes. La mejor forma de culminar estos procesos participativos hubiera sido con la priorización de las obras por parte de las mismas comunidades, teniendo así claro hacia dónde se deberían orientar los esfuerzos de reconstrucción de los territorios más afectados por el conflicto.

Lo anterior se constituye como un obstáculo al potencial transformador de los PDET, pues si bien es la comunidad la que define inicialmente los problemas que la afectan, no es esta misma la que decide qué alternativas de solución implementar, sino que la capacidad de decisión recae en comités operativos y en el mismo sector oficial, minando así el propósito de empoderamiento comunitario que incluye la participación transformadora.

Esto genera que el grado de participación no se encuentre, según la escalera de Arnstein (1969), en el nivel de poder ciudadano, sino más bien en el nivel simbólico, que consiste en escuchar a la ciudadanía, pero sin permitir que su opinión tenga incidencia material. Los limitantes mencionados también condicionan la plena implementación de la paz territorial, pues las decisiones finales sobre la reconstrucción material de los territorios no están



siendo tomadas por las comunidades, sino por las entidades gubernamentales y comités técnicos, vulnerando así el enfoque *bottom-up* bajo el cual se diseñaron los PDET. Por último, queda también en evidencia la necesidad de replantear el diseño metodológico de los procesos participativos para futuros escenarios de construcción de paz, a través de la vinculación de las comunidades —desde las primeras etapas de la participación— a los procesos de priorización de iniciativas a ejecutar y al análisis de su viabilidad técnica, presupuestal y ambiental.

### **2.2.2 En la voluntad política**

La falta de voluntad política por parte del gobierno del presidente Iván Duque se traduce principalmente en la falta de claridad frente a los criterios de asignación de los recursos y en la ausencia de un presupuesto que responda de manera efectiva a las necesidades de los territorios. En primer lugar, es importante aclarar que el Decreto Ley 893 de 2017 que regula los PDET, si bien no estableció los porcentajes puntuales de financiación, sí estableció qué entidades proporcionarían los recursos para financiar estos mecanismos participativos:

Para la financiación de los PDET y los PATR el Gobierno Nacional y las entidades territoriales contarán con los recursos del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales, así como recursos de la cooperación internacional (art. 9).

[ 87 ]

En esta misma línea, el Documento Conpes 3932 de 2018, firmado por el gobierno de Juan Manuel Santos, estableció los costos y fuentes de financiamiento correspondientes a la implementación del punto 1 del Acuerdo Final —Reforma Rural Integral—, y reiteró que se deberán incorporar las prioridades de los PDET en los siguientes cuatro Planes Nacionales de Desarrollo. Se estableció que la suma total para la financiación de los PDET sería de COL\$79.6 billones (p. 67) y que las inversiones necesarias para lograr las metas del Acuerdo «en los 170 municipios PDET, concentran cerca del 72% del total de los recursos estimados para el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo de Paz» (p. 64). Además, se añadió que la conformación de estos recursos «puede cambiar dependiendo de los resultados de los PATR y su proceso de concertación» (p. 67).

No obstante, estas directrices generales han sido moldeadas por el gobierno del presidente Iván Duque, poniendo en riesgo la plena implementación de lo pactado en el Acuerdo Final, pues se ha reducido el presupuesto de los PDET y no se han acotado de manera efectiva los vacíos que dejó el Documento Conpes 3932 de 2018.

Para ilustrar lo anterior, resulta pertinente analizar algunos apartados del documento *Paz con legalidad* (Duque, 2018), el cual se constituye como una de las directrices fundamentales del nuevo gobierno en temas de víctimas, construcción de paz y posconflicto. Este documento, en la misma línea del Conpes 3932 de 2018, presenta criterios difusos para la obtención de recursos. Por ejemplo, se expone que se podrá conseguir financiación para los PDET a partir de recursos del sector privado y de cooperación internacional, pero no precisa los posibles aliados, los criterios de asignación y priorización del dinero, o los montos puntuales que serán asignados a los territorios.

Con respecto a la opción de financiación desde entidades privadas, se plantea la posibilidad de construir obras por regalías, sin embargo, el texto no estipula cuáles serán los porcentajes que se asignarán a cada una de las dieciséis zonas PDET, ni los criterios de distribución de recursos, ni las condiciones para aplicar a este tipo de financiación. Estrictamente, el documento enuncia que «se presentarán condiciones para que el esquema de Obras por Regalías beneficie proporcionalmente los municipios PDET» (Duque, 2018, p. 14). Adicionalmente, se plantea flexibilizar la reglamentación de las actividades económicas reguladas por el Estado colombiano, con el fin de beneficiar los territorios PDET: «Regulación para la estabilización: se revisarán las condiciones de acceso y operación a los sectores regulados para acondicionar las exigencias a las características de las zonas PDET» (p. 14). No obstante, no se establecen criterios diferenciadores por cada zona PDET y tampoco se estipula qué sectores regulados serían los beneficiados y en qué medida. Esto además puede ser riesgoso, pues podrían facilitarse las condiciones de ingreso y permanencia en los territorios, sin mayor control, a sectores regulados como la industria farmacéutica o el sector de hidrocarburos.

Otro ejemplo de las imprecisiones y los enormes vacíos del documento *Paz con legalidad*, se relaciona con la opción de financiación a través de cooperación internacional:

Dada la generosidad y el apoyo sostenido de parte de la comunidad internacional, ahora de parte del Gobierno y la Consejería se precisa

mayor coordinación y focalización de los recursos de cooperación internacional y multilaterales para la implementación, primordialmente dirigidos a proyectos que permitan la estabilización con el fin de garantizar proyectos productivos en los 170 municipios y en las zonas PDET, Programas de apoyo a las familias vinculadas al PNIS (Duque, 2018, p. 30).

Sin embargo, este etéreo apartado dificulta la canalización de los recursos producto de la cooperación internacional, pues no presenta las acciones concretas a emprender, los posibles aliados y los porcentajes puntuales que se espera obtener a partir de este mecanismo de financiación.

Por otro lado, la falta de voluntad política también se traduce en la falta de recursos y en los recortes presupuestales. Según el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 8 de mayo de 2020), si bien los dieciséis PDET formulados por las comunidades contaron con gran participación comunitaria y generaron una esperanza significativa en la ciudadanía, se han observado «pocos avances y una mínima coordinación con otros programas relevantes, como el Plan de Reparación Colectiva, establecido en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, y el Programa Nacional Integral para la Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS)» (p. 13).

[ 89 ]

Además de la mínima coordinación entre programas afines, otra de las posibles razones por la cual los avances en la implementación de los PDET son pocos es el recorte presupuestal planteado en el primer proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación. Según el Informe interpartidista sobre la implementación del Acuerdo Final publicado en 2019 establece que para julio de 2019 la inversión realizada, a través de obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, equivale al 0,08% del costo total requerido para su materialización (COL\$70,1 billones) (Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2019). Puntualmente, el informe manifiesta que es preocupante que después de un año tan solo se está invirtiendo en la implementación de los PDET 1,2% de lo que se debería para cumplir el Acuerdo de Paz.

En esta misma línea, se advierte que en los dos primeros años del gobierno de Iván Duque se ha invertido, a través de las obras de infraestructura comunitaria en los municipios PDET, COL\$141 mil millones, equivalentes a 0,2% del costo requerido para su materialización (Seguimiento multi-

partidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2020, p. 2). Estas cifras son muy preocupantes, pues si lo que se quiere es «lograr la estabilización del territorio y el cumplimiento de las metas del Acuerdo Final, se deberían estar ejecutando por lo menos COL\$4,67 billones al año” (p. 2).

Sin una voluntad política que se traduzca principalmente en recursos para los territorios PDET el potencial transformador de la participación ciudadana en estos programas es muy limitado. El objetivo de la participación transformadora es que las decisiones de la comunidad sean vinculantes y transformen materialmente las realidades en las que se enmarcan. Sin el presupuesto requerido no se podrán llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para que la población acceda a mejores condiciones de vida.

### **2.2.3 Implementación limitada de las Obras PDET**

Si bien fue muy amplia la participación de las comunidades en la construcción de los PDET, no es un logro que se hayan planteado colectivamente 32 808 iniciativas (ART, 2021, mayo 9) si su ejecución es incierta, pues depende de decisiones técnicas y de recursos económicos que no se están asignando a tiempo y si además las obras que se están ejecutando no resuelven las necesidades más urgentes de las comunidades. Una de las principales herramientas para ejecutar las iniciativas propuestas por las comunidades en cada uno de los ocho pilares de los PATR son las Obras PDET, las cuales consisten en una estrategia de la ART para atender las principales necesidades de las poblaciones rurales priorizadas en el corto plazo, a través de la ejecución de obras de baja escala y rápida ejecución (ART, s. f. d).

[ 90 ]

Las Obras PDET se dividieron inicialmente en tres componentes: infraestructura vial, proyectos sociales y comunitarios, y servicios públicos. Se pensaron como estrategias para mejorar la calidad de vida de las comunidades en el corto plazo, por lo tanto, los proyectos desarrollados no son grandes obras de infraestructura, sino pequeñas obras que incluyen, por ejemplo, el mejoramiento de vías terciarias, la construcción de puentes peatonales, el mejoramiento y ampliación de instituciones educativas, centros comunitarios, polideportivos, parques y puestos de salud, y la creación de filtros de agua y paneles solares (ART, s. f. d).

Si bien las Obras PDET buscan transformaciones materiales concretas, hasta el momento han presentado dos grandes problemas: en primer lugar, no es clara la articulación que tienen con cada una de las iniciativas propuestas

en los pilares de los PATR; y en segundo lugar, hasta el momento el impacto en la calidad de vida de las comunidades ha sido muy limitado debido al alcance de las obras.

Para ilustrar lo anterior se tomará como ejemplo el caso de la subregión PDET de Chocó, la cual está conformada por 14 municipios, 12 de Chocó y 2 de Antioquia. El criterio para seleccionar esta subregión responde a que el Chocó es el departamento PDET que tiene mayor cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI), alcanzando 65,40% (DANE, s. f.).

Si se calcula el promedio de las NBI de los 14 municipios que conforman la subregión, la cifra sigue siendo muy alta: 64,03% personas tienen NBI. Y si se calcula el promedio de las viviendas con servicios inadecuados la cifra es de 53,5%. Es decir, más de la mitad de los habitantes de la subregión Chocó tienen NBI y no cuentan con la infraestructura en servicios públicos necesaria (DANE, s. f.).

Las iniciativas propuestas por las comunidades y consagradas en el PATR de la subregión Chocó responden de manera integral a los datos anteriormente presentados. Se propuso el mejoramiento de la interconexión eléctrica en todos los municipios de la subregión, la pavimentación de varios corredores estratégicos, la creación de un hospital universitario, la construcción y ampliación de acueductos veredales, entre muchas otras iniciativas (Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó, 19 de septiembre de 2018).

[ 91 ]

Ahora bien, al analizar las cifras del DANE y los ejemplos de iniciativas propuestos por las comunidades a la luz de los avances en las obras PDET, el panorama resulta desolador. La ART afirma que, desde agosto de 2018, se han entregado 1039 Obras PDET (ART, 2021, mayo 9). De estos, en la subregión Chocó se han entregado 33 obras, 14 en el departamento de Antioquia y 19 en el departamento del Chocó. De estas, a su vez, 11 han sido la construcción de casas comunitarias o casetas comunales, 3 la construcción de aulas escolares, 2 obras que han fortalecido vías terciarias y las 3 restantes se dividen en la construcción de una placa polideportiva, la instalación de una planta fotovoltaica en una vereda del municipio de Riosucio y la construcción de un restaurante escolar. Estos son los avances en infraestructura que se han llevado a cabo en uno de los departamentos más afectados por la pobreza, el abandono estatal y la violencia.

Las obras que se han realizado en los tres años que han transcurrido desde que se firmó el PATR de la subregión no están cumpliendo con las expectativas que las comunidades plasmaron en el documento, ni están resolviendo necesidades urgentes como el acceso a servicios públicos esenciales. Si bien todavía quedan siete años de implementación de los PDET, los avances hasta el momento presentados son insuficientes, debido a que las obras ejecutadas no han abarcado ni 50% de los 170 municipios priorizados, ni están mejorando sustancialmente la calidad de vida de las comunidades.

En este artículo no se realizó un análisis sistemático de la implementación de las Obras PDET, sin embargo, en el ejemplo examinado, se encuentra que no hay sintonía entre las expectativas y necesidades de las comunidades y las pequeñas obras que se han ejecutado hasta el momento, lo cual limita los efectos de los procesos participativos que se llevaron a cabo para construir los PDET.

## Conclusión

[ 92 ] En la revisión documental sobre la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) entre el 2018 y 2020, a la luz del concepto de participación transformadora, se identificaron tres falencias que no han permitido que se constituyan como auténticos mecanismos de participación transformadora. Las tres falencias han generado en el proceso de implementación de los PDET que el potencial transformador de estos programas de desarrollo se vea limitado y que la naturaleza participativa de estos sea concebida más como una herramienta retórica, vacía de contenido, que como una verdadera herramienta de cambio social, que empodere a la ciudadanía a través de la materialización de sus deliberaciones.

Teniendo en cuenta que los territorios PDET fueron priorizados en razón de sus condiciones de violencia, pobreza y abandono estatal, es necesario que los procesos participativos que se lleven a cabo en los próximos años superen una visión formalista y simbólica de la participación, que den paso a una visión de la participación como transformadora y como una verdadera delegación del poder a la ciudadanía, permitiendo que las decisiones que se tomen desde las comunidades sean vinculantes para la administración.

Es necesario resaltar que la consolidación de una participación transformadora requiere, por un lado, mejoras metodológicas en el diseño participativo de la ruta PDET, incluyendo, por ejemplo, al acompañamiento

técnico, que en últimas determina la viabilidad de los proyectos en las primeras etapas de deliberación sobre las iniciativas, con el objetivo de no generar falsas expectativas en las comunidades. Por otro lado, también se requiere mayor voluntad política por parte del Gobierno, la cual se debe traducir en mayores recursos económicos para las zonas priorizadas y en criterios claros para la asignación de presupuestos, y para la sistematización y ejecución de las iniciativas definidas desde los territorios. Por último, se requiere el replanteamiento del alcance y la naturaleza de las Obras PDET. Solo de esta forma se podrán materializar los cambios estructurales que están plasmados en el Acuerdo de Paz, en los PDET y en los anhelos de las comunidades.

## Referencias bibliográficas

1. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2015, diciembre 2). *OCAD Paz*. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad\\_paz](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/ocad_paz)
2. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2018). Manual operativo implementación de actividades de desarrollo económico, ambiental y productivo en zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional. <https://www.renovacionterritorio.gov.co/galerias/descargar.php?idFile=23105>
3. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (2021, mayo 9). Los PDET unen a los colombianos. [http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los\\_pdet\\_unen\\_a\\_los\\_colombianos](http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_unen_a_los_colombianos)
4. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. a). PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. [http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial\\_PDET/](http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/)
5. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. b). ABC Ruta de construcción de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC\\_PDET\\_2019.pdf](https://www.renovacionterritorio.gov.co/UAECT/librerias/media/pdf/ABC_PDET_2019.pdf)
6. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. c). Fase subregional. Ruta de construcción del PDET. Carlos Arturo Arias. <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/PATR/>
7. Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s. f. d). Obras PDET. <http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/obraspdet/>
8. Agencia de Renovación del Territorio (ART) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Obras por impuestos. Manual operativo 2.0*. [https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/obras\\_x\\_impuestos](https://www.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/obras_x_impuestos)
9. Arnstein, Sherry. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
10. Asamblea General de las Naciones Unidas. A/HRC/43/3/Add.3. (8 de mayo de 2020). Situación de los derechos humanos en Colombia. Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.>



[hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DDHH-2019.pdf](http://hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/Infome-Anual-ONU-DDHH-2019.pdf)

11. Colombia. Agencia de Renovación del Territorio. Plan de Acción para la Transformación Regional Subregión Chocó. (19 de septiembre de 2018). <https://www.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23362>

12. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3932. (29 de junio de 2018). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>

13. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2366. (7 de diciembre de 2015). Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202366%20DEL%207%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>

14. Colombia. Presidencia 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.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

15. Connor, Desmond. (1988). A New Ladder of Citizen Participation. *National Civic Review*, 77 (3), pp. 249-257. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>

[ 94 ]

16. Cornwall, Andrea. (2008). Unpacking «Participation»: Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 269-283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>

17. Cornwall, Andrea & Brock, Karen. (2005). What Do Buzzwords Do for Development Policy? A Critical Look at «Participation», «Empowerment» and «Poverty Reduction». *Third World Quarterly*, 26 (7), pp. 1043-1060. <https://doi.org/10.1080/01436590500235603>

18. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Censo nacional de población y vivienda 2018. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

19. Duque, Iván. (2018). Paz con legalidad. *Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación*. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

20. Escobar Arango, Mariana. (2017, septiembre 13). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial pueden transformar la ruralidad y fortalecer la paz en Colombia. *LSE Latin America and Caribbean Blog*. <http://eprints.lse.ac.uk/84963/1/latamcaribbean-2017-09-13-los-programas-de-desarrollo-con-enfoque.pdf>

21. Fosu, Augustin Kwasi. (2015). Growth, Inequality and Poverty in Sub-Saharan Africa: Recent Progress in a Global Context. *Oxford Development Studies*, 43 (1), pp. 44-59. <https://doi.org/10.1080/13600818.2014.964195>

22. Fung, Archon. (2002). Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy (Manuscript Draft). *ResearchGate*. [https://www.researchgate.net/publication/228382837\\_Empowered\\_Participation\\_Reinventing\\_Urban\\_Democracy](https://www.researchgate.net/publication/228382837_Empowered_Participation_Reinventing_Urban_Democracy)

23. Fung, Archon y Wright, Erik Olin (eds.). (2003). En torno al gobierno participativo con poder de decisión. En: *Democracia en profundidad: Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

24. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2016). Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/finAcuerdoPazAgosto2016/12-11-2016-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf>

25. Guarín, Sergio; Tovar, Paulo y Amaya, Ana María. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición «El Sirirí». *Fundación Ideas para la Paz*. [http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET\\_Final.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/sirirPDET_Final.pdf)

26. Harper-Shipman, Takiyah. (2019). How Comprehensive is Comprehensive? Using Wangari Maathai as a Critique of the World Bank's Contemporary Development Model. *Third World Quarterly*, 40 (4), pp. 633-650. <https://doi.org/10.1080/01436597.2018.1549940>

27. Hoddinott, John. (2002). Participation and Poverty Reduction: An Analytical Framework and Overview of the Issues. *Journal of African Economies*, 11 (1), pp. 146-168. <https://doi.org/10.1093/jae/11.1.146>

28. 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](https://kroc.nd.edu/assets/284864/informe_2_instituto_kroc_final_with_logos.pdf)

29. Jara, Oscar. (2010). Popular Education and Social Change in Latin America. *Community Development Journal*, 45 (3), pp. 287-296. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsq022>

30. Jaramillo, Sergio. (2018). La paz territorial. En: García Villegas, Mauricio (ed.). *¿Cómo mejorar a Colombia?* (pp. 163-174). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

31. Kamruzzaman, Palash. (2009). Poverty Reduction Strategy Papers and the Rhetoric of Participation. *Development in Practice*, 19 (1), pp. 61-71. <https://doi.org/10.1080/09614520802576385>

32. Lederach, John Paul. (2016). *La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de paz*. Bogotá, D. C.: Semana.

33. Lemaitre Ripoll, Julieta. (2013). Diálogo sin debate: la participación en los decretos de la Ley de Víctimas. *Revista de Derecho Público*, 31, pp. 1-37. [https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com\\_revista/archivos/derechopub/pub391.pdf](https://derechopublico.uniandes.edu.co/components/com_revista/archivos/derechopub/pub391.pdf)

34. Lemaitre Ripoll, Julieta. (2018). «Pa´lante es pa´ya»: las mujeres desplazadas y la reconstrucción desde abajo. En: García Villegas, Mauricio (ed.). *¿Cómo mejorar a Colombia?* (pp. 145-162). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

35. Lukensmeyer, Carolyn; Goldman, Joe & Stern, David. (2011). Assessing Public Participation in an Open Government Era: A Review of Federal Agency Plans. *IBM Center for The Business of Government & Fostering Transparency and Democracy Series*. <http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Assessing%20Public%20Participation%20in%20an%20Open%20Government%20Era.pdf>

36. Lundy, Patricia & McGovern, Mark. (2008). Whose Justice? Rethinking Transitional Justice from the Bottom Up. *Journal of Law and Society*, 35 (2), pp. 265-292. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6478.2008.00438.x>

37. Platteau, Jean-Philippe & Abraham, Anita. (2002). Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections. *The Journal of Development Studies*, 39 (2), pp. 104-136. <https://doi.org/10.1080/00220380412331322771>

38. Ribot, Jesse. (1996). Participation Without Representation: Chiefs, Councils and Forestry Law in the West African Sahel. *Cultural Survival Quarterly*, 20, pp. 1-10.

39. Saffon Sanín, María Paula y Tacha Gutiérrez, Viviana. (2018). *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá, D. C.: Dejusticia.

40. Sánchez González, José Juan. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), pp. 51-73.

[ 96 ]

Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. (2019). Informe 01. ¿En qué va el Acuerdo de Paz a un año del gobierno Duque? Retos y recomendaciones. [https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8\\_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/883ff8_65cb9590aead4a1dba52704146147f18.pdf)

41. Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz. (2020). Informe 04. ¿En qué va la paz a 2 años del gobierno Duque? [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf)

42. Valencia Agudelo, Germán Darío. (2020). Editorial. Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz. *Estudios Políticos*, 57, pp. 10-16. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a01>

43. White, Sarah. (1996). Depoliticising Development: The Uses and Abuses of Participation. *Development in Practice*, 6 (1), pp. 6-15. <https://doi.org/10.1080/0961452961000157564>