



DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE GRADO

Yo Giovanni Parra Oviedo identificado con la C.C. 79.855.071 de Bogotá, estudiante de la Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás, como autor del trabajo de grado presentado y titulado:

La Incidencia de los PDET en la Transformación Estructural de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense.

Dirigido por: Yamid Gabriel Lozano Torres

En referencia al documento, su autor, abajo firmante declaro que:

- El trabajo de grado es inédito, original y de mi exclusiva autoría.
- El contenido del texto y el título no vulneran ningún tipo de derecho de autor, literario, de propiedad o marca de otras personas.
- Asumo la total responsabilidad del contenido expuesto en el trabajo de grado.
- El documento cumple con los requerimientos éticos, bioéticos y de integridad científica de la investigación.

Así mismo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido del trabajo de grado presentado, como lo indica la Ley 44 de 1993 Sobre Derechos de Autor, el Art. 61 de la Constitución Política de Colombia, el Art. 671 del Código Civil y demás disposiciones legales.

En Bogotá a los 29 del mes de Noviembre de 2022.

Firma:

Giovanni Parra Oviedo

C.C 79.855.071

**La Incidencia de los PDET en la Transformación Estructural de la Subregión Pacífico
Frontera Nariñense**

**Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Gobierno y Relaciones
Internacionales**

Autor

Giovanni Parra Oviedo¹

Director

Mag. Yamid Gabriel Lozano Torres

Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales

Universidad Santo Tomás Sede Bogotá

Bogotá D,C

2023

¹ Estudiante de la Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomás,
giovanniparra@usantotomas.edu.co

La Incidencia de los PDET en la Transformación Estructural de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense

Resumen

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET, se constituyen como un eje transversal del Acuerdo Final de Paz de 2016 y la Reforma Rural Integral, cuya finalidad es cerrar las brechas sociales, políticas y económicas entre la ruralidad y los centros urbanos, de modo que se logren intervenir y erradicar los factores que históricamente han reproducido el conflicto armado y los ciclos de violencia en el campo colombiano. La investigación es de corte cualitativo y toma como estudio de caso la subregión Pacífico Frontera Nariñense, su objetivo principal es determinar el rol que tienen los PDET en la transformación estructural de la subregión, mediante la recolección y análisis descriptivo de información, en un ejercicio de triangulación de fuentes teóricas, informes de seguimiento, bases de datos oficiales, documentos de política pública, información oficial de primera mano obtenida vía derecho de petición y el marco normativo de la implementación. El estudio concluye principalmente que los PDET, pueden definirse como un instrumento que incide con su potencial transformador en la construcción de procesos de gobernanza, planificación administrativa, política pública y participación ciudadana, idóneo, eficiente y eficaz en la búsqueda, concreción y establecimiento de una paz estable y duradera en los campos y territorios rurales de Colombia.

Palabras Clave: Gobernanza, Planificación, Política Pública, Colombia, Paz.

Abstract

The Development Programs with a Territorial Approach – PDET, are constituted as a transversal axis of the Final Peace Agreement of 2016 and the Integral Rural Reform, whose purpose is to close the social, political, and economic gaps between rurality and urban centers, so that it is possible to intervene and eradicate the factors that have historically reproduced the

armed conflict and the cycles of violence in the Colombian countryside. The research is qualitative and takes as a case study the Pacific Border Nariñense subregion, its main objective is to determine the role of the implementation of the PDET in the structural transformation of the subregion, through the collection and descriptive analysis of information, in an exercise of triangulation of theoretical sources, monitoring reports, official databases, public policy documents, official first-hand information obtained via the right of petition and the regulatory framework of implementation. The study mainly concludes that the PDETs can be defined as an instrument that affects their transformative potential in the construction of governance processes, administrative planning, public policy, and citizen participation, suitable, efficient and effective in the search, realization and establishment of a stable and lasting peace in the rural fields and territories of Colombia.

Keywords: Governance, Planning, Public Policies, Colombia, Peace.

Introducción

La firma del Acuerdo Final de Paz entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 2016, así como su incorporación en la Constitución Nacional por medio de un Acto Legislativo, trajo consigo una serie de retos y desafíos para los gobiernos de turno en adelante encargados de su implementación, en torno a la formulación de políticas públicas que permitan contener, mitigar y superar las brechas existentes entre el campo y los centros urbanos, interviniendo a través de planes, programas y proyectos, los factores estructurales que históricamente han perpetuado el conflicto armado en las zonas rurales más apartadas de la geografía nacional. En consecuencia, se estableció y desarrolló un amplio marco legal y normativo para la implementación del Acuerdo Final, dentro del cual se encuentra la expedición del Decreto Ley 893 de 2017 que reglamento y dio paso a la creación

de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en 16 subregiones y 170 municipios priorizados para el posconflicto.

El objeto principal de los (PDET) consiste en la transformación estructural de la ruralidad y el cierre de las brechas existentes entre el campo y las ciudades, de modo que se logren sentar las bases para el establecimiento de una paz estable y duradera en los territorios que fueron priorizados para el postconflicto de acuerdo con las siguientes características: (i) graves afectaciones por causa del conflicto armado, (ii) altos niveles de pobreza multidimensional; (iii) ausencia o débil accionar del Estado y su aparato institucional y (iv) presencia y proliferación de cultivos y economías ilícitas. La implementación de los (PDET) está en cabeza de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), entidad descentralizada del sector central adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia.

Sin embargo, los procesos de transición hacia la paz no son perfectos y pueden experimentar diversos sucesos de índole política, económica, social o cultural que pueden afectar la implementación; en nuestro contexto el proceso no escapa a estas particularidades, pues en la práctica el primer punto del Acuerdo Final y en especial los (PDET) como un componente transversal de la Reforma Rural Integral (RRI), están en riesgo de no cumplir con los tiempos establecidos en los cronogramas del Plan Marco de Implementación (PMI) del Acuerdo Final y el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) que desarrollan las iniciativas y proyectos (PDET) en cada una de las subregiones.

El presente artículo pretende hacer un análisis descriptivo e interpretativo del estado actual de la implementación de los proyectos (PDET) en la subregión priorizada Pacífico Frontera Nariñense, altamente afectada por abandono estatal y las problemáticas sociales, económicas y culturales subyacentes al conflicto armado; con el fin de responder a la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido la incidencia de los (PDET) en la superación de los

factores estructurales que históricamente han perpetuado la violencia en la subregión Pacífico Frontera Nariñense a cinco años de la implementación del Acuerdo Final de Paz?.

El objetivo general de la investigación es determinar el rol de los (PDET) en la transformación estructural de la subregión Pacífico Frontera Nariñense, analizando el alcance de su implementación como mecanismo de planificación y gestión administrativa, instrumento de política pública, proceso de gobernanza participativa y motor para el establecimiento de una paz estable y duradera en los territorios; observando el proceso desde su establecimiento y reglamentación en 2017 hasta los informes de implementación y actualización emitidos por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) entre finales del 2021 y el primer semestre de 2022.

Asimismo, los objetivos específicos a los que apunta la investigación son en primer lugar, describir las características geográficas, demográficas y socioeconómicas de la subregión y su relación con la implementación de los (PDET); en segundo lugar, establecer los procesos de gobernanza participativa alcanzados entre la ciudadanía, los órganos gubernamentales del nivel central y territorial de la administración y los demás actores estratégicos encargados de la concreción y materialización de las iniciativas (PDET) en la subregión y en tercer lugar, identificar cuál ha sido el avance de la implementación y el estado de la ruta de gestión de las iniciativas y proyectos (PDET) priorizados en el (PATR) de la subregión Pacífico Frontera Nariñense.

Por último, en términos metodológicos la investigación tiene un enfoque de corte cualitativo y su alcance estará determinado por una interpretación heurística de los datos y un análisis descriptivo del fenómeno que permitirá detallar su naturaleza, trascendencia y formas de manifestación, por medio de técnicas de recolección de datos como la revisión documental, el análisis estadístico y la observación indirecta, en un ejercicio metodológico de triangulación

entre fuentes teórico - conceptuales, informes institucionales de seguimiento, bases de datos oficiales, documentos de política pública, el marco legal y normativo e información oficial de primera mano suministrada por la Oficina de Planeación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en respuesta a un derecho de petición; el estudio de caso se encuadra dentro de la línea de investigación tomasina de Gobernabilidad e Instituciones Políticas.

El documento se estructura en cuatro secciones, la primera se refiere a un marco teórico estructurado sobre cuatro categorías conceptuales: políticas públicas, gobernanza, participación ciudadana e implementación de políticas públicas; la segunda, a una introducción sobre la naturaleza administrativa de los (PDET), describiendo singularidades sociales y demográficas de la subregión Pacífico Frontera Nariñense y la relación de estas con las características para ser clasificado como un territorio priorizado para el postconflicto; en la tercera sección, se describen los procesos de Gobernanza y Planeación Participativa que se establecen en la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR); en la última sección, se expone la metodología de la Hoja de Ruta que prioriza las iniciativas y desarrolla los (PDET), así como un análisis del estado actual de la implementación de los proyectos de inversión pública y social en la subregión. Finalmente, se presenta la discusión de los resultados obtenidos en la investigación y sus correspondientes conclusiones.

Marco Teórico

El Estado Social y Democrático de Derecho tiene entre sus fines esenciales, facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones que afectan la vida política, social, económica y cultural de la nación; la toma de decisiones como una expresión de la actividad de la administración se materializa a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, lo cual implica procesos de colaboración armónica entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad civil; en tal sentido y para efectos de la resolución del

problema de investigación, el marco teórico se desarrolla en torno al análisis de las siguientes categorías conceptuales: Políticas Públicas, Gobernanza, Participación Ciudadana e Implementación de las Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas como una expresión de la actividad de la Administración se pueden entender desde varias aristas, para Tamayo (1997) representan un procedimiento administrativo cuyo objetivo conduce a la toma de decisiones y acciones por parte de los entes gubernamentales, para intervenir y solucionar los problemas públicos considerados como prioritarios por la ciudadanía y el propio gobierno en una coyuntura determinada (p. 281); de modo similar, Aguilar (2009) considera que son un conjunto de acciones estatales coordinadas, que se direccionan a la materialización de objetivos, metas y propósitos, considerados de alto impacto para la sociedad y cuya resolución es considerada de gran interés en la búsqueda del bien común (p. 14); asimismo, es pertinente subrayar a Merino (2013) cuando argumenta que son decisiones tomadas por entidades estatales, sin una intervención activa de los particulares, cuya finalidad es modificar el statu quo mediante el aprovechamiento de los recursos físicos, económicos e intelectuales dispuestos por la administración para el cumplimiento de dicho objetivo en el corto y largo plazo (p. 17).

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se pueden definir como un instrumento de planeación para el desarrollo de obras, iniciativas y proyectos, cuya implementación obedece no solo a una acción positiva o negativa de la Administración frente a una agenda pública determinada, sino también a un proceso congruente y coordinado de toma de decisiones, gestión administrativa, implementación y colaboración institucional multinivel, que se acompasa con el concepto de Ordoñez (2013) cuando afirma que “la política pública es el conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y los recursos disponibles viabilizan el logro de objetivos sociales” (p.10). También se relaciona

con lo planteado por Velásquez (2009) cuando se refiere a concebir las políticas públicas, como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, llevado a cabo por autoridades públicas con una eventual participación de los particulares y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática” (p.156).

Finalmente, las políticas públicas se pueden analizar como un proceso gradual de gestión en donde eventualmente interactúan la administración y los diferentes actores sociales, en la búsqueda de soluciones idóneas y convenientes a las demandas y exigencias de más prioridad para la sociedad; en relación con lo anterior, Calderón (2016) señala que las políticas públicas se constituyen como herramientas eficaces de gobernanza, ya que permiten legitimar las acciones estatales, al tiempo que consolidan vínculos de confianza entre la ciudadanía y sus diferentes instituciones; de tal forma que logran encuadrar la ejecución de planes, programas y proyectos dentro de contextos y escenarios de participación ciudadana y desarrollo humano (p.69).

Por otro lado, se encuentra la categoría conceptual de Gobernanza, la cual halla su pertinencia para el presente análisis, en su interrelación directa con otras categorías conceptuales como política pública y participación ciudadana, en la medida que permite comprender las eventuales relaciones de poder que se presentan entre los diferentes órganos de la administración y los demás actores involucrados en la toma de decisiones, su gestión e implementación. Lo anterior responde a lo planteado por Palma (2018) cuando afirma que un concepto de gobernanza responde a un modelo alternativo de gestión pública que se dio como respuesta a la hiper burocratización del Estado, resultando en un proceso de inclusión de la ciudadanía en la solución de los problemas públicos, a fines de fomentar un gobierno abierto y en redes de cooperación” (p.31); en ese mismo orden de ideas, Aguilar (2007) plantea que la gobernanza debe observarse desde un enfoque postburocrático que va más allá de la simple acción unilateral y vertical de los gobiernos y apunta más hacia la necesidad de incluir a

diversos sectores de la sociedad en la gestión eficiente y eficaz de las decisiones (p.17); del mismo modo, Revész (2009) define la gobernanza como un entramado de reglas, relaciones jerárquico-lineales y nuevas formas de gestionar lo público, en donde los agentes económicos y sociales involucrados llegan a ejercer roles tan importantes como los de los actores políticos o administrativos (p.39).

De igual manera, teniendo en cuenta que el Estado Social de Derecho es centralizado políticamente y descentralizado administrativamente, también es pertinente abordar el concepto de gobernanza desde un enfoque territorial; Espinosa (2009) lo concibe como un proceso social que se desenvuelve en un ámbito espacial determinado, en un contexto geopolítico en donde los acontecimientos globales logran tener efectos sobre lo local y nacional (p.288); en ese orden de ideas, Rosas-Ferrusca et al (2012) plantea que “la gobernanza territorial es una precondition para la cohesión territorial, mediante la participación de distintos actores que operan en las diferentes escalas; por tanto, el reto principal para una buena gobernanza territorial es generar las condiciones más favorables para el desarrollo de la misma”(p.118). Por último, para Calderón y Ruiz (2018) “La gobernanza local, entendida como una posibilidad de diálogo, favorece las relaciones entre el gobierno y la sociedad, pues se condensa en oportunidades de generar procesos de gobernabilidad democrática, a partir de la construcción de múltiples escenarios de participación ciudadana y canales legítimos de comunicación” (p.51).

Asimismo, el concepto de Participación Ciudadana resulta relevante y pertinente para el presente estudio, puesto que implica el desarrollo de uno de los principios medulares sobre los que se funda el Estado Social y Democrático de Derecho y por ende las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados; así como la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, teniendo en cuenta que garantizar la participación de la ciudadanía en la toma de las decisiones también constituye uno de sus principales fines. Los mecanismos de

participación contenidos en la Constitución Política de 1991 establecen el deber de la administración a través de su aparato institucional de contribuir a la creación, organización y promoción de asociaciones cívicas, comunitarias, étnicas y no gubernamentales, para que propongan, diseñen y construyan mecanismos de representación, que estimulen la participación ciudadana en la toma de las decisiones estatales, fortaleciendo así la veeduría y el control sobre la administración e inversión de los bienes y recursos públicos, así como la correspondiente rendición de cuentas.

De acuerdo con Gillen (2009) citado en Calderón (2016) participar no solo implica expresar la opinión sobre una determinada decisión o actuación; participar también supone un determinado grado de acción que conduzca a la creación de un sentimiento de pertenencia por los bienes públicos (p.65); de igual manera, Diaz (2017) “entiende la participación ciudadana como el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos públicos, ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones con los entes gubernamentales e incidir en ellas” (p.343); del mismo modo, para Martínez (2009) “la participación ciudadana y sus instituciones están vinculadas a modelos específicos de democracia; desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, no es sólo un asunto de eficiencia administrativa, sino más bien una cuestión ligada a un proyecto político y a una visión de sociedad” (p.38).

En conclusión, en relación con la materialización de las decisiones estatales y su accionar a través del ciclo de las políticas públicas, es pertinente resaltar el principio de la participación ciudadana como un elemento fundamental en la relación de gobernanza entre la administración y los demás actores sociales involucrados en el proceso de agendamiento, concertación y toma de decisiones frente a la intervención de los problemas públicos; ya que por un lado, permite realizar la trazabilidad de la acción gubernamental por medio de ejercicios

de veeduría, seguimiento y evaluación de resultados y, de otra parte, legitima las acciones de la administración en términos de eficiencia, eficacia y legitimidad de la acción gubernamental.

En cuanto a la implementación como una categoría de análisis conceptual, es pertinente resaltar que en esta etapa del ciclo de las políticas públicas, es altamente probable que eventualmente se puedan generar interacciones sinérgicas entre la administración y los demás actores sociales involucrados, que generalmente tienden a dinamizar y descentralizar los procedimientos; sin embargo, en la práctica los procesos de implementación tienen una fuerte tendencia a la centralización político - administrativa en la gestión de las decisiones y la distribución de los recursos; en términos de Aguilar (1996) “más allá del diseño de la decisión, está la implementación y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas con sus intereses y hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos” (p.35).

En consonancia con lo anterior, Ballart y Ramió (2000) proponen que para una adecuada implementación de las políticas públicas, es necesario tener en cuenta los enfoques de gestión administrativa denominados como: *top – down* en donde prima la estructura organizacional jerárquica y las decisiones van descendiendo a los niveles inferiores de la administración para ser transmitidas o ejecutadas por los gestores y *bottom – up*, que implica centrar el análisis en las interacciones que se suscitan entre el funcionario que trasmite la decisión y el destinatario final de las políticas públicas.

Desde la perspectiva de Arias (2019) el enfoque político administrativo *top-down* o (arriba - abajo o vertical) a pesar de ser eficiente en términos burocráticos, no contempla la importancia y trascendencia de las demandas sociales, el grado de consenso y disenso existente entre los actores involucrados o los objetivos en común que se persiguen, caracterizándose por una excesiva centralización de las decisiones, que transforma la

implementación de las políticas públicas en un simple trámite administrativo de tipo lineal y jerárquico. De otra parte, el enfoque *bottom – up* o (desde abajo) es más flexible y se direcciona a ver el proceso de implementación desde los destinatarios de las políticas públicas y su relación con los órganos del nivel local o territorial encargados de su gestión y ejecución (p. 10).

En suma, la dimensión organizativa y el ambiente político son elementos de gran importancia para que las políticas públicas logren tener un impacto eficaz en la sociedad; desde su etapa de formulación se deben tener en cuenta las posibles tensiones, retos y complementariedades de índole política y organizacional, que subyacen a la etapa de la implementación. La puesta en marcha de los enfoques de gestión administrativa *top -down* o *bottom -up* en un contexto territorial determinado, dependerá en gran medida de las singularidades del entorno social y administrativo en el que se formulan, gestionan e implementan las políticas públicas (Aguilar, 1996, p. 90).

Los PDET como Motor de Transformación para la Subregión Pacífico Frontera Nariñense

Con la firma del Acuerdo Final de Paz entre el gobierno colombiano en cabeza de Juan Manuel Santos y la extinta guerrilla de las (FARC) en noviembre de 2016, se dio paso a un proceso de transición hacia la construcción de una paz estable y duradera a través de la implementación de los 6 puntos del Acuerdo y en especial del primer punto referente a la Reforma Rural Integral (RRI) y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que se direccionan en la transformación estructural del campo y de los territorios rurales que históricamente han sido afectados por el conflicto armado.

El Acuerdo Final de Paz tiene un enfoque de derechos diferencial que garantiza la implementación de los (PDET) en condiciones de igualdad, pluralismo y participación, priorizando los territorios con mayor presencia de factores estructurales como: pobreza

multidimensional, abandono estatal, desigualdad, marginalidad, desempleo, discriminación, falta de oportunidades, necesidades básicas insatisfechas, violencia armada y exclusión social; el Acuerdo también contempla un enfoque territorial que supone tomar en consideración las particularidades sociales, económicas y culturales propias de las comunidades y de sus entornos, así como la participación activa de la ciudadanía y la sociedad civil en la toma de decisiones y la formulación e implementación de las políticas públicas.

Los (PDET) como un componente transversal a la Reforma Rural Integral (RRI), se constituyen como instrumentos de planificación, gestión y desarrollo local, que buscan cumplir con los principales objetivos de la misma consistentes en: (i) la transformación estructural de la ruralidad colombiana; (ii) el cierre de las brechas existentes entre el campo y los principales centros urbanos y (iii) el establecimiento de una paz territorial sostenible a largo plazo (Acuerdo Final de Paz, 2016, p. 21).

Por consiguiente, dentro del marco normativo que regula el Acuerdo Final de Paz, se expidió el Decreto Ley 893 de 2017 en virtud del cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) y se priorizaron 170 municipios agrupados en 16 subregiones a nivel nacional. Los criterios de priorización se dieron de acuerdo con las siguientes características: (i) graves afectaciones por causa de la violencia y el conflicto armado; (ii) altos niveles de pobreza multidimensional; (iii) abandono estatal y debilidad institucional y (iv) presencia de cultivos ilícitos y otras economías ilegales (minería y narcotráfico); los municipios (PDET) se ubican en 19 de los 32 departamentos del país, con poco más de 6 millones de habitantes, 2,5 millones de víctimas del conflicto armado, el 24% de la población rural colombiana, el 57% de la población rural con niveles de pobreza multidimensional y ocupan el 36% del territorio nacional (Triage Poblacional PDET, 2021a, p. 8).

La construcción de los (PDET) se realizó con la participación de las comunidades en los niveles veredal y municipal, permitiendo el planteamiento de 32.808 iniciativas, distribuidas en 8

pilares y contenidas en los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) de cada una de las 16 subregiones, plasmando en ellas las necesidades más urgentes de las comunidades a partir de la concertación de más de 200.000 participantes a nivel nacional; dicho proceso contó con el apoyo de entidades gubernamentales en los niveles de colaboración central y territorial, organismos multilaterales de cooperación internacional, la sociedad civil y el sector privado de la economía.

Las iniciativas (PDET) contenidas en los (PATR) se encuentran distribuidas en 8 pilares de inversión pública y social: (i) Ordenamiento de la Propiedad Rural y Uso del Suelo; (ii) Infraestructura y Adecuación de Tierras; (iii) Salud Rural; (iv) Educación Rural y Primera Infancia; (v) Vivienda, Agua Potable y Saneamiento Básico; (vi) Reactivación Económica Rural; (vii) Seguridad Alimentaria Rural y (viii) Reconciliación y Construcción de Paz Territorial.

La finalidad de los (PDET) consiste en el aseguramiento de condiciones de vida digna a los habitantes de las zonas rurales colombianas, que garanticen el goce pleno de sus derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales y culturales, el acceso a bienes y servicios públicos y privados, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía familiar y campesina, el fortalecimiento de organizaciones comunitarias y de mujeres campesinas, la integración de las regiones más afectadas por la violencia, así como la inclusión de los enfoques étnico y de género en la toma de decisiones y la construcción de escenarios de paz estable y duradera (Acuerdo Final de Paz, 2016, pp. 14 - 20).

Por lo anterior, el ejercicio de análisis halla su pertinencia en la situación actual de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense, toda vez que es una de las zonas del país con más altos índices de afectaciones por la violencia e históricamente ligada a fenómenos de desigualdad, racismo y exclusión social, presentando un Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas del 76,1%%, un Índice de Pobreza Multidimensional del 93,4% y un Índice de Calidad de Vida del 48.6% en contraste con los Índices Departamentales de 43.8%, 34% y

69% respectivamente; también se evidencia debilidad institucional y un bajo rendimiento económico y tributario de las entidades territoriales con un desempeño fiscal medio municipal del 63,4%, además de una alta presencia de grupos armados organizados ilegales, cultivos ilícitos, narcotráfico y minería ilegal (Agencia de Renovación del Territorio, 2018, p. 8).

La Subregión Pacífico Frontera Nariñense se encuentra en una ubicación geográfica privilegiada puesto que limita con los departamentos del Cauca y Putumayo, el Océano Pacífico y la República del Ecuador, está compuesta por 11 municipios priorizados, El Charco, Barbacoas, La Tola, Magüi Payán, Olaya Herrera, Mosquera, Francisco Pizarro, Roberto Payán, Ricaurte, Santa Bárbara de Iscuandé y San Andrés de Tumaco (Agencia de Renovación del Territorio, 2021b, p. 91).

En términos demográficos la medición más reciente de la subregión muestra una población de 467.074 habitantes, el 50,2% Mujeres y el 49,8 % Hombres, en su mayoría afrodescendientes, indígenas y campesinos; también indica que la distribución de la población es desigual considerando que el 68,3% habita en las zonas rurales y el 31,7% en las zonas urbanas y cabeceras municipales (Agencia de Renovación del Territorio, 2021c, p.109).

Los municipios de la subregión han sido priorizados para su intervención a través de los (PDET), por encontrarse altos niveles de afectación por la violencia y el conflicto armado, situaciones de pobreza extrema, abandono estatal y presencia de cultivos y economías ilícitas; es así como dentro de la subregión existe un universo de 305.195 personas que se encuentran en situación de pobreza multidimensional, de ellas un 63% habita en las zonas urbanas y un 78% en las zonas rurales, para un promedio del 74% del total de la población subregional; el municipio que muestra el índice más alto de pobreza multidimensional es Magüi con un 91%, seguido de los municipios de El Charco y Roberto Payán que se ubican en el mismo nivel con un 85%, siendo Tumaco con un 63% el municipio con los indicadores más bajos de la subregión (Agencia de Renovación del Territorio, 2021c, p.109).

Aunado a lo anterior, entre los años 1984 a 2020 se han producido un total de 376.727 hechos victimizantes, los municipios más afectados por la violencia son Tumaco y El Charco con un 63% de los hechos victimizantes reportados para la subregión; los principales sucesos victimizantes son secuestro, extorsión, minado antipersonal, despojo de tierras, homicidios de líderes sociales, reclutamiento forzado de menores y el confinamiento de la población; se manifiestan con mucha regularidad al sur de la subregión específicamente en los municipios de Tumaco y Barbacoas, el desplazamiento forzado intraurbano y rural es uno de los hechos victimizantes más recurrentes (Agencia de Renovación del Territorio, 2021c, p. 135).

De otra parte, dada la ubicación geográfica privilegiada de la subregión, esta se convierte en un punto estratégico para la producción de cultivos ilícitos, por lo que las mediciones muestran que en la subregión existen el 19,8% de los cultivos ilícitos del país, aproximadamente 30.718 de las 141.617 hectáreas sembradas en las demás subregiones (PDET). La mayor concentración de los cultivos ilícitos está ubicada en el municipio de Tumaco, que registra un 40,31% del total de las hectáreas, seguido por los municipios de El Charco con un 17,8% y Olaya Herrera con un 11,6 % (2021c, p.116).

En suma, lo anteriormente expuesto denota la necesidad de establecer cuál es la situación actual de la implementación y ejecución de las iniciativas contenidas en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) subregional; por tanto, a corte de diciembre de 2021 según los datos de la (ART) y de acuerdo al impacto de las iniciativas en cada uno de los pilares (PDET), se han entregado 67 títulos de formalización de tierras; 468 habitantes de Tumaco, El Charco y Santa Bárbara son nuevos usuarios del servicio de energía eléctrica; la cobertura de afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud se ubica en un 68% aumentando 0,8 p.p. frente al año 2020.

Finalmente, la cobertura de cuidados a niños y niñas rurales de la primera infancia se ubicó en el 32,3% incrementando en 6,8 p.p. con respecto a 2020; el porcentaje de los hogares

con acceso al servicio de acueducto y alcantarillado en 2020 fue de 55,7 % y 44,3 % respectivamente, aumentando la cobertura en 9,2 p.p.; en cuanto a la reactivación económica fueron aprobados 1.908 créditos a pequeños productores agrícolas y en temas de seguridad alimentaria 1.411 hogares se beneficiaron de prácticas agroecológicas, finalmente frente al tema de seguridad la tasa de homicidios en la subregión aumentó en un 13,5% frente al año inmediatamente anterior (Agencia de Renovación del Territorio, 2021b, p. 93).

Los PDET como un instrumento de Gobernanza Participativa en la Subregión Pacífico Frontera Nariñense

La implementación de los (PDET) y la construcción del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense, permite identificar un proceso de gobernanza participativa que se lleva a cabo desde y para los territorios, a través de un ejercicio coordinado y mancomunado de colaboración y participación entre autoridades e instituciones del nivel central y departamental de la administración, las alcaldías de los municipios priorizados, las comunidades campesinas, los grupos étnicos, los órganos de cooperación internacional y los principales sectores de la economía presentes en la subregión.

Dentro del marco normativo del Decreto Ley 893 de 2017 se estipula que para la implementación de los (PDET), los actores involucrados deben contar con un instrumento de planeación que les permita la intervención de las problemáticas con más celeridad de acuerdo a los pilares (PDET); por consiguiente en la construcción del (PATR) se pueden identificar tres niveles de Gobernanza Participativa a saber: (i) desarrollo de la formulación del Plan en sus tres fases de concertación territorial; (ii) inclusión de las iniciativas resultado del (PATR) en los Planes de Desarrollo Municipal y (iii) seguimiento participativo de los Grupos Motor a los proyectos en ejecución de mayor interés para los municipios.

Durante el proceso de formulación del (PATR) de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), aplicó una metodología que se desarrolló en tres fases de participación comunitaria: (i) veredal; (ii) municipal y (iii) subregional; su estructuración contó con la participación de aproximadamente 9800 actores propios de los territorios y 11 alcaldías municipales, dando como resultado la construcción y firma de 11 Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (PCTR), 2 Pactos Étnicos, 11 Pactos Municipales para la Transformación Regional (PMTR) y 1 Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) (Agencia de Renovación del Territorio, 2018, p. 1).

La fase veredal o sub-municipal de la construcción del (PATR) se desarrolló con base en las rutas metodológicas propuestas por la (ART), pero dadas las características de los actores involucrados en su mayoría población indígena y afrodescendiente organizados en Resguardos, Consejos Comunitarios y Asociaciones Campesinas, se presentó la necesidad de adaptar la metodología a las necesidades particulares de cada vereda y municipio de acuerdo con los enfoques territorial, étnico y de género.

La aplicación de la ruta metodológica concertada definió unas Unidades Básicas de Participación (veredas, resguardos, territorios colectivos) realizando 140 pre-asambleas donde se identificaron no sólo las principales problemáticas sociales, económicas y culturales, sino también las potencialidades y oportunidades de los territorios, en esta etapa del proceso de formulación del instrumento se nombraron los delegados veredales a los Grupos Motor (2018, p. 3). La conformación de los Grupos Motor fue el resultado de una interacción armónica y coordinada entre la (ART), las administraciones municipales y las diferentes organizaciones sociales, campesinas y étnicas, denotando un fuerte ejercicio de Gobernanza Participativa en el proceso de construcción de las iniciativas municipales y subregionales del (PATR) (p. 4).

Posteriormente, como resultado de los 11 encuentros de los Grupos Motor y del análisis de las iniciativas y su impacto en cada uno de los 8 pilares (PDET), se organizaron mesas de

trabajo con las administraciones municipales y la (ART), logrando la construcción de 11 Pactos Comunitarios de Transformación Regional (PCTR), instrumentos de política pública que contienen las demandas, oportunidades e iniciativas de los territorios desde una visión veredal organizada por pilares (PDET); la conformación de los Grupos Motor fue el resultado de una interacción armónica y coordinada entre la (ART), las administraciones municipales y las diferentes organizaciones sociales, campesinas y étnicas, denotando un fuerte ejercicio de Gobernanza Participativa en el proceso de construcción de las iniciativas subregionales (p. 4).

En la fase Municipal se dio lugar a los diálogos preparatorios, que contaron con el involucramiento de nuevos actores como colectivos de mujeres, organizaciones sociales, las víctimas, los gremios y el sector productivo de la economía; las propuestas de visión y análisis territorial se prepararon a partir de documentos de planeación como los planes de desarrollo municipal y los planes de vida y salvaguarda étnica (p.5).

Como resultado de la fase municipal se construyeron, concertaron y validaron 11 Pactos Municipales de Transformación Regional (PMTR) y su desarrollo se produjo en las cabeceras municipales con la presencia activa de los Grupos Motor, los participantes de los diálogos preparatorios, los representantes gubernamentales en todos los niveles y los colectivos étnicos territoriales, estos pactos municipales se firmaron por los alcaldes municipales y representantes territoriales de la (ART); en esta etapa del ejercicio de gobernanza se destacó la participación proactiva de las comunidades campesinas y los grupos étnicos presentes en la subregión, lo cual legitima y fortalece la relación de gobernabilidad en los territorios priorizados (p.5).

Del mismo modo, en la fase subregional al igual que en la municipal, se analizaron los (PMTR) para obtener las propuestas e iniciativas más relevantes, efectuando el mapeo de los actores estratégicos por pilar (PDET); en esta etapa de la formulación también se organizaron los insumos para proseguir con las etapas de pre-alistamiento y de diálogos preparatorios

subregionales, que se concertaron en 8 jornadas de trabajo con la Gobernación de Nariño y las dependencias competentes encargadas de acuerdo con cada uno de los pilares (PDET).

Para terminar, como en las anteriores fases del proceso de formulación del instrumento, se conformaron mesas de trabajo mancomunadas donde participaron los delegados municipales, los gobiernos territoriales, los delegados de las organizaciones campesinas y étnicas, diferentes gremios, el sector privado y organismos de cooperación internacional, dando como resultado el acopio de las iniciativas finales organizadas por pilares (PDET) y la firma del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) por parte del gobierno departamental, los municipios priorizados, autoridades étnicas y los representantes regionales y municipales de la (ART) (p.6).

Con la implementación del Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) en la subregión Pacífico Frontera Nariñense, es posible identificar un segundo nivel de gobernanza participativa con la inclusión de las iniciativas subregionales en los Planes de Desarrollo Territorial de los 11 municipios priorizados; así las cosas, producto del proceso de planeación, formulación y construcción del (PATR) se concertaron un total 1.534 iniciativas, 101 a nivel subregional y 1433 a nivel municipal, distribuidas según sus objetivos en cada uno de los 8 pilares (PDET) (Agencia de Renovación del Territorio, 2022a, p.1).

Los municipios priorizados con más iniciativas subregionales incluidas en mayor y menor medida dentro de los Planes de Desarrollo Municipales son en su orden: Ricaurte con 92 de 147, Tumaco con 82 de 140 y Santa Bárbara con 79 de 151 iniciativas, seguidos por Mosquera con 70 de 121, La Tola con 60 de 141 y el Charco con 57 de 160, luego están los municipios con menores índices de iniciativas incluidas como Olaya Herrera con 47 de 124, Francisco Pizarro con 42 de 93, Magüi con 40 de 125, Barbacoas con 38 de 131 y Roberto Payán con 31 de 97 para un total de 638 iniciativas incluidas en los instrumentos de

planeación, la mayoría con ruta de implementación activa al segundo semestre de 2022 (2022a, p. 1).

De otra parte, dentro del marco de la implementación de las iniciativas contenidas en el (PATR), que han sido priorizadas de acuerdo con la hoja de ruta (PDET) como proyectos de interés estratégico para los territorios de la subregión, se destaca un tercer nivel de gobernanza participativa, consistente en el seguimiento semestral que los actores involucrados hacen al desarrollo de planes y proyectos en ejecución tales como: (i) proyectos susceptibles de seguimiento por parte de los Grupos Motor en el corto plazo de acuerdo a los recursos disponibles; (ii) proyectos de mayor cuantía en términos de inversión pública y social; (iii) proyectos con el mayor número de beneficiarios y (iv) proyectos relacionados con los pilares (PDET) que agrupan el mayor número de iniciativas de la subregión.

Por consiguiente, el seguimiento participativo que realizan las comunidades a los proyectos en ejecución consta de tres momentos clave: (i) la revisión de la información disponible sobre el estado de los proyectos estratégicos en seguimiento; (ii) el encuentro entre los Grupos Motor, las administraciones territoriales y los ejecutores, para resolver inquietudes e inconvenientes sobre el desarrollo del proyecto y (iii) la gestión de las acciones acordadas para el tratamiento de las circunstancias especiales identificadas en la implementación y sus posibles alternativas de solución, solicitando al ejecutor realizar los correspondientes ajustes del caso (p.6).

Finalmente, los procesos de gobernanza participativa en la construcción de instrumentos de política pública de la naturaleza del (PATR), revisten una gran importancia para la implementación de las iniciativas y proyectos (PDET) de la subregión, puesto que incorpora percepciones, críticas y opiniones propias de las comunidades, las autoridades territoriales y los diferentes actores estratégicos involucrados en el proceso, aportando insumos

para la identificación, tratamiento y solución de problemáticas o circunstancias emergentes, que eventualmente pueden llegar a afectar el normal desarrollo de los proyectos en ejecución.

Los PDET como vehículo de inversión pública y social en la Subregión Pacífico Frontera Nariñense

La Hoja de Ruta Única es un documento de política pública que sirve como estrategia metodológica para la identificación e implementación de las iniciativas (PDET) y está conformada por cuatro componentes a saber: (i) la proyección de escenarios meta para identificar cuáles son los temas de más prioridad para el desarrollo de los municipios; (ii) la identificación de las potencialidades que brinda la subregión en términos de desarrollo territorial; (iii) un modelo multicriterio de selección que permite ordenar las iniciativas estratégicamente para su transformación en proyectos de inversión y (iv) la fijación de unas trayectorias de implementación a partir de los resultados obtenidos en los otros componentes, de modo que se logre establecer una ruta metodológica correcta para la transformación de las iniciativas comunitarias en proyectos de inversión y desarrollo. (Agencia de Renovación del Territorio, 2021c, p.15).

Ahora bien, una vez identificadas las iniciativas estratégicas con potencial para transformarse en proyectos estratégicos, lo siguiente es especificar y priorizar las necesidades por atender, los territorios donde se van a desarrollar los planes, programas o proyectos, los posibles responsables de su ejecución y el estimado de los costos para su implementación; este proceso de identificación se surte metodológicamente a través del componente de Trayectorias de Implementación, el cual contempla unas etapas de maduración de los proyectos asociadas a las iniciativas (PDET), que permiten individualizar los pasos necesarios para una transformación adecuada de las necesidades, problemáticas y demandas priorizadas en acciones concretas de desarrollo regional y municipal (2021 c, p.16).

De otro lado, si bien es cierto que las iniciativas contenidas en el (PATR) son en su conjunto el objeto de la implementación de los (PDET), también lo es, que no todas tienen el mismo potencial estratégico, como quiera que unas iniciativas tienen más impacto en lo local y municipal que en lo subregional; es por esto, que el componente de Modelo Multicriterio complementa la identificación de las iniciativas hecha en el componente de trayectorias, clasificándolas por pilares (PDET) de acuerdo a su potencial para incentivar la transformación estructural de los territorios, el cierre de brechas entre el campo y las ciudades y la construcción de paz y reconciliación territorial estable y duradera.

Asimismo, el componente multicriterio se construye en tres etapas: (i) un ejercicio de puntuación de las iniciativas subregionales para identificar aquellas que son estratégicas para el desarrollo socio-económico y la estabilización de los territorios; (ii) la socialización de los resultados del componente multicriterio a los miembros de los Grupos Motor y el correspondiente proceso de validación territorial y ajuste consensuado de las iniciativas de acuerdo con las necesidades y demandas de las comunidades y demás actores estratégicos involucrados en la implementación y (iii) la obtención de los listados finales con las iniciativas estratégicas resultado del proceso de votación y gobernanza participativa territorial (p.141).

De otro lado, una vez terminado el proceso de identificación y organización estratégica de las iniciativas para los municipios y la subregión, se hace necesario hacer énfasis en la forma como se está desarrollando la implementación de las mismas; en consecuencia, la Hoja de Ruta se presenta como una herramienta de gran utilidad para evaluar el impacto de la implementación, mejorando la focalización de las intervenciones y acciones a ejecutar; el componente de Potencialidades del Territorio posibilita el establecimiento y actualización de la información demográfica, geográfica y socioeconómica en diferentes escalas (municipal y veredal), permitiendo contrastar los avances, limitantes y retos de la implementación con las demandas particulares de los territorios (p.16).

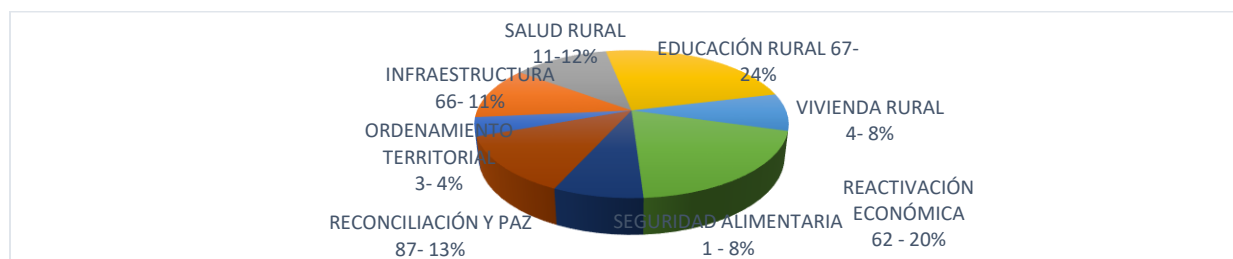
Por último, el componente de Escenarios Meta brinda las pautas para evaluar el impacto de la implementación de los (PDET), generando alertas estratégicas y estableciendo metas trazadoras con un cronograma de ejecución a 15 años, cuya finalidad es el monitoreo de las intervenciones materializadas en proyectos de inversión pública y social y su impacto en los diferentes pilares (PDET).

De otra parte, considerando el camino metodológico de la Hoja de Ruta Única y según la matriz de proyectos (PDET) suministrada por la Oficina de Planeación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en respuesta a un Derecho de Petición, el estado de la implementación de las iniciativas (PDET) contenidas en el (PATR) de la subregión y materializadas en proyectos de inversión y desarrollo a 30 de septiembre de 2022 es el siguiente: de las 1534 iniciativas distribuidas en cada uno de los 8 pilares (PDET); 562 iniciativas cuentan con una ruta activa de implementación y están asociadas a un universo de 573 proyectos en estado de estructuración financiación o ejecución (Agencia de Renovación del Territorio, 2022b, p. 2).

En razón de lo anterior, se encuentra que el 4,09% de las iniciativas están ancladas al pilar de Ordenamiento Territorial con 3 proyectos,; 11,57% al de Infraestructura con 66 proyectos; 11,74% al pilar de Salud Rural con 11 proyectos; 24,38% al pilar de Educación Rural y Primera Infancia con 67 proyectos; 8,19% al pilar de Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural con 4 proyectos; 19,57% al pilar de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria con 62 proyectos; 7,83% al pilar de Seguridad Alimentaria Rural con 1 proyecto y 12,63% al pilar de Reconciliación y Construcción de Paz con 87 proyectos; siendo Educación Rural y Reactivación Económica los pilares con el mayor porcentaje de iniciativas agrupadas (2022b, p.3).

Gráfico 1:

Porcentajes y Número de Proyectos por Pilares (PDET)

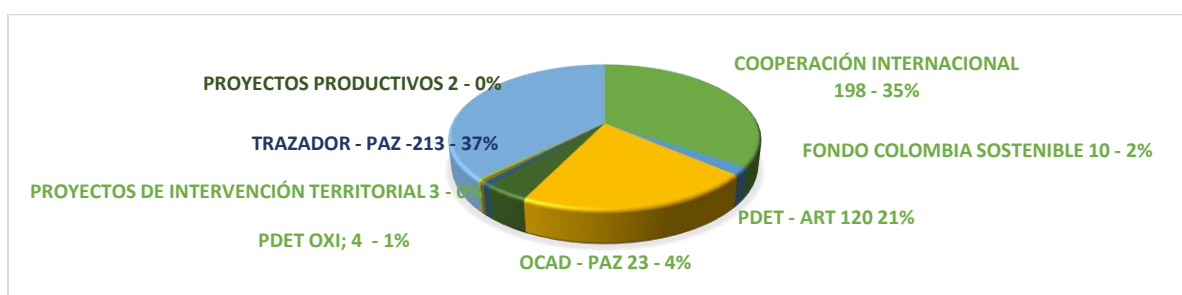


Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Proyectos (PDET) Pacífico Nariñense (ART).

De la misma manera, la cantidad de proyectos distribuidos por fuente de financiación o estrategia de canalización de recursos, que cuentan con una ruta activa de implementación en cada uno de los ciclos de estructuración, financiación y ejecución de los mismos, corresponde a: (i) 198 proyectos financiados por Cooperación Internacional; (ii) 120 proyectos por Obras (PDET) – Agencia de Renovación del Territorio; (iii) 23 proyectos por (OCAD – Paz); (iv) 10 proyectos por el Fondo Colombia Sostenible; (v) 4 proyectos por Obras (PDET OXI); (vi) 213 proyectos por Trazador Paz – (PGN); (vii) 3 Proyectos de Intervención Territorial y (viii) 2 Proyectos Productivos.

Gráfico 2:

Número de Proyectos por Fuente de Financiación



Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Proyectos (PDET) Pacífico Nariñense (ART).

Asimismo, en términos de financiación el total de recursos invertidos en la ejecución de los 573 proyectos priorizados ascienden a los \$ 180.674.000.000 y las estrategias con más recursos canalizados son en su orden, Trazador – Paz – PGN, Obras (PDET) - OCAD Paz y Obras (PDET - ART) con \$ 85.869.000.000; \$35. 580.000.000 y \$25.607.000.000 respectivamente; seguidas de Obras por Impuestos OXI con \$19.932.000.000 y Cooperación Internacional con una inversión de \$11.940.000.000 y finalmente se encuentran Proyectos Productivos con \$1.499.000.000 y Proyectos de Intervención Territorial con \$244.000.000.

Gráfico 3:

Total de Inversión por Fuentes de Financiación



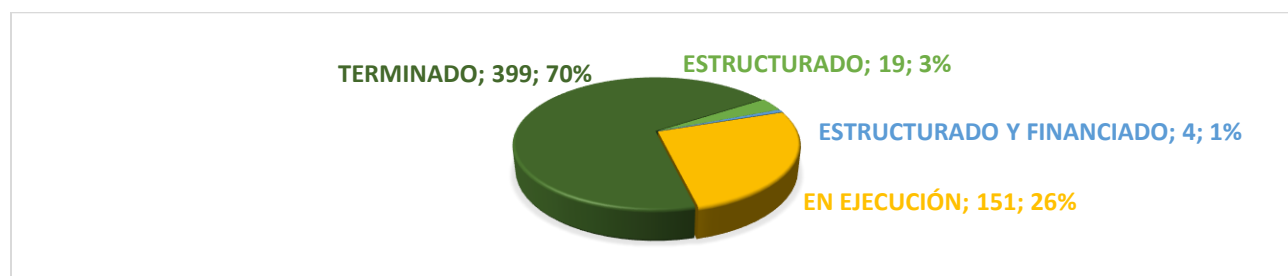
Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Proyectos (PDET) Pacífico Nariñense (ART).

De otra parte, en cuanto al estado de ejecución de los proyectos (PDET), se encontró que de los 573 proyectos viabilizados y priorizados, 19 están en el ciclo de estructuración teniendo como fuente de financiación recursos de la Cooperación Internacional e impactando los pilares (PDET) de (i) Educación y Primera Infancia Rural; (ii) Reactivación Económica y Producción Agropecuaria; (iii) Seguridad Alimentaria y (iv) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, y están siendo gestionados para ejecutarse en los municipios de San Andrés de Tumaco, Barbacoas, Ricaurte, La Tola, Magüí, Roberto Payán y Santa Bárbara.

Del mismo modo, en ruta de ejecución se encuentran 151 proyectos que impactan principalmente en los pilares (PDET) de (i) Ordenamiento Social Territorial; (ii) Infraestructura; (iii) Educación y Primera Infancia Rural; (v) Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico; (vi) Reactivación Económica; (vii) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz y se están desarrollando en la totalidad de municipios priorizados de la subregión; Del mismo modo, estructurados y financiados se encuentran 4 proyectos a ejecutar en los municipios de San Andrés de Tumaco y Ricaurte, impactando el pilar (PDET) de Reactivación Económica y Producción Agropecuaria.

Finalmente, 399 de los 573 proyectos viabilizados han sido ejecutados en la totalidad de los 11 municipios priorizados de la subregión, teniendo como fuentes de financiación: (i) Trazador - Paz - PGN; (ii) OCAD - Paz; (iii) Obras (PDET OXI); (iv) Obras (PDET – ART); (v) Proyectos Productivos y (vi) Cooperación Internacional, impactando pilares (PDET) como: (I) infraestructura y Adecuación de Tierras; (II) Salud Rural; (iii) Educación y Primera Infancia Rural; (iv) Reactivación Económica y (v) Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, con una inversión cercana a los \$15.000.000.000, teniendo como principales ejecutores a las Entidades del Orden Nacional y Territorial, los Gremios Productivos, los Consejos Comunitarios, las Juntas de Acción Comunal y las Agencias de Cooperación Internacional.

Gráfico 4: Estado de la Ejecución de Proyectos



Fuente: Elaboración propia a partir de Matriz de Proyectos (PDET) Pacífico Nariñense (ART).

Metodología

El artículo de investigación tiene un enfoque metodológico de corte cualitativo, que se direcciona a explorar y comprender a través de una estrategia lógica de carácter inductivo, los fenómenos objeto de estudio desde la perspectiva del Estado como implementador de Políticas Públicas para el postconflicto y la posición de los propios participantes o involucrados, lo cual permitirá detectar conceptos clave, considerar las problemáticas más relevantes a pequeña y gran escala e identificar los avances, limitaciones y desafíos de la implementación (Hernández – Sampieri et al, 2018).

El alcance de la investigación estará determinado por la interpretación heurística de los datos y un análisis descriptivo del fenómeno, que permitirá detallar su naturaleza, trascendencia y formas de manifestación, por medio de técnicas de recolección de datos como la revisión documental, el análisis estadístico y la observación indirecta, en un ejercicio de triangulación de fuentes teóricas, informes de seguimiento, documentos de política pública, bases de datos oficiales, información oficial de primera mano obtenida vía Derecho de Petición y el marco normativo de la implementación del Acuerdo Final de Paz.

El tema objeto de estudio se desarrolla dentro del marco de la línea de investigación tomasina de Gobernabilidad e Instituciones Públicas, que direcciona su quehacer investigativo a establecer la relación entre academia, sociedad y gobierno, en aras de analizar el rol del Estado como un elemento articulador de poder, legitimidad, soberanía, institucionalidad y legalidad entre otros factores, con el fin de comprender las relaciones de tipo endógeno y exógeno frente a escenarios locales, regionales, nacionales e internacionales, que llevan a discernir y debatir sobre el papel de la gobernabilidad y las instituciones públicas frente a los retos de la administración en la toma de decisiones y acciones para la solución de problemáticas asociadas al campo del Gobierno y las Relaciones Internacionales.

Resultados y Discusión

Como resultado del marco metodológico propuesto para la presente investigación, se logró establecer en primera medida, que la estructuración de los (PDET) implicó un proceso de inclusión activa de las comunidades en la toma de decisiones con respecto a la formulación, planeación y construcción de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR); lo cual se manifestó en espacios de deliberación y participación democrática sin precedentes, que generaron una sinergia de coordinación interadministrativa entre las autoridades del orden central, regional y municipal, la sociedad civil, los principales actores económicos y los diferentes organismos multilaterales de cooperación internacional; fortaleciendo las relaciones de gobernanza territorial, legitimando la gobernabilidad en todos los niveles y recuperando la prevalencia del Estado Social de Derecho.

Asimismo, el análisis documental de los informes de implementación y la información de primera mano suministrada por la oficina de planeación de la Agencia de Renovación del Territorio (ART) en respuesta a la interposición de un derecho de petición, permitió auscultar la incidencia de los (PDET) como un elemento fundamental en la transformación estructural de la subregión Pacífico Frontera Nariñense, al establecer la repercusión que en términos de desarrollo humano, económico, social y cultural, tienen el desarrollo de las iniciativas, planes y proyectos (PDET) de corto y mediano plazo en los municipios priorizados, observando su potencial transformador en el impacto que tiene su ejecución sobre los 8 pilares (PDET), en especial los de más demanda en la subregión según el (PATR): (i) infraestructura y adecuación de tierras; (ii) reactivación económica; (iii) salud rural; (iv) educación rural y primera infancia; (v) ordenamiento y redistribución del suelo rural y (vi) reconciliación, convivencia y paz.

Por lo anterior, desde la perspectiva del investigador, el análisis descriptivo del estado actual de la implementación y ejecución de los proyectos (PDET) y su impacto en los municipios priorizados de la subregión, evidencian su incidencia determinante y estratégica

como un motor de transformación de los factores estructurales que social y económicamente producen y reproducen el atraso, la miseria y la violencia en las zonas rurales de Colombia, incentivando múltiples procesos de acción política como: (i) la contención y mitigación de la pobreza multidimensional con la ejecución de planes y proyectos de inversión pública y social; (ii) la legitimación de la gobernabilidad y la recuperación de la confianza en la institucionalidad estatal por medio de procesos de gobernanza, planificación y gestión administrativa, (iii) el impulso de la participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas en relación con la concreción y realización de los 8 pilares (PDET); (iv) el ejercicio de la veeduría, control y seguimiento ciudadano sobre la implementación y ejecución de los proyectos de inversión e infraestructura de más envergadura y (v) el posicionamiento prioritario de las principales problemáticas de la subregión en la agenda pública gubernamental.

Por consiguiente, de lo anterior se puede inferir que la incidencia de los (PDET) y su alcance para transformar estructuralmente las relaciones de poder en los territorios, se traduce en términos de desarrollo humano, económico y social para las comunidades y pueblos originarios presentes en la subregión, caracterizándose como un elemento de buen gobierno, transversal, idóneo y estratégico en la concreción de la Reforma Rural Integral (RRI) y la implementación del Acuerdo Final de Paz, argumentos que responden de manera directa a la pregunta de investigación y explican en gran medida el rol de los (PDET) y su alcance como instrumento de planificación, gobernanza, política pública y participación ciudadana.

En el caso de la subregión Pacífico Frontera Nariñense y de acuerdo con el análisis de la metodología propuesta por la Agencia de Renovación del Territorio (ART) ente estatal encargado de la coordinación, formulación e implementación de los (PDET) y del (PATR) subregional, se logró identificar tres grandes procesos de Gobernanza en su Planeación Participativa: (i) la discusión y validación de las iniciativas (PDET) con potencial transformador en los niveles veredal, municipal y subregional; (ii) la inclusión en los Planes de Desarrollo

Municipales de las iniciativas (PDET) resultantes de la planeación participativa del (PATR) subregional y (iii) el seguimiento participativo por parte de las comunidades (Grupos Motor) de las iniciativas subregionales priorizadas, viabilizadas y transformadas en proyectos de inversión pública y social en ejecución.

No obstante, a pesar de que en el proceso de Gobernanza Participativa en la formulación del (PATR) subregional fue exitoso y participaron alrededor de 13.482 personas, logrando priorizar un universo de 1574 iniciativas estratégicas, al analizar la implementación aun no es claro, cuál es el nivel de concreción de los objetivos propuestos en el (PATR) subregional para cada uno de los pilares (PDET) y la relación que estos tienen con los 573 proyectos anclados a las 562 iniciativas con ruta de implementación activa y si estas iniciativas son de tipo subregional o municipal; así las cosas, este panorama no difiere en mucho con la aclaración que se hace la (ART) en su último informe de implementación a 2021, al señalar que uno de los principales desafíos para los (PDET) continúa siendo la trazabilidad, disponibilidad y unificación de información fidedigna, subregional y municipal, que permita una reducción del margen de error en el análisis de la misma.

Asimismo, la metodología aplicada al estudio de caso también permite inferir, que si bien es cierto la Participación Ciudadana ha sido la piedra angular de la formulación de políticas públicas para el posconflicto, la construcción de una gobernabilidad y gobernanza participativas y la gestión e implementación de las iniciativas viabilizadas como proyectos de inversión pública y social; también lo es, que en la practica el seguimiento participativo de los Grupos Motor a los proyectos de gran envergadura, es casi una figura retorica por situaciones como la falta de información suficiente sobre la ejecución de los proyectos y la inasistencia de los ejecutores a las reuniones programadas cuando son solicitados por parte de la comunidad; de otro lado, la participación ciudadana en la rendición de cuentas a cargo de los 11 municipios priorizados es muy limitada, ya que de la totalidad de los 467.074 habitantes de la subregión,

solo 486 personas asistieron a las jornadas de presentación de informes de rendición de cuentas municipales de las vigencias 2021 y 2022.

De otro lado, en relación con las iniciativas (PDET) contenidas en el (PATR) subregional, es pertinente indicar que están proyectadas para su ejecución en un lapso de 10 años, tal y como lo establece el Decreto Ley 893 de 2017; sin embargo, la Hoja de Ruta Única (PDET) al igual que el Plan Marco de Implementación (PMI), proyecta su priorización y ejecución en un lapso de 15 años; lo que indica que en la práctica, los tiempos contemplados inicialmente para la concreción de las iniciativas (PDET) de mayor envergadura e impacto subregional, muy posiblemente estén lejos de cumplirse de acuerdo con lo contemplado en el marco normativo de la implementación, lo que puede explicar en términos de gestión administrativa gubernamental, el por qué la mayoría de los proyectos priorizados y viabilizados para su ejecución en la subregión, son de corto y mediano plazo en su estructuración, financiación y ejecución, según lo reportado en la matriz de Proyectos (PDET) suministrada por la Oficina de Planeación de la (ART) vía Derecho de Petición.

También conviene señalar, que otro rasgo de la implementación de los (PDET) que se logró identificar y es pertinente revisar objetivamente, es el diseño de la Hoja de Ruta Única, toda vez que, no obstante se establece y consolida una relación solida de gobernanza y gobernabilidad participativa en su aplicación práctica, el diseño metodológico no es muy amigable considerando la población a la que va dirigido el instrumento; como quiera que es sumamente técnico al contar con más de 200 páginas y unos anexos contruidos a partir de indicadores, porcentajes y estadísticas que pueden llegar a resultar sumamente complejos de comprender para las comunidades en los territorios, además de que su socialización fue hecha virtualmente por causa de las medidas sanitarias tomadas a raíz de la pandemia del COVID 19.

Finalmente, el marco teórico y metodológico propuesto para el desarrollo del artículo de investigación, también permite identificar la predominancia del enfoque de implementación de

políticas públicas conocido como *bottom up*, mediante el cual se tienen en cuenta las percepciones, sentimientos y opiniones de los actores territoriales involucrados en la ejecución de las iniciativas priorizadas (PDET); recogiendo en gran medida las necesidades, particularidades y vicisitudes del entorno social, económico y administrativo, para ser desarrolladas y aplicadas durante la implementación.

Sin embargo, cabe resaltar que durante el desarrollo de los (PDET) en el gobierno de Ivan Duque Márquez, existió una gran tendencia a la centralización política del proceso, con la lógica tradicional de llevar el Estado a la periferia desconcentrando y delegando el poder y no gobernando desde y para los territorios, dándole preponderancia al enfoque burocrático denominado *top – down*, que poco tiene en cuenta la percepción general de los destinatarios, en especial en lo referente a la administración de las fuentes de financiación de los proyectos y la distribución de los recursos.

Conclusiones

A lo largo del desarrollo del artículo se realizó un análisis descriptivo de la implementación de los (PDET) desde la posición gubernamental y su interacción multinivel con los territorios, interpretando de manera holística la incidencia e impacto del potencial transformador de los (PDET) en la calidad de vida de las poblaciones de los municipios priorizados, sus repercusiones en la recuperación del tejido y la cohesión social de las comunidades y su función como instrumento para la eventual contención, mitigación y superación de los factores estructurales que históricamente aumentan las brechas y perpetúan los ciclos de violencia en los territorios, sentando bases teóricas y conceptuales para nuevos estudios sobre la subregión Pacífico Frontera Nariñense ante la escases de información y su eventual comparación o correlación con otras subregiones (PDET).

Por consiguiente, desde la perspectiva anteriormente expuesta, el estudio concluye que los (PDET) a cinco años de su creación, estructuración e implementación, se han ido consolidando no solo como uno de los mecanismos establecidos en el Acuerdo Final con más reconocimiento y arraigo por parte de las comunidades en las zonas priorizadas, sino también como un modelo de gestión catalizador de políticas públicas, instrumento de planificación administrativa, herramienta de gobernabilidad y gobernanza participativas y motor de reconciliación y construcción de paz territorial, que incentiva la participación ciudadana en la toma de decisiones estratégicas para el desarrollo de las comunidades y logra llevar bienes y servicios públicos de primera necesidad a las zonas rurales dispersas más alejadas de la geografía nacional, en un ejercicio sin precedentes de estabilización y normalización de los municipios más golpeados por el conflicto armado.

Asimismo, también se concluye que el establecimiento de los diferentes niveles de gobernanza alcanzados durante la construcción de los (PDET), permite observar el verdadero alcance y la importancia estratégica de tener en cuenta las percepciones, sentimientos y opiniones de los destinatarios de las políticas públicas en los territorios; lo que permite brindarle mayor legitimidad al proceso de implementación y la recuperación gradual de la confianza en la institucionalidad estatal y gubernamental; por tanto, el estudio concluye que es necesario que la participación ciudadana no se limite solo a los escenarios de planeación de los (PDET) y enfoque más su atención en la promoción del control social de la gestión y ejecución de las iniciativas y proyectos de inversión priorizados, haciendo más transparentes los procedimientos de implementación y rendición de cuentas.

En cuanto a la materialización de los (PDET) en el tiempo, el estudio encontró que se hace necesario reconsiderar los términos de ejecución de las iniciativas y proyectos priorizados, toda vez que el (PATR) subregional está proyectado para ser desarrollado en un término de 10 años con la posibilidad de ser revisado pasados 5 años; oportunidad perfecta

para convocar a las comunidades y realizar los cambios necesarios a los parámetros de la implementación, corrigiendo las falencias de forma que las iniciativas subregionales que están en estructuración, financiación y ejecución, se lleven a cabo dentro de los tiempos establecidos por el marco jurídico de los (PDET), además de lograr la priorización y viabilización de las iniciativas estratégicas que por alguna razón metodológica, aún no cuentan con una ruta de estructuración, financiación o ejecución activas.

Finalmente, el estudio de los (PDET) y su incidencia en la transformación estructural de la subregión Pacífico Frontera Nariñense, es de gran utilidad para la comprensión y resolución de problemas del resorte del Gobierno y las Relaciones Internacionales, como la falta de legitimidad y legalidad del sistema político, la ausencia de la interrelación entre los órganos públicos, la administración inadecuada de los bienes y recursos públicos y la crisis del Estado Social de Derecho; toda vez que en la práctica, los (PDET) se constituyen como un instrumento de buen gobierno, legítimo y bien recibido por las comunidades, que logra conjurar estos fenómenos al cumplir plenamente con su objeto principal de transformación estructural y cierre de brechas, incluso sin ser implementados con otros planes y programas necesarios para que se lleve a cabo con éxito la Reforma Rural Integral.

Lo anterior, se ve reflejado en el caso de la subregión Pacífico Frontera Nariñense, donde a pesar de los contratiempos ocasionados por la pandemia del COVID 19, la grave situación de orden público en la subregión, los bajos índices de avance en la Reforma Rural Integral (RRI) y la expedición con casi dos años de retraso de la Hoja de Ruta Única para la implementación de los (PDET); se han venido desarrollado y ejecutando una tercera parte de las iniciativas y proyectos contenidos en el (PATR) subregional, lo cual visibiliza de una u otra forma las carencias, prioridades y demandas de estas comunidades y mejora exponencialmente por medio de proyectos de inversión pública y social, la calidad y

condiciones de vida de sus habitantes en términos de desarrollo humano, social, económico y cultural.

Referencias Bibliográficas

- Agencia de Renovación del Territorio. (Diciembre 12 de 2018). *Plan de Acción para la Transformación Regional de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense (PATR)*. [http:// Renovación del Territorio \(renovacionterritorio.gov.co\)](http://Renovación del Territorio (renovacionterritorio.gov.co))
- Agencia de Renovación del Territorio. (Septiembre de 2021). *Triage Poblacional (PDET) 2021*. [http://Renovación del Territorio \(renovacionterritorio.gov.co\)](http://Renovación del Territorio (renovacionterritorio.gov.co))
- Agencia de Renovación del Territorio. (Septiembre de 2021). *Informe de Seguimiento a la implementación de los (PDET)*. [http:// Informe de Implementación Primer Semestre 2021 – Fondo Cp ART \(renovacionterritorio.gov.co\)](http:// Informe de Implementación Primer Semestre 2021 – Fondo Cp ART (renovacionterritorio.gov.co))
- Agencia de Renovación del Territorio. (Septiembre de 2021). *Hoja de Ruta Subregión Frontera Pacífico Nariñense*. [http://Hoja de ruta: Pacífico y Frontera Nariñense PDET \(renovacionterritorio.gov.co\)](http://Hoja de ruta: Pacífico y Frontera Nariñense PDET (renovacionterritorio.gov.co))
- Agencia de Renovación del Territorio. (Noviembre de 2022). *Fichas Municipales de la Subregión Pacífico Frontera Nariñense*. [http:// fichas PDET – Fondo Cp ART \(renovacionterritorio.gov.co\)](http:// fichas PDET – Fondo Cp ART (renovacionterritorio.gov.co))
- Agencia de Renovación del Territorio. (Octubre 31 de 2022). *Oficina de Planeación. Respuesta a Derecho de Petición*. Rad. ART No. 20222300067022. Bogotá.
- Aguilar, L. F. (1996). *Estudio Introductorio*. La implementación de las políticas. México: Porrúa, 35-90.

- Aguilar, L. F. (2007). *El aporte de las políticas públicas y de la nueva gestión pública a la Gobernanza*. Revista del clad Reforma y Democracia, 5-32.
- Aguilar, L. F (2009). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. Política pública y democracia en América Latina. Del Análisis a la implementación, 11-31.
- Arias De La Mora, R. (2019). El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas (The Policy Cycle in Public Policy Teaching).
- Ballart, X. y Ramió, C. (2000). Ciencia de la administración. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Calderón Sánchez, D. (2016). Políticas públicas Retos y desafíos para la gobernabilidad. Ediciones USTA.
- Calderón Sánchez, D., & Palma Álvarez, D. A. (2018). Gobernanza multidimensional. Ediciones USTA. (pp. 35-52).
- Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. Gestión y política pública, 26(2), 341-379.
- Espinosa, J. (2009). Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina (pp. 269-289). Instituto francés de estudios andinos.
- Gobierno Nacional y (FARC). (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (pp. 8-19).
- Martínez, M. T. V. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Eduardo Guerra, Décimo Certamen de Ensayo Político, 31-48.
- Merino, M. (2014). Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos (Vol. 2). CIDE.

Ordoñez, G. M. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado.

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Carrillo, La nueva administración pública (pp. 281-312). Madrid: Alianza.

Revész, B. (2009). Gobernabilidad y gobernanza de los territorios en América Latina (pp. 33-56). Instituto francés de estudios andinos.

Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R., & Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. Quivera. Revista de Estudios Territoriales, 14(2), 113-135.

Velásquez, R. G. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". Desafíos, 20, 149-187.