



Barreras jurídicas a la participación ciudadana en el sur del Tolima¹

Legal barriers to citizen participation in southern Tolima

Camilo Fernando Calderón-Suaza

Universidad Cooperativa de Colombia, Ibagué, Colombia

camilo.calderon@campusucc.edu.co

<https://orcid.org/0000-0002-7771-6512>

David Eisenhower Rojas-Rodríguez

Corporación Universitaria Minuto de Dios - UNIMINUTO, Ibagué, Colombia

davidpersonalrd@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-0771-0984>

Sergio Londoño Gaviria

Universidad del Tolima, Ibagué, Colombia

slondonog@ut.edu.co

<https://orcid.org/0009-0006-1490-095X>

Recibido: 15 de febrero de 2024 / Aceptado: 15 de abril de 2024

<https://doi.org/10.17081/just.29.45.7189>

Resumen

Objetivo: este artículo es el resultado de una investigación que se propuso analizar el alcance de la participación de las comunidades vinculadas a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la subregión del sur del Tolima en Colombia. Método: la investigación, de enfoque cualitativo, se sustentó en un método etnográfico y aplicó la observación participante como técnica para la recolección de información. La interacción con los participantes el territorio se extendió desde el 2021 hasta mediados del 2023. Teóricamente, este documento ofrece una lectura de los hallazgos a la luz de las categorías de participación y capacidades centrales de Nancy Fraser y Martha Nussbaum, respectivamente. Las dos bases teóricas se entrelazan considerando la exigencia de un enfoque de las capacidades como ampliación crítica de la participación, toda vez que la funcionalidad humana permite explicar con mayor detalle el contexto de desigualdad sobre el cual se posan los actores. Resultados: el principal hallazgo de la investigación fue la constatación de la existencia de barreras institucionalizadas, sustentadas en un marco jurídico, que impiden que las comunidades participen efectivamente en los procesos de tomas de decisiones en el proceso PDET. Conclusiones: es urgente fortalecer los mecanismos de participación y diálogo en los PDET garantizando que las comunidades sean protagonistas en la definición y ejecución de las iniciativas.

Palabras clave: acuerdo de paz, capacidades centrales, comunidades, derecho, instituciones, participación política.

¹ Este artículo es resultado del *Programa de Reparación Colectiva* llevado a cabo por CODHES en la subregión PDET del sur del Tolima.

Abstract

Objective: this article is the result of a research project that sought to analyze the scope of community participation in the implementation of the Territorially Focused Development Programs (PDET) in the southern sub-region of Tolima in Colombia. Method: the research, with a qualitative approach, was based on an ethnographic method and applied participant observation as a technique for data collection. The interaction with the participants in the territory lasted from 2021 to mid 2023. Theoretically, this paper offers a reading of the findings in light of Nancy Fraser's and Martha Nussbaum's categories of participation and core capacities, respectively. The two theoretical bases are intertwined considering the requirement of a capabilities approach as a critical extension of participation, since human functionality allows us to explain in greater detail the context of inequality on which the actors rely. Results: the main finding of the research was the verification of the existence of institutionalized barriers, supported by a legal framework, which prevent communities from effectively participating in the decision-making processes in the PDET process. Conclusions: it is urgent to strengthen the mechanisms for participation and dialogue in the PDETs, ensuring that the communities are protagonists in the definition and execution of the initiatives.

Keywords: peace agreement, core capacities, communities, law, institutions, political participation.

Como Citar:

Calderón, C., Rojas, D., Londoño, S. (2024). Barreras jurídicas a la participación ciudadana en el sur del Tolima. *Justicia*, 29 (45), 1-17. <https://doi.org/10.17081/just.29.45.7189>

I. INTRODUCCIÓN

Este artículo es el resultado de una investigación que se propuso analizar el alcance de la participación de las comunidades vinculadas a la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET) en la subregión del sur del Tolima². La investigación, de corte cualitativa, empleó la observación participante como técnica de recolección de información (Angrosino, 2012) en el periodo 2021 - 2023. La hipótesis central de este estudio radica en la existencia de barreras institucionalizadas a la participación de las comunidades en el proceso PDET, derivadas del marco jurídico que lo regula. Estas barreras impiden que la participación de las comunidades resulte ser efectiva en la toma de decisiones.

Como en todo texto dotado de un sentido prospectivo, el origen escritural del documento relativo al Acuerdo Final de 2016 (en adelante, AF) planteó una serie de anticipos de lo que será el abordaje legal, social y simbólico de la paz en Colombia a partir de la fecha de su firma. Allí se puede identificar que uno de los aspectos transversales a las definiciones del AF es la participación ciudadana, a pesar de que su sistema metodológico y conceptual no es definido explícitamente, sugiriendo una presunción terminológica³ del concepto de participación. El AF imprime una condición pasiva de la participación en el documento (y luego en su despliegue material) que desdibuja el pretendido carácter vinculante (Calderón-Suaza & Londoño, 2023).

Con el objetivo de superar las consecuencias sociales y económicas del conflicto armado, específicamente las brechas entre territorios, el AF creó, en el punto 1 sobre Reforma Rural Integral, los PDET como “un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI)”. La estrategia PDET, en el proceso de implementación del AF, fue reglamentada mediante el Decreto Ley 893 de 2017, a través del cual se priorizaron 170 municipios, en 16 subregiones del país, bajo criterios asociados a altos niveles de pobreza, debilidad

2 La subregión PDET del sur del Tolima está integrada por los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco.

3 Así se denomina en este artículo la ausencia clara de una definición del concepto de participación en el AF, el cual presupone como universal y comprensible *per se*.

institucional y administrativa, alto grado de afectación del conflicto y presencia de cultivos ilícitos (Decreto Ley 893 de 2017, p. 8). Para el caso de análisis, los municipios PDET priorizados en el departamento del Tolima son: Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco, cuya delimitación ha sido denominada como subregión PDET del sur del Tolima⁴.

Del mismo modo, el citado Decreto establece una serie de preceptos con el fin de garantizar la participación efectiva, amplia y pluralista "(...) en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR⁵" (p. 12). Para ello, las comunidades participan, en primera medida, a través de la planeación y priorización de iniciativas de desarrollo que se condensan en el Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR); en segunda medida, deben evaluar la efectividad de las iniciativas priorizadas e implementadas, es decir, el impacto que estas tengan en los objetivos PDET, entre ellos, la "transformación estructural del campo en el ámbito rural; relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas⁶; desarrollo e integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto; reconocimiento y promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación (Decreto Ley 893 de 2017, p. 2).

El análisis de la participación de las comunidades en el proceso PDET, en otros estudios, se ha centrado en la capacidad real que tienen estas para incidir en la agenda de desarrollo e inversión acordada a través de los PATR. Partiendo del alcance emancipador de los PDET para la construcción de paz en el país, Rodríguez & Rosen (2022) encontraron que los PDET fueron diseñados en un modelo top down orientado a la cooptación de los actores de base y con el objetivo principal de expandir el alcance del Estado antes que posibilitar proyectos emancipatorios que generaran cambios reales en los territorios priorizados. A pesar de implementar un enfoque teóricamente "desde abajo", la realidad muestra que las autoridades nacionales desempeñan un papel principal en la coordinación, suprimiendo la autonomía comunitaria en la planificación territorial y participativa (Buritica-Garzón & Garzón, 2021).

Por su parte, Ramírez (2021) se centró en analizar la participación ciudadana en el diseño y la ejecución de los PDET. A partir de la *escalera de la participación*⁷ conceptualizada por Arnstein en 1969, la autora encontró que, a pesar de la existencia de demandas y necesidades comunitarias claras, como la compra de tierras colectivas y la soberanía alimentaria, los programas no han establecido procedimientos concretos para garantizar la realización de estas iniciativas. Además, la participación comunitaria queda limitada al inicio del proceso sin incidencia en las etapas posteriores de priorización e implementación, lo cual genera falsas expectativas. Los proyectos finalmente aprobados y financiados a menudo no involucran a las comunidades en su definición ni en la toma de decisiones, reservando el poder para el Gobierno y entidades técnicas. Todo esto conlleva a que el impacto de los programas en la mejora de la calidad de vida de las comunidades sea limitado, subrayando la necesidad de una participación más significativa y con un mayor impacto para las comunidades involucradas.

Asimismo, otros estudios han advertido sobre los desafíos relacionados con la alineación de las iniciativas propuestas y la transformación de patrones de violencia estructural (García, 2020). Se señala una brecha entre las expectativas de participación y la realidad de implementación condicionada por lógicas institucionales centrales (García, 2020). En ese sentido, Valencia-Agudelo y Restrepo-Cano (2020) mencionan que, aunque los PDET fueron ideados como instrumentos de gestión comunitaria y planeación participativa, hay una falta de claridad en el componente presupuestal y en la definición de recursos específicos destinados a las iniciativas de las comunidades, lo cual amenaza la implementación del Acuerdo Final y la paz territorial.

4 Esta delimitación territorial ha sido objeto de cuestionamientos y disputas entre las comunidades civiles e institucionales del sur del Tolima, pues otros municipios afectados históricamente por el conflicto armado, como San Antonio y Roncesvalles no fueron priorizados, lo cual conlleva a una suerte de marginación institucional en el despliegue del Estado sobre estos territorios.

5 Plan de acción para la transformación regional.

6 Que incluye, en su despliegue, la garantía del bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos.

7 Que establece tres niveles: uno bajo sin participación real; un nivel medio que simboliza la participación sin una incidencia material; y un nivel alto que otorga poder real a la ciudadanía.

Los estudios precitados dan cuenta de los problemas generados por los procedimientos impuestos por el Derecho del Estado para la participación efectiva de las comunidades en el marco de los PDET. En este proceso, que espera construir mejores condiciones de vida en territorios históricamente marginados, la dominación estatal de los procedimientos de decisión, que en todo caso resultan respaldados por el marco jurídico que los regulan, remiten también a un asunto de justicia social, en tanto evidencia la persistencia de “reglas de decisión política (*que*) niegan injustamente a individuos que pertenecen a la comunidad la oportunidad de participar plenamente como pares” (Fraser, 2012, p. 44) y contradice el diálogo institucional como principio de participación procedimental.

Teoría sociopolítica del derecho como marco para la comprensión del fenómeno participativo: Nancy Fraser y Martha Nussbaum

El enfoque teórico de la investigación relacionó dos conceptos, a saber, el de *participación política*⁸ de Nancy Fraser y el desarrollo de capacidades de Martha Nussbaum. Así, se otorga un panorama situado del fenómeno de la participación en el marco de los PDET, que, tal como se recoge en otros estudios (Vergara & Duque, 2020; Ramírez, 2021; Bernal & Chalapud, 2023), devela un problema de carácter nacional demandante de abordajes críticos *in situ*, dado por la experiencia directa con el problema.

Sobre la participación de las comunidades, Nancy Fraser (1997; 2012; 2019) reivindica la necesidad de que los públicos marginados tengan la posibilidad de participar, de manera efectiva, en las decisiones que los afectan, y superar la hegemónica determinación histórica capturada por esferas políticas privilegiadas, quienes han orientado las decisiones fundamentales con respecto a la construcción del sistema social, jurídico, económico y político (Fraser, 2012). Según la autora, el bloque hegemónico (Fraser, 2019), en el marco de la lógica sistémica del capitalismo transnacional (Robinson, 2020), excluye las expresiones sociales con potencial fuerza de contradicción (*públicos contrahegemónicos*), a partir de herramientas jurídicas y metodológicas que inhabilitan su capacidad de elección.

Dicha inhabilidad en la elección se conecta con el segundo concepto que aborda la investigación: las *capacidades centrales*. Esta categoría desarrollada por Martha Nussbaum en su texto clásico, *Crear capacidades* (2012), propone un enfoque centrado en las capacidades humanas, argumentando la importancia de evaluar el desarrollo social según las capacidades de sus ciudadanos para funcionar en diversas dimensiones importantes de la vida. Estas se concentran en aspectos como la salud, la educación, la participación política, la expresión emocional, y demás dimensiones fundamentales en procura de perennizar el bienestar colectivo o el *desarrollo humano*. La autora propone el decálogo sobre las capacidades centrales, a saber: 1. Vida; 2. Salud física; 3. Integridad física; 4. Sentidos, imaginación y pensamiento; 5. Emociones; 6. Razón práctica; 7. Afiliación; 8. Otras especies; 9. Juego; y 10. Control sobre el propio entorno político y material (p. 54). Allí recoge las dimensiones fundamentales del bienestar. Esta investigación retoma la importancia de la décima capacidad: el control sobre el entorno político.

La salida dialógica institucional es una propuesta de Fraser para la reivindicación de demandas de justicia política, y contempla que las decisiones deben construirse consensualmente en condiciones de paridad, garantizando la pluralidad de demandas al interior de los espacios de discusión, a la vez que establece la relación entre la sociedad civil y las esferas institucionales, posibilitando la participación efectiva en la toma de decisiones de carácter vinculante (Fraser, 2012). Esta apuesta teórica, que Fraser clasifica como luchas por la justicia metapolítica, recoge las reivindicaciones políticas que interpelan al Estado y las élites como los únicos actores que estructuran los marcos de discusión en los que se abordan asuntos de justicia, virando hacia una lógica política del procedimiento y negando su carácter supuestamente técnico. Devolver la lógica política al procedimiento de determinación de los marcos de justicia supone avanzar en dirección de la democracia, es decir, del establecimiento de normas de carácter vinculante mediante procesos dialógicos que tengan un doble sentido: permitir a todos los actores involucrados paridad participativa; y asegurar que las decisiones se tomen conforme a la voluntad de todos quienes participan en el proceso deliberativo (Fraser, 2012).

8 En el contexto de esta investigación la participación política y la participación ciudadana se utiliza de manera indistinta, considerando que la participación política incluye la idea de que todos los miembros de una sociedad deberían tener la oportunidad de participar en el discurso democrático y en la toma de decisiones que afectan a sus vidas, lo cual es un aspecto central de la participación ciudadana. Lo anterior implica, en términos generales, que los ciudadanos tomen parte activa en los procesos políticos y comunitarios, desde la deliberación hasta la toma de decisiones.

El nivel metapolítico hace parte de la dimensión política de la teoría tridimensional de la justicia de Fraser, que además integra las luchas por la redistribución económica y el reconocimiento cultural. La investigación retoma la dimensión política de la teoría fraseriana en tanto la autora entiende la política:

en un sentido más específico y constitutivo, que remite a la naturaleza de la jurisdicción del Estado y a las reglas de decisión con las que estructura la confrontación. Lo político, en ese sentido, suministra el escenario en donde se desarrollan las luchas por la distribución y el reconocimiento (Fraser, 2012, pp. 41-42).

A la luz de este primer concepto, la participación ciudadana en los municipios PDET denota tanto un escenario de reivindicación de la representación política históricamente negada a sectores campesinos y étnicos en el país (Del Pardo, et al, 2017; Dejusticia, 2022; Gutiérrez 2015), como un campo de disputa crucial para la materialización de acciones de justicia distributiva y de reconocimiento para comunidades que habitan territorios marginados social, cultural, política y económicamente. En conclusión, la participación ciudadana en los PDET se constituye en un ejercicio de construcción de salidas a escenarios de injusticia social.

A dicha injusticia metapolítica se suma una trágica ausencia de capacidades técnicas y centrales, como lo plantea en términos conceptuales Martha Nussbaum (2012). Aunque la autora no habla en su teoría de las capacidades desde la ausencia, sino desde el potencial desarrollo de éstas, sí habla de una ausencia de oportunidades (p. 172), cuya expresión (oportunidad u oportunidad de elección) está “inscrita en el concepto mismo de capacidad” (p. 45).

El problema de la participación política, desde la propuesta de desarrollo de Martha Nussbaum, se concentra en la posibilidad de elección intrínseca del concepto de capacidad, el control sobre el entorno político propuesto por la misma autora, y la imposibilidad de ejercer tales libertades producto del fenómeno de la exclusión política de las comunidades en el proceso PDET. Por ello, resulta relevante situar esta relación conceptual en contextos sociopolíticos concretos que permitan formular una perspectiva crítica de éstos, dando lugar a mejores formas de abordar ejercicios participativos, tanto desde la institucionalidad (actor excluyente), como desde las comunidades (actor excluido o en busca de capacidades).

Nussbaum (2012) define la capacidad sobre su propio entorno político como la posibilidad de “participar de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan nuestra vida; tener derecho a la participación política y a la protección de la libertad de expresión y de asociación” (2012, p. 54). Entonces, las capacidades humanas son el fin de la acción política, y no un medio técnico para la consecución de algo, reforzando la idea planteada en este artículo según la cual los fines determinados por la voluntad general de las comunidades en los municipios PDET no han podido ser alcanzados por un contrapeso institucional, pues se encuentran en condición de desventaja social (Nussbaum, 2012, p. 173). En términos de Nussbaum (2012), la capacidad central del control sobre su propio entorno político se sustrae como libertad esencial cuando las personas no participan “de forma efectiva en las decisiones políticas que gobiernan [su] vida” (p. 54).

Así, la convergencia teórica entre estas autoras permite comprender los fenómenos de injusticia política como un desajuste derivado de un dominio estatal de los procedimientos de participación ciudadana, que imposibilita el ejercicio de capacidades centrales como el control sobre el entorno político, a la vez que entorpece los ejercicios de reivindicación de injusticias de tipo económico y cultural.

II. MÉTODO

La investigación se sustentó en el paradigma cualitativo a través de un estudio de caso en la subregión PDET del sur del Tolima en el periodo 2021 - 2023. Utilizando un método etnográfico y mediante la Observación Participante como técnica investigativa, se logró recolectar la información requerida para sustentar los resultados del estudio. Los investigadores interactuaron con líderes y lideresas de la subregión durante más de dos años, en espacios de capacitación, reuniones y encuentros que fueron convocados por diferentes instituciones públicas y privadas, como la Agencia de Renovación del Territorio, las alcaldías municipales y también la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES. Los líderes y lideresas del sur del Tolima, que informaron esta investigación, no fueron seleccionados intencionalmente, sino que se identificaron en el marco de la convergencia a las reuniones convocadas. Los datos de las observaciones fueron registrados en memorias que redactaron los investigadores durante las reuniones con los líderes y lideresas.

Este ejercicio etnográfico, la observación participante y el registro de memorias sustentan los resultados de esta investigación que, a su vez, se enfatizó en la “acción existencial comprometida” (Fals, 2015, p. 320). De este modo, lo que pretendió la investigación en terreno fue no solo quedarse en el plano de lo especulativo, produciendo conocimiento sin *telos*, sino trascender al contexto de lo material, generando una concientización colectiva del fenómeno para activar la crítica latente por parte de las comunidades involucradas en el ejercicio.

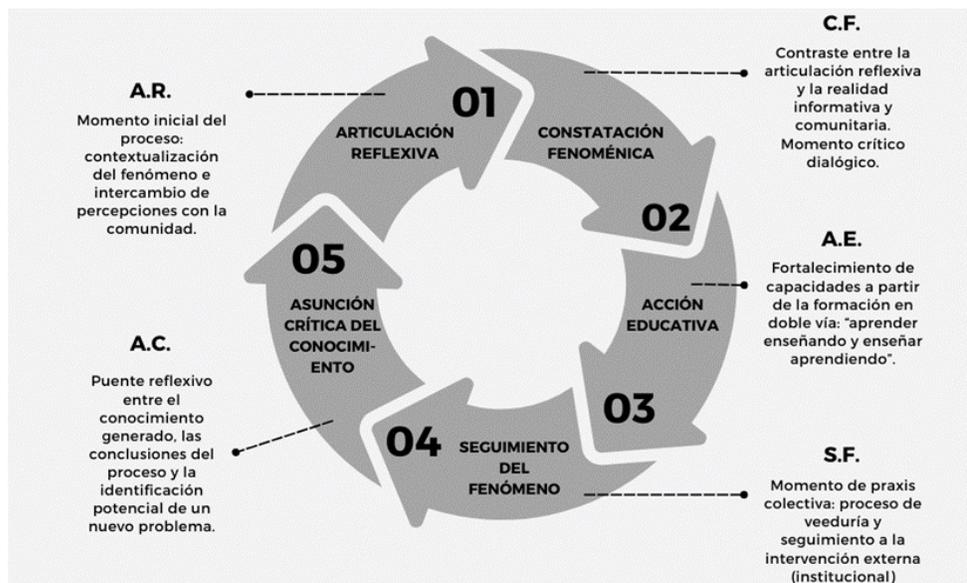
Estas comunidades, concretamente, se concentran en el Grupo Motor⁹, en donde convergen liderazgos sociales de los cuatro municipios PDET. Allí, a las reuniones periódicas con la comunidad, asistieron alrededor de 40 personas por jornada, lo que se traduce en 10 por cada municipio. Aunque se evidenciaron mayores visos de voluntad y participación de algunas personas provenientes de determinados municipios, los ejercicios de capacitación y seguimiento a las metodologías e iniciativas se hicieron aplicando algunas estrategias propias de la Investigación Acción Participativa.

Por otra parte, la importancia de aplicar esta metodología se encuentra en el empate con la hermenéutica del fenómeno otorgada por los conceptos centrales que arrojan esta investigación: *capacidades y participación política*. En todo caso, el proceso investigativo permitió, al mismo tiempo, una acción educativa, en tanto que recuperación de la unidad dialéctica entre la teoría y la praxis, cuyo desarrollo demostró procesos de aprendizaje significativo, haciendo de la investigación una constante acción creadora tanto para los investigadores como para los actores sociales (Calderón & López, 2014). Tal acción educativa permitió fortalecer las capacidades de las comunidades en perspectiva del reclamo por la participación efectiva en el proceso de construcción, priorización y seguimiento a las iniciativas PDET.

Concretamente, el proceso se llevó a cabo en un único procedimiento dividido en cinco momentos que, expresados esquemáticamente, generan un proceso de circulación latente del conocimiento práctico: 1. momento de articulación reflexiva; 2. constatación fenoménica o contrastación del primer momento; 3. acción educativa; 4. seguimiento del fenómeno (procesos de veeduría y seguimiento a las metodologías de la ART, así como los resultados de las mismas); y 5. asunción crítica del conocimiento generado. Este último momento permitió generar nuevas reflexiones que re-circulen, embarcando en otros problemas dados por el proceso de participación de los GM, proporcionando no solo una metodología de investigación, sino otorgando herramientas procedimentales a las comunidades para generar acciones participativas:

Ilustración 1

Metodología para la identificación, integración y latencia del fenómeno con los GM PDET



Nota: elaboración propia

9 Los Grupos Motor PDET son colectivos de delegados de las comunidades en el marco del proceso PDET. No cuentan con reconocimiento jurídico.

Momento de articulación reflexiva: concretamente, este es el primer paso dentro del proceso de investigación, que obedece al momento de identificación de la idea general y las necesidades básicas de la población (Grupo Motor) en relación con el fenómeno. En otras palabras, es un diagnóstico participativo con la comunidad, en donde se denuncian los problemas relevantes y se establece un posible abordaje. Para dicho diagnóstico se realizó una reconstrucción normativa, para comprender el funcionamiento de los espacios de participación en el proceso PDET, a partir del marco legal que lo regula.

Por lo anterior, previo a cualquier carácter interventor, se pone sobre el espectro las características de la población, el fenómeno de análisis producto de la revisión de información, las posibles causas del fenómeno y la forma de acercarse, como investigador, a las particularidades de la población. Esto es relevante, pues el contexto previo a la articulación con la comunidad define las formas de relacionamiento a partir de una *razón comunicativa* (Habermas, 1999, p. 507).

Constatación fenoménica: esta fase del proceso hace referencia a un contraste entre la identificación de la idea general, es decir, el contexto del problema junto con la percepción de la comunidad, y la información disponible (o ausente) que da lugar al imaginario comunitario sobre el problema. De esta forma, se genera un momento crítico dialógico, en donde la comunidad identifica la información disponible del fenómeno con el apoyo de los profesionales encargados de exponerla y toma una postura frente a su condición, a partir de jornadas de discusión de tipo asambleario.

El componente de esta fase hace referencia al apartado descriptivo del proceso, en el marco de la IAP, el cual implica dimensionar la magnitud del problema y emprender acciones participativas para identificarlo (Murcia, 1992), complementando el análisis de datos con información de la fuente primaria (Grupo Motor).

Acción educativa: fase activa del proceso, en donde se toma la información consultada y el registro de la percepción de la comunidad, para generar una estrategia con miras al fortalecimiento de capacidades del Grupo Motor. Lo anterior tuvo lugar dentro del proceso en talleres de socialización y articulación comunitaria (La Zaranda, 2022) a partir de las ópticas diferenciales dadas por contextos disímiles¹⁰, en donde, no solo la voz, sino la praxis dentro de la metodología de trabajo arrojó resultados prácticos para la formación de ideas y acciones que permitan contrarrestar la imposición de los procesos institucionales. Este es el puente metodológico entre el diagnóstico previo dado por la articulación reflexiva, y la asunción crítica del conocimiento. Aquí se emprende una aproximación explicativa de los factores responsables que dan lugar al fenómeno desde múltiples miradas.

Seguimiento del fenómeno: luego de la aprehensión teórica del problema o de los resultados epistemológicos, emerge la continuación del momento práctico del proceso, esto es, para el caso de estudio, la veeduría ciudadana. Dadas las acciones priorizadas en el PATR, el mando lo toman las comunidades a partir del seguimiento, “con lista en mano”, de cada una de las iniciativas por municipio que se empiezan a ejecutar.

Este momento es el más pragmático de todos, cuando se involucran participativamente dentro del proceso institucional, esta vez, con un elemento crítico adicional: el contexto problemático derivado de los tres momentos previos. Aquí se elabora una estrategia para el desarrollo de acciones que permitan poner en práctica el conocimiento adquirido en la acción educativa. Dicha estrategia consistió en contrastar los compromisos de la ART y del contratista encargado de ejecutar las acciones priorizadas con las obras que se desarrollan en sus territorios. De ello se deriva un informe de seguimiento.

Asunción crítica del conocimiento: finalmente, de los cuatro momentos anteriores se derivan una serie de experiencias generadoras de conocimiento dentro de las cuales emergen nuevos problemas manifiestos que promueven una continuidad en la lucha por el reconocimiento institucional a través de la participación real.

10 Aunque la subregión PDET ha adquirido históricamente ciertas similitudes sociales, empatías colectivas, también es cierto que son cuatro municipios con diversidad de culturas, afectaciones y representaciones sociales distintas, lo cual hace que el proceso, al tratarse de acciones por municipio, tenga procesos diferenciados que se manifiestan, por ejemplo, en relaciones de poder asimétricas dentro de los grupos de trabajo producto de intereses particulares, o dificultades en la comprensión y acción frente al fenómeno, impidiendo avances más acelerados en algunos municipios.

III. RESULTADOS

Subsecuentemente, los resultados serán presentados basalmente sobre la Ilustración 1, que enuncia los cinco momentos clave del proceso investigativo. De este modo, se pretende articular discursivamente cada título del documento, de tal suerte que la coherencia de este no permita la pérdida del sentido procedimental. En términos concretos, el proceso metodológico también será descrito a través de los resultados de la siguiente forma:

Articulación reflexiva: obstáculos institucionalizados a la participación en la implementación del proceso PDET

En el capítulo 1.2 de los PATR de las subregiones de Macarena Guaviare, Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño, Pacífico Medio, Sierra Nevada-Perijá-Zona Bananera, Arauca, Sur de Córdoba, Urabá Antioqueño y Sur del Tolima, dedicados a la descripción de la metodología y proceso participativo de la construcción de los planes, se concibió la fase subregional como la última etapa, o etapa de cierre, de la planeación participativa del proceso PDET (ART, 2024). Lo anterior sugiere que la fase de implementación no cuenta con mecanismos de participación establecidos en la normatividad PDET para que las comunidades tengan incidencia efectiva sobre la decisión de ejecución de las obras y demás bienes públicos que se desarrollarán en sus territorios.

A pesar de la disposición del artículo tercero del Decreto Ley 893 de 2017 sobre la garantía de participación efectiva en el “proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR.” (Decreto Ley 893, 2017 [*Cursivas propias*]), la arquitectura institucional creada por el desarrollo normativo posterior entregó el proceso de implementación a las agencias y entidades del orden nacional y territorial, otorgando autonomía a éstos órganos, respecto a las comunidades, en la elección de las obras a ejecutar en los territorios. La única salvaguarda al proceso participativo se introdujo con la obligatoriedad de amonizar las obras a ejecutar con las iniciativas identificadas en los PATR.

El desarrollo jurídico para la implementación de los PDET definió la estructura y los actores principales que manejarían lo que se denominaron fuentes alternativas o movilizadoras de financiamiento, la estrategia de manejo de los recursos para implementar la paz y para hacer frente a la debilidad institucional de los municipios de las subregiones PDET (Tuirán & Trejos, 2017), situación que les impide adelantar efectivamente las inversiones requeridas para ejecutar las obras y programas priorizados en los PATR, a partir de los recursos de libre destinación provenientes de ingresos propios (Agencia de Renovación del Territorio, 2021). Según evidencia la misma ART, la fuente movilizadora que ha tenido mayor impacto en los territorios PDET, a partir de la implementación de las iniciativas construidas en la etapa de formulación, ha sido el OCAD-PAZ, seguido por los recursos del Presupuesto General de la Nación-Trazador paz, y las estrategias Obras por impuestos y Obras PDET (Agencia de Renovación del Territorio, 2022). El marco institucional creado alrededor de la administración y ejecución de recursos para la paz entregó la *capacidad de decisión* sobre la ejecución de los proyectos PDET a los actores institucionales. Para evidenciar la capacidad de decisión de los actores institucionales en el proceso de ejecución de los PDET, se presentan las características de funcionamiento de los principales actores del sistema de implementación.

- **OCAD-PAZ**

El impacto desagregado que presentó la ART (2022) de las fuentes de financiamiento en la ejecución de los proyectos PDET, evidenció que el Órgano Colegiado de Administración y Decisión Paz (OCAD-Paz) representa la fuente que aporta el mayor porcentaje de recursos a la implementación de los proyectos PDET en los territorios. El funcionamiento del OCAD-Paz fue reglamentado por el Decreto Ley 1534 de 2017, en desarrollo del Acto Legislativo 04 del mismo año. El Acto Legislativo 04 atribuyó al OCAD-Paz la responsabilidad de definir los proyectos de inversión cuyas fuentes de financiación utilicen los recursos del fondo de Asignación para la Paz al que se refiere el parágrafo cuarto del artículo 361 de la Constitución Política, adicionado por el citado Acto. Este fondo está compuesto, principalmente, por el 7% de los ingresos del Sistema General de Regalías, así como del 70% de rendimiento financieros que generen los recursos de dicho Sistema (Acto Legislativo 04, 2017, p. Art. 2).

El artículo segundo del Decreto Ley 1534 de 2017 definió que el OCAD-Paz “viabilizará, priorizará y aprobará los proyectos de inversión, y designará la entidad pública ejecutora” que tengan en sus fuentes de financiación recursos de la Asignación para la Paz (Decreto Ley 1534, 2017, p. Art. 2). Para este proceso, el Artículo tercero del citado Decreto Ley estableció cuatro criterios para la priorización de los proyectos cuyo objetivo se oriente hacia la implementación del Acuerdo Final:

1. Beneficio a la población de las entidades territoriales con mayor grado de afectación por el conflicto.
2. Inversión destinada a la sustitución o erradicación de cultivos ilícitos.
3. Inversión destinada a fortalecer el desarrollo económico y social en zonas rurales.
4. Inversión destinada a la reparación de víctimas del conflicto. (Decreto Ley 1534, 2017, p. Art. 3).

Además de estos criterios, el Artículo tercero del Decreto 413 de 2018 dispuso las variables que debe contemplar el Ministerio de Hacienda para la priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz, que a su vez otorga un puntaje que debe ser tenido en cuenta por el OCAD-Paz para la viabilización, priorización y aprobación de los proyectos a su cargo. Las variables y ponderaciones a las que se refiere el mencionado artículo son las siguientes:

1. Pobreza rural: la ponderación será del 20% y se medirá conforme al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), establecido por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) para 2016.

2. Economías ilegales: la ponderación de economías ilegales será del 10%, en donde un 7,5% se medirá conforme a las hectáreas de coca sembradas, calculada por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) con corte a diciembre de 2016 establecido por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; y un 2,5% se medirá conforme a la cifra oficial de Explotación de Oro de Aluvión (EVOA), con corte a diciembre de 2017, certificado por el Ministerio de Minas y Energía.

3. Debilidad Institucional: la ponderación será del 5% y se medirá conforme a la Medición de Desempeño Municipal que realiza el Departamento Nacional de Planeación (DNP), con corte a 2016.

4. Grado de afectación del conflicto: la ponderación será del 50% y se medirá conforme al Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA) y al Índice de Concentración de Víctimas (ICV), calculados por el DNP, con corte a junio de 2016.

5. Municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables: la ponderación será del 15% y se medirá conforme a la participación de cada municipio en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, en el total de las asignaciones directas corrientes que se programen en el presupuesto bienal del SGR, conforme a lo señalado por el Ministerio de Minas y Energía o a las entidades que este determine. (Decreto 413, 2018, p. Art. 3).

Ahora bien, el esquema de decisión está estrechamente ligado a la estructura del OCAD-Paz. Según definió el párrafo séptimo transitorio del Artículo 361 de la Constitución Política, adicionado por el artículo segundo del Acto Legislativo 04 de 2017, el OCAD-Paz está conformado por el Gobierno nacional, representado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, un representante del organismo nacional de planeación, y un representante del presidente de la República; el Gobierno departamental representado por dos Gobernadores y el Gobierno municipal, representado por dos alcaldes. (Acto Legislativo 04, 2017). La elección de los representantes del gobierno departamental y municipal se realiza según al acuerdo que la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías expida, según el artículo séptimo del Decreto Ley 1534 de 2017. Finalmente, la adopción de Decisiones la reglamentó el artículo sexto del Decreto 1534, siendo necesarios dos votos favorables para la aprobación de los proyectos. En total, el número de votos es de tres, uno por cada nivel de gobierno; para la adopción de la decisión debe estar presente, al menos, uno de los miembros de cada nivel de gobierno (Decreto Ley 1534, 2017, p. Art.2). Las decisiones, por tanto, no cuentan con ninguna instancia de participación comunitaria de carácter vinculante.

- **La agencia de renovación del territorio: estructuración y priorización de proyectos**

Otra parte fundamental de los recursos ejecutados en el marco de los PDET provienen de las estrategias de Obras por Impuestos y Obras PDET. En ambos casos, la decisión de viabilización y ejecución de las obras está en manos de la Agencia de Renovación del Territorio (ART). En el caso de las obras por impuestos, según estableció el artículo 285 de la Ley 1955 de 2019, el pago de impuestos por obras, que apunten hacia iniciativas PDET, debe contar con la aprobación de la ART, quien efectúa la priorización de las iniciativas que conforman el banco de proyectos susceptibles de viabilizar. La estructuración de los proyectos por implementar está a cargo de la Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos de la ART, tarea que se deriva de la amplitud de las iniciativas contenidas en los PATR y que, a juicio de la Agencia, no “permite, en muchos casos, identificar el alcance real de las intervenciones que se realizan en territorio” (Agencia de Renovación del Territorio, 2022, p. 64). Para dar continuidad a esta actividad, que se ha denominado Plan

Marco de Estructuración, la ART dispuso, con la Resolución 000066 de 2021, los criterios para la selección y ejecución de los proyectos estructurados por la Dirección de Estructuración, tanto para la estrategia de Obras por impuestos como Obras PDET establecen que, como mínimo, los proyectos:

- Estén registrados en la base de proyectos estructurados por la ART y en el Banco de Proyectos de la Agencia
- Se encuentren alineados con la estrategia Articulación Nación-Territorio.
- No cuenten con fuente de financiación aprobada para su ejecución o que no se encuentren incluidos en procesos de contratación o de gestión de recursos para su ejecución directamente por parte de la ART.
- Serán incluidos en la selección de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Para ello se podrá definir un número máximo de proyectos a financiar o un valor máximo a financiar por cada proyecto, teniendo en cuenta los niveles de complejidad de estos.
- Se podrán ponderar o priorizar teniendo en cuenta criterios de género, étnicos, balance de inversión con otras fuentes e índice de pobreza multidimensional. (Resolución 000066, 2021, p. Art. 3).

De esta forma, tanto la estructuración como la selección y ejecución de los proyectos por parte de la ART pasan por espacios decisorios internos, ajenos a la intervención efectiva de los actores territoriales clave, y soportada en las funciones de la agencia legalmente establecidas en los Decretos de creación y modificación correspondientes. La vinculación de las comunidades en la implementación de los PDET por parte de la ART se realiza a partir, fundamentalmente, de dos espacios: por un lado, la estrategia *Yo me subo a mi PDET* que persigue la participación de las organizaciones comunales, étnicas, comunitarias, de jóvenes y mujeres, entre otras, en la ejecución de proyectos de pequeña escala, es decir, contratando mano de obra local para el desarrollo del proyecto. Por otro lado, la ART realiza ejercicios periódicos de priorización con las comunidades para que exista una validación territorial de los proyectos que serían presentados a la Dirección General de la ART para su movilización. En ambos espacios, la capacidad de decisión sobre la selección final de los proyectos a implementar escapa a las comunidades y sus representantes.

Es necesario destacar que la ART se encarga de expedir los certificados de concordancia para los proyectos que se someten a consideración del OCAD-Paz y que se inscriben en alguna de las iniciativas de los PATR. Este mismo proceso lo deben surtir los gobiernos territoriales cuando tramitan proyectos con partidas presupuestales ligadas al Sistema General de Regalías. La ART estipuló, por mecanismos de decisión internos, que el certificado de concordancia debe cumplir a cabalidad con los siguientes requisitos:

1. El proyecto de inversión debe estar localizado en municipios PDET.
2. El proyecto de inversión en su alternativa de solución contenida en su MGA debe estar relacionado con la necesidad de la iniciativa identificada según los objetivos del pilar.
3. La localización de la población/beneficiarios del proyecto de inversión debe coincidir con la localización definida en la iniciativa y su descripción (Resolución 000111, 2021, p. Art. 4).

Constatación fenoménica: el caso de la Hoja de Ruta Única

La construcción de la Hoja de Ruta Única fue definida por las comunidades como un proceso de participación frustrado, pues el ejercicio de priorización de iniciativas se sustentó en criterios técnicos y metodológicos predefinidos por la ART. Esta estrategia de la Hoja de Ruta Única fue interpretada por las comunidades como un mecanismo de ralentización del proceso PDET durante todo el gobierno del entonces presidente Iván Duque (2018 - 2022).

Por lo anterior, de acuerdo con la información contenida en el portal central PDET de la ART (2023), ese proceso de priorización arrojó, para la subregión Sur del Tolima, 120 iniciativas Detonantes y Dinamizadoras (de un total de 1.168). Según la ART, dichas iniciativas son aquellas con mayor relevancia estratégica para la transformación de la subregión, las cuales estimulan la conexión entre actores estratégicos y territorios. De esas 120, en agosto de 2023, solamente 49 se encontraban con una ruta de implementación activa (Agencia de Renovación del Territorio, 2023).

Es importante destacar que, con la información disponible en el portal central PDET de la ART, no es posible contrastar el avance en la implementación de las iniciativas con las inversiones de los proyectos.

Por ejemplo, en los datos sobre inversión regionalizada solo fue posible observar el estado de los proyectos (en estructuración, estructurado, estructurado y financiado, en ejecución y terminado) y su relación con alguno de los 8 pilares¹¹ (Vargas, 2018), pero no la relación de un proyecto concreto con una iniciativa particular. En otras palabras, con la información disponible en el portal central PDET de la ART no fue posible identificar las trayectorias de implementación ni la prospectiva de las iniciativas que han sido definidas como detonantes y dinamizadoras. Esta ausencia de información tampoco hace posible contrastar si lo priorizado en los diferentes espacios participativos de planeación ha sido tenido en cuenta por los tomadores de decisiones para la inversión.

Pese a lo anterior, sí es posible constatar empíricamente que algunos proyectos en ejecución para la subregión sur del Tolima, como la construcción de unidades sanitarias para el saneamiento básico en la zona rural, por ejemplo, no fueron priorizados por las comunidades, ni mucho menos se pudo rescatar que las iniciativas a las que se asocian dichos proyectos correspondieran a las denominadas “detonantes y dinamizadoras”, es decir, aquellas iniciativas en demanda por las comunidades con respecto a su participación en la metodología de la Hoja de Ruta Única (Tovar, Alonso, Peñuela, & Sánchez, 2022).

En ese sentido, la definición de iniciativas detonantes y dinamizadoras, mediante un ejercicio tecnocrático, dejó en las comunidades la sensación de exclusión en el proceso de planeación por tres razones fundamentales: i) el proceso de priorización mediante la metodología de Hoja de Ruta Única fue inoficioso, pues con el PATR se había definido una ordenación de iniciativas a implementar; ii) el ejercicio alrededor de la Hoja de Ruta Única se utilizó como una estrategia deliberada para ralentizar el proceso de implementación del AF, toda vez que este duró 2 años en llevarse a cabo; iii) la centralización de las decisiones en agencias nacionales demostró que el ejercicio con las comunidades se orientó hacia un alcance estrictamente validador.

Acción educativa y seguimiento del fenómeno: veeduría PDET y el caso de las unidades sanitarias

Entre los meses de mayo y agosto de 2021 se llevó a cabo el seminario taller denominado “Control social y veedurías ciudadanas PDET en el sur del Tolima”, con la participación de cerca de 80 personas, en su mayoría integrantes de los grupos motores de los municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco (Prensa CODHES, 2021). Allí se planteó un espacio de construcción colaborativa y participativa de conocimientos y sentidos a partir de la convergencia entre experiencias y trayectorias profesionales y el conocimiento contextual-territorial. Se trató de un proceso formativo de aprender haciendo.

Se realizaron 4 sesiones donde se abordaron temas asociados a la participación ciudadana y el control social en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de acuerdo con los aspectos señalados en el Decreto Legislativo 893 de 2017. El seminario taller se desarrolló bajo una metodología dialógica (reflexión-acción-reflexión) en donde, a través de preguntas problematizadoras, los participantes construyeron ideas en torno a las categorías y realidades propias de los PDET, precisando algunos aspectos teóricos y técnicos del control social. También se realizaron ejercicios prácticos de control social aplicando acciones emulativas y se socializaron los resultados de la evaluación ejecutada durante los mismos encuentros.

Este ejercicio de control social se enfocó también en el fortalecimiento de capacidades y en el acompañamiento a los líderes y lideresas en el desarrollo de actividades propias del veedor, ejercicio que llevó a cabo la Consultoría para los Derechos y el Desplazamiento en la subregión sur del Tolima. En ese sentido, el 27 de febrero de 2023 se realizó un encuentro con la ART y la Gerencia Tolima de la Contraloría General de la República, con el fin de articular acciones encaminadas al seguimiento de las iniciativas PDET en el sur del Tolima. En ese encuentro, los líderes y lideresas advirtieron, especialmente, sobre los riesgos relacionados con los proyectos de construcción y/o adecuación de unidades sanitarias, como se describe continuación.

Para el 2023, 9 de los 40 proyectos en ejecución estaban destinados a saneamiento básico en la modalidad de construcción de unidades sanitarias en la zona rural dispersa (asociado al pilar 5: vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural), con una inversión total de \$76.960.250.000, que corresponde al 35,65% del total invertido en PDET a mayo de 2023.

11 1. Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo; 2. Reactivación económica y producción agropecuaria; 3. Educación rural; 4. Vivienda, agua potable y saneamiento; 5. Derecho a la alimentación; 6. Reconciliación, convivencia y paz; 7. Infraestructura y adecuación de tierras; 8. Salud rural.

Bajo ese panorama, la veeduría PDET del municipio de Rioblanco priorizó, como parte de su plan de trabajo, el seguimiento a la ejecución de dos contratos en ese municipio, que sumados ascendían a \$23.550.985.699, para la construcción de un total 1.053 unidades sanitarias, recogidos en los siguientes contratos de obra pública (Agencia Nacional de Contratación Pública, 2022):

- Contrato 0089 de 24 de febrero de 2021, por valor de \$8.247.553.580,00 para la construcción de 472 unidades sanitarias en la zona rural de Rioblanco.
- Contrato 346 del 06 de septiembre de 2022, por valor de \$15.303.432.119,28 para la construcción de 851 unidades sanitarias en la zona rural de Rioblanco.

El ejercicio de control social, desarrollado durante el 2023, inició con la planeación del monitoreo. Así, entre el 21 y el 22 de junio de ese año, la veeduría se concentró en el corregimiento de Herrera y de las Juntas, en Rioblanco, para alistar y llevar a cabo las primeras visitas de obra.

Se tomó este caso como ilustrativo porque permite evidenciar, entre otras:

- La intencionalidad de los actores comunitarios PDET de avanzar hacia un mayor y mejor control social, es decir, cualificado, que permita mejorar también la incidencia frente a los órganos de control.
- La complejidad del control social de algunas de las obras PDET, pues, en este caso, se trata de más de 1000 unidades sanitarias dispersas en la ruralidad de Rioblanco, con una inversión de \$23.550.985.699 millones de pesos. En promedio, cada unidad sanitaria cuesta alrededor de \$17.800.000.
- La necesidad de continuar acompañando a las comunidades en los ejercicios de control social, desde lo técnico hasta el apalancamiento financiero.

Como resultado de las visitas a obra, se lograron evidenciar fallas en la construcción de las unidades sanitarias en términos de calidades de las obras, como pozos sépticos inservibles, o cobro a beneficiarios por transportes de materiales. Todo esto tuvo como objetivo el fortalecimiento del informe a realizar por parte de las veedurías.

IV. DISCUSIÓN

La participación de las comunidades en el proceso PDET revela varias tensiones entre el diseño teórico y la implementación práctica de estas iniciativas. Por ejemplo, Rodríguez y Rosen (2022) señalan que, aunque los PDET fueron concebidos con un alcance emancipador para la construcción de paz, su diseño prioriza la cooptación de actores de base y la expansión del Estado sobre la promoción de proyectos emancipatorios reales en los territorios priorizados. Este enfoque centralizado ha resultado en una coordinación nacional dominante que limita la autonomía comunitaria en la planificación territorial y participativa, según destacan Buriticá-Garzón y Garzón (2021). Esta disonancia entre el diseño teórico “desde abajo” y la práctica centralizada subraya la necesidad de revisar el modelo de implementación para asegurar una mayor inclusión y poder decisorio de las comunidades locales.

Por otro lado, Ramírez (2021) utiliza la escalera de participación de Arnstein (1969) para analizar la participación ciudadana en los PDET, revelando que, a pesar de la claridad en las demandas comunitarias como la compra de tierras colectivas y la soberanía alimentaria, los procedimientos para garantizar estas iniciativas son insuficientes. La participación comunitaria, según Ramírez, queda limitada a las etapas iniciales sin impacto significativo en la priorización e implementación, lo que genera falsas expectativas y perpetúa una dinámica de poder que favorece al gobierno y a las entidades técnicas. Este hallazgo sugiere la necesidad de un rediseño que permita una participación comunitaria continua y efectiva en todas las fases del proceso, asegurando así que las iniciativas aprobadas respondan verdaderamente a las necesidades y aspiraciones de las comunidades.

Adicionalmente, estudios como el de García (2020) y el de Valencia-Agudelo y Restrepo-Cano (2020) advierten sobre los desafíos relacionados con la alineación de las iniciativas comunitarias y la transformación de patrones de violencia estructural. García (2020) subraya una brecha entre las expectativas de participación y la implementación real, influenciada por lógicas institucionales centralizadas. Valencia-Agudelo y Restrepo-Cano (2020) destacan la falta de claridad en el componente presupuestal y en la asignación de recursos específicos para las iniciativas comunitarias, lo cual amenaza la implementación del Acuerdo Final y la paz territorial. Estos desafíos indican la necesidad de establecer mecanismos claros y transparentes para la asignación de recursos, así como de fortalecer la capacidad de las comunidades para

participar de manera efectiva y sustantiva en todas las etapas del proceso PDET.

Concretamente en esta investigación, la elaboración del PATR, en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en la subregión sur del Tolima, convocó a distintos sectores de la sociedad civil llamados institucionalmente a la participación. En tal proceso, se consolidó progresivamente un grupo de líderes de cada municipio reconocidos como *Grupos Motor PDET* (GM). Esta expresión de la sociedad, autónoma y mixta, se conformó con líderes y lideresas por cada uno de los 8 pilares PDET, por medio de los cuales se priorizan las iniciativas debido a los recursos disponibles.

Aunque los GM se derivan del componente participativo de los PDET, estos no se constituyen normativamente, sino como parte de la metodología construida por la ART. Lo anterior supone la autonomía civil de los GM como cuerpo social, no solamente observador, sino juez de la norma estática y los procedimientos que regulan las iniciativas PDET, bajo la pretensión de tomar decisiones justas e incorruptibles para sus comunidades. En otras palabras, los GM no están doblegados a la *ley en contexto*, es decir, a la normativa concreta que regula la metodología para la construcción e implementación de los PDET, sin desconocer que, los Grupos Motor, al ser un grupo social, de carácter civil, deben ceñirse a las normas intrínsecas de la sociedad colombiana. Esta aclaración permite dotar de identidad conceptual al análisis, pero, lo más importante, salvar aquellas posibles interpretaciones que indicarían que los GM, al situarse en una *zona gris* del PDET, constituyen una expresión ilegal.

No obstante, este carácter anómico de los GM ha representado un obstáculo en las luchas por justicia social de las comunidades, pues los resultados metodológicos de los encuentros con la ART en territorio no representan decisiones comunitarias en derecho, sino que estas son, posteriormente, procesadas por sujetos institucionales o *facciones* políticas (Madison, Hamilton, & Jay, 2015) que controlan los procedimientos de decisión política, minando el principio dialógico de los espacios de decisión, coartando la supuesta paridad de los actores en un espacio participativo, y excluyendo a las comunidades en las etapas más sensibles del proceso PDET, relacionadas con la implementación de las iniciativas priorizadas. El *desajuste* (Gargarella, 2021) resultante perpetúa las injusticias políticas y socava las posibilidades de transformación estructural en el plano económico y cultural (Fraser, 2012) de territorios habitados por las comunidades más golpeadas por los efectos del conflicto armado colombiano.

Sumado a lo anterior, a la hora de concretar la acción participativa por parte de los GM, se identificó, en los talleres de formación y eventos prácticos con la comunidad, la trágica ausencia de capacidades técnicas y centrales (Nussbaum, 2012) que imposibilitaron la inclusión dentro del marco político participativo, especialmente, de la priorización de las iniciativas detonantes y dinamizadoras, así como para el ejercicio de veeduría sobre las obras PDET. El problema de las capacidades se manifiesta en un primer momento de llegada al territorio, cuando las comunidades, desconociendo el proceso real para la participación, ejercen sus liderazgos sociales y comunitarios sin metodologías o procedimientos claros, lo cual es aprovechado por la tecnificación del Estado para imponer sus agendas a conveniencia.

Todo lo anterior denota la existencia de obstáculos institucionalizados a la participación política en el proceso PDET, una injusticia metapolítica (Fraser, 2012) que impide el ejercicio de la capacidad central del control sobre el entorno político (Nussbaum, 2012), y la imposibilidad de ejercer tales libertades por la limitación al ejercicio de participación de los Grupos Motor PDET en las decisiones de priorización y ejecución de iniciativas en sus territorios, producto del control gubernamental de los procedimientos de decisión política.

De este modo, se demuestra que el fenómeno observado en el sur del Tolima puede ser analizado desde teorías de amplio alcance, reflejando problemas macro-políticos, sociales y jurídicos que afectan a los territorios. Por tal razón, la participación política, fundamentada en los conceptos sociopolíticos de Fraser (2012) y el desarrollo basado en las capacidades según Nussbaum (2012) pueden contextualizarse tanto en la realidad norteamericana de las autoras como en la de otros países. No obstante, la intención no es establecer una teoría general aplicable en todos los casos, sino más bien resaltar la capacidad de adaptación de los conceptos de Fraser y Nussbaum a diversas realidades globales. Esto demuestra la utilidad y flexibilidad de sus propuestas teóricas para abordar y comprender los desafíos de la participación política y el desarrollo de capacidades en diferentes contextos.

La percepción de una lógica de dominación de las comunidades del sur del Tolima en el proceso participativo de los PDET fue identificada gracias al trabajo de distintos liderazgos y organizaciones sociales sin ánimo de lucro en el territorio, que advirtieron la falta de correspondencia entre la planeación veredal, municipal y de orden subregional con lo consignado en el PATR, evidenciando incoherencias entre

las priorizaciones comunitarias y lo planteado en los documentos finales. En otras palabras, los Pactos para la Transformación Regional (PTR), que conciernen a las iniciativas priorizadas por las comunidades para la implementación de los PDET a través de los PATR, no responden a las demandas territoriales identificadas por las comunidades en la etapa de priorización.

Por lo anterior, las incoherencias observadas por las comunidades constituyen un *desajuste* “entre instituciones y expectativas/demandas ciudadanas” (Gargarella, 2021, p. 22) que da lugar a una lógica de dominación estatal sobre los procedimientos que estructuran el marco de participación ciudadana en los PDET, estableciendo un método vertical en la toma de decisiones¹².

Ese *desajuste* está sustentado en un marco normativo que restringe el alcance de la participación de las comunidades en los procesos de tomas de decisiones. La reconstrucción normativo-jurídica realizada permitió evidenciar que en los espacios de decisión sobre la implementación de los PDET las comunidades carecen de mecanismos de incidencia efectiva. Es decir, las comunidades son convocadas a consulta sobre las iniciativas PDET, sin que el resultado de dichas consultas sea vinculante.

El funcionamiento de las agencias y órganos encargados de la financiación de las iniciativas PDET evidencian que el marco participativo de las comunidades quedó limitado al proceso de priorización de iniciativas y de seguimiento y control. En cuanto a las metodologías establecidas para priorizar y viabilizar los proyectos que implementen las iniciativas, el peso principal recae sobre las agencias estatales, como lo evidencia la construcción de la Hoja de Ruta que realizó el ejercicio de priorización en ausencia de las comunidades. De otras parte, el funcionamiento del OCAD-Paz, que se reglamentó mediante el Acto Legislativo 04 de 2017, no dejó espacio a las consideraciones de las comunidades en el proceso de toma de decisiones para la implementación de iniciativas, asunto crítico para el órgano que moviliza la mayor cantidad de recursos de los PDET. Lo mismo sucede con la ART, la agencia de coordinación más importante para los PDET, que selecciona y ejecuta los proyectos de acuerdo a procesos internos de decisión, según lo establecido en la Resolución 000066 del 2021, citada más arriba.

La estructuración de estos mecanismos de decisión reveló la importancia del principio dialógico institucional de Fraser para la reivindicación de justicia social, máxime en un contexto de posconflicto que espera transformar a las comunidades en agentes activos de su desarrollo socioeconómico. El énfasis en el carácter político de las metodologías que delimitan los campos de lucha en los que se desarrollan las reivindicaciones por reconocimiento y redistribución, es fundamental para garantizar que las injusticias metapolíticas, aquellas que excluyen a los afectados del diseño y aplicación de acciones de justicia, no persistan en un entorno sensible al retroceso democrático como los territorios priorizados a través del mecanismo PDET.

Una de las consecuencias más notables sobre la falta de capacidades técnicas y la centralización de las decisiones en el marco de las metodologías participativas con los Grupos Motor PDET, es la vulnerabilidad que afrontan las comunidades ante la manipulación de agendas externas. En definitiva, esta situación pone de relieve la importancia de la capacitación y el fortalecimiento de las capacidades locales para asegurar una participación auténtica y efectiva en los procesos de desarrollo, además de generar nuevas metodologías de trabajo que no se limiten a la validación, sino a la construcción. En ese sentido, la ausencia de estos recursos humanos es un reflejo de las disparidades de poder estructurales que persisten en las dinámicas de gobernanza a nivel local y regional, donde las comunidades más marginadas enfrentan dificultades para hacer eco con su voz de manera real, no nominal.

Además, la percepción de una lógica de dominación estatal en el proceso participativo de los PDET plantea interrogantes sobre la naturaleza misma de la participación ciudadana en contextos de posconflicto. Si bien, como se presentó al principio, la bandera del AF ha sido la implementación de mecanismos para involucrar a las comunidades en la toma de decisiones, la persistencia de prácticas que limitan su capacidad de influencia sugiere la necesidad de replantear el enfoque hacia principios de justicia como reconocimiento. Esto implica una bifurcación clave: garantizar la representación adecuada de las comunidades en los procesos de planificación y ejecución, y crear salvaguardias institucionales que protejan su autonomía y aseguren la transparencia y la rendición de cuentas en todas las etapas del proceso. En otras palabras, dotar de validez jurídica a los GM, pero también adjudicarle la legitimidad

12 Se entiende por verticalización del Estado, la existencia activa (en tanto que toma decisiones) de una comunidad política con poder (Fraser, 2012), por contraposición de una ciudadanía pasiva que no participa de las decisiones fundamentales en la construcción del sistema estatal.

comunitaria a partir de la representación.

Esta reconstrucción normativo-jurídica revela la fragilidad de los mecanismos de participación existentes y la necesidad de reformas estructurales para fortalecer la capacidad de incidencia de las comunidades en la toma de decisiones. Revisar y modificar los marcos legales y políticos que rigen los PDET, así como promover una cultura de participación que valore y respete las voces y perspectivas de todas las partes interesadas, son elementos a tener en cuenta para garantizar la justicia en el procedimiento. Solo mediante un enfoque integral democrático que aborde tanto las barreras estructurales como las culturales se podrá alcanzar una verdadera participación inclusiva y transformadora en los procesos de desarrollo territorial a través de los PDET.

V. CONCLUSIÓN

La participación efectiva y amplia de las comunidades en los procesos de planeación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es fundamental para garantizar la correspondencia entre las iniciativas propuestas y las necesidades y realidades territoriales. Las inconformidades expresadas en el sur del Tolima se sustentan en ello: las iniciativas priorizadas (cosa normada) por la ART, distan de los resultados derivados de las metodologías participativas implementadas, que, se supone, tiene como objetivo dar voz a la ciudadanía.

Por lo anterior, resulta fundamental fortalecer los mecanismos de participación y diálogo en los PDET, garantizando que las comunidades sean protagonistas en la definición y ejecución de las iniciativas. Es imprescindible superar la percepción de exclusión y desconfianza, fomentando una mayor articulación entre los actores locales y las instituciones gubernamentales, pues solo así se podrá lograr una implementación efectiva de los PDET que contribuya a la transformación estructural del campo y el ámbito rural, la reconciliación y la construcción de una paz sostenible.

A pesar de los avances en la ejecución de proyectos dentro de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) en la subregión sur del Tolima, se evidencia un rezago significativo en términos de inversión. Aunque se han ejecutado proyectos por un valor considerable, al hacer una proyección anual promedio, se observa que la inversión está por debajo de lo esperado para lograr los objetivos de los PDET en el plazo previsto. Este rezago, que puede estimarse en más del 50% en relación con la meta promedio anual de inversión, representa un desafío para cerrar las brechas existentes y mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades rurales.

La falta de acceso a información actualizada y sistemas informáticos en las zonas rurales dificulta la participación y el seguimiento por parte de las comunidades en los procesos PDET. Aunque el visor de inversiones del portal web proporciona datos relevantes, su utilidad se ve limitada en contextos donde la conectividad a internet es baja. Esta barrera tecnológica representa un desafío adicional para los líderes comunitarios en sus esfuerzos por involucrarse y tener un impacto significativo en la implementación de los PDET. Abordar los desafíos de rezago en la inversión, la concentración temática de los proyectos y la falta de acceso a información en las zonas rurales es ineludible para lograr una implementación efectiva de los PDET en la subregión sur del Tolima.

Finalmente, la experiencia demostró la importancia de un control social cualificado, el monitoreo continuo de proyectos, y la necesidad de herramientas participativas que faciliten la transparencia y el seguimiento en la implementación de los PDET, en procura de mejorar la efectividad de los programas y avanzar hacia el cierre de brechas en las comunidades rurales del sur del Tolima.

VI. REFERENCIAS

- Acto Legislativo 04. (2017). *Por el cual se adiciona el artículo 361 de la constitución política*. Congreso de la República.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021). *Reactivación económica en los municipios PDET en el marco de la pandemia*. Agencia de Renovación del Territorio.
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). *Informe de seguimiento a la implementación de los PDET*. Agencia de Renovación del Territorio.

- Agencia de Renovación del Territorio. (2023). Central de Información PDET. *Conoce los PDET*: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2023). Central de Información PDET. *Avances en Iniciativas*: <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/avance-en-iniciativas/>
- Agencia Nacional de Contratación Pública. (23 de Septiembre de 2022). SECOPI. *Consultas*: https://www.contratos.gov.co/consultas/detalleProceso.do?numConstancia=22-21-31070&g-recaptcha-response=03AFY_a8WgROZb7AKlXWCh466izsiQHPS2aI_ze0NWW4TKen3CkTl2u1gcw4UVJqqj08nZlWvR55CU5WWji_UHSRI GcFeuMkm31yn0lrCWYwiMmCLfx3fH61TnTDf6osGVBOaCW-C0qRs_ES9oIZOBz
- Angrosino, M. (2012). *Etnografía y observación participante en investigación cualitativa*. Ediciones Morata.
- ART. (20 de Febrero de 2024). Agencia de Renovación del Territorio. *Portal art*: https://portal.renovacionterritorio.gov.co/Documentos/planes_estrategicos/programas_de_desarrollo_con_enfoque_territorial_pdet/planes_de_accion_para_la_transformacion_regional_patr
- Bernal, S., & Chalapud, E. (2023). Inclusión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Pacífico y Frontera Nariñense como política pública departamental y municipal. *Reflexión Política*, 25(51), 46-62. <https://doi.org/10.29375/01240781.4692>
- Buriticá-Garzón, E., & Garzón, C. (2021). La participación ciudadana en el posconflicto: alcances y retos de la democratización territorial en Colombia. *Estudios de Derecho*, 78(172), 70-95. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.v78n172a03>
- Calderón-Suaza, C., & Londoño, S. (2023). La justicia social en el Acuerdo de paz de Colombia. Un análisis político del discurso. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 68, 251-277. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n68a10>
- Calderón, J., & López, D. (2014). *Orlando Fals Borda y la Investigación Acción Participativa: aportes en el proceso de formación para la transformación*. Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 1-5. <https://pedagogiaemancipatoria.wordpress.com/wp-content/uploads/2014/04/pedagogc3adas-eman-lc3b3pez-cardona-y-calderc3b3n.pdf>
- Decreto 413. (2018). *Por el cual se definen las reglas de priorización de las entidades territoriales beneficiarias de la Asignación para la Paz del Sistema General de Regalías (SGR) y se dictan disposiciones relacionadas con la aprobación de proyectos de inversión en el OCAD*. Presidencia de la República.
- Decreto Ley 1534. (2017). *Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD PAZ y la Asignación para la Paz a los que se refiere el Acto Legislativo No. 04 del 8 de septiembre de 2017*. Presidencia de la República.
- Fals, O. (2015). *Una sociología sentipensante para América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia Interrupta: reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"*. Siglo del Hombre Editores.
- Fraser, N. (2012). *Escalas de justicia*. Herder Editorial.
- Fraser, N. (2019). *¡Contrahegemonía ya!* Siglo XXI Editores.
- García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50(133), 437-464. <https://doi.org/10.18566/rfdcp.v50n133.a10>
- Gargarella, R. (2021). *El derecho como una conversación entre iguales*. Siglo XXI Editores.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. Taurus.
- La Zaranda. (30 de Junio de 2022). Facebook. *En Chaparral: Líderes y líderes del sur de Tolima se reúnen para conformar iniciativa de participación y comunicaciones de obras PDET*: https://www.facebook.com/LaZarandaComunicacionEnRed/posts/pfbid031sCcUaj7bZh81onYuHJ28AvYzSDhPQH3XoxnKuuARWrG8erdxXP1Tbzgw1fzt5l?locale=es_LA
- Madison, J., Hamilton, A., & Jay, J. (2015). *El Federalista*. Ediciones Akal. Libertad: <https://libertad.org/media/El-Federalista.pdf>
- Murcia, J. (1992). Investigar para cambiar. *Un enfoque sobre investigación-acción participante*. Magisterio.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Editorial Planeta.
- Prensa CODHES. (30 de Agosto de 2021). *CODHES WordPress*. Se crea Veeduría ciudadana a los PDET en el Sur del Tolima: <https://codhes.wordpress.com/2021/08/30/se-crea-veeduria-ciudadana-a-los-pdet-en-el-sur-del-tolima/?fbclid=IwAR1T3Gd8TID6-51HppstA53pRlOn9wLM8ejhTokwNHn6dD0zUPrtQqymeVQ>
- Presidencia de la República. (28 de Mayo de 2017). *Decreto Ley 893 de 2017*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856>

- Ramírez, D. (2021). *Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*. Estudios Políticos (Universidad de Antioquia), (61) 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Resolución 000066. (2021). *Por medio de la cual se establecen criterios generales para la selección y ejecución de los proyectos estructurados por la Dirección de Estructuración y Ejecución de Proyectos de la Agencia de Renovación del Territorio-ART en los territorios PDET*. Agencia de Renovación del Territorio.
- Resolución 000111. (2021). *Por la cual se establecen los requisitos y criterios para la recepción de la solicitud y expedición de la certificación de concordancia de los proyectos que se sometan a consideración del OCAD paz con las iniciativas de los PATR*. Agencia de Renovación del Territorio.
- Robinson, W. (2020). *The Global Police State*. Pluto Press.
- Rodríguez, A., & Rosen, N. (2022). *Local participation at stake: Between emancipatory goals and Co-option strategies. The case of Territorially Focused Development Programs in Colombia*. Colombia Internacional, 109, 89-114. <https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.04>
- Tovar, P., Alonso, O., Peñuela, S., & Sánchez, C. (2022). *El dilema de los PDET. ¿Cómo construir sobre lo construido, sin seguir en lo mismo?*. Fundación Ideas para la Paz.
- Tuirán, S.Á., & Trejos, R.L. (2017). Debilidades institucionales en el nivel local. Desafíos de la gestión territorial de la paz. *Análisis político n° 90*, 77-102. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/61422>
- Valencia-Agudelo, G., & Restrepo-Cano, D. (2020). Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Campos en Ciencias Sociales*, 8(1), 115-142. <https://doi.org/10.15332/25006681/5260>
- Vargas, I. (Febrero de 2018). Pastoral Social. Cáritas Colombiana. *Preparémonos para la participación: lo que debemos saber sobre los PDET*. <https://caritascolombiana.org/wp-content/uploads/2018/02/Cartilla-PDET-Completa.pdf>
- Vergara, E., & Duque, K. (2020). Retos del diálogo social intercultural: el caso del PDET Alto Patía y Norte del Cauca. *Revista Controversia*, 214, 51-89. <https://doi.org/10.54118/controver.vi214.1200>