

Los programas de desarrollo territorial: ¿qué son y cómo van funcionar?

POR ROCIO LONDOÑO

(Tiempo estimado: 7 - 14 minutos)

<https://www.razonpublica.com/index.php/regiones-temas-31/10373-los-programas-de-desarrollo-territorial-qu%C3%A9-son-y-c%C3%B3mo-van-funcionar.html>

En medio de la desinformación y la ideologización, es bueno precisar lo que dice el decreto del Gobierno sobre estos planes vitales para las zonas del conflicto. La propuesta es integral y ambiciosa, pero engorrosa y difícil de llevar a la práctica.

Rocío Londoño Botero*

Difíciles de leer

En virtud de las facultades extraordinarias del Ejecutivo para legislar en las materias consignadas en el Punto 1 del Acuerdo entre el Gobierno y las FARC, hace poco fueron expedidos dos Decretos-Ley:

- El [893](#), del 28 de mayo, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), y
- El [902](#), del 29 de mayo, mediante el cual se reglamenta “el procedimientos para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” para facilitar la Reforma Rural Integral (RRI).

La lectura y comprensión de estos dos decretos resulta ser una tarea árida y ardua, tanto por el lenguaje técnico como por la complejidad de los temas abordados, y por los *enfoques diferenciales* que deben asumir todos los planes y programas de la RRI.

Puesto que los PDET son al parecer el principal instrumento de planeación participativa para llevar a cabo la reforma rural integral, presentaré el contenido del [Decreto-Ley 893](#) con el ánimo de contribuir a su conocimiento y discusión por parte de la ciudadanía en general, y de las organizaciones de la población rural en particular. Este decreto consta de dos capítulos y catorce artículos. Las justificaciones que lo sustentan ocupan 11 de 21 páginas, dada la necesidad de pasar el examen de constitucionalidad ante la Corte. Pero a pesar de ser un texto relativamente corto, su comprensión no es para nada fácil.

Propósitos ambiciosos

El propósito de los PDET es facilitar la ejecución de la RRI. De sus motivaciones y justificaciones cabe subrayar, por su amplio alcance, algunas de las relacionadas con el Acuerdo Final (AF):

- “La RRI busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y... contribuir a la construcción de una paz estable y duradera. En ese sentido, la RRI es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de PDET, como instrumentos de reconciliación... en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”.

- “Entre los principios que sustentan el AF está el de participación que indica que la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas se adelantarán con la activa y efectiva participación de las comunidades, garantía de transparencia unida a la rendición de cuentas, veeduría ciudadana, control social y vigilancia especial de los organismos”.
- “En los PDET subyace la premisa según la cual solo a través de un profundo cambio de las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de estos territorios será posible sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera...”.
- “El objetivo de los PDET es lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural... de manera que se asegure:
 - El bienestar y buen vivir de la población... haciendo efectivos sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, y revirtiendo los efectos de la miseria y el conflicto.
 - La protección de la riqueza pluriétnica y multicultural para que contribuya al conocimiento, a la organización de la vida, a la economía, a la producción y al relacionamiento con la naturaleza.
 - El desarrollo de la economía campesina y familiar... y de formas propias de producción... mediante el acceso integral a la tierra y a bienes y servicios productivos y sociales. Los PDET intervendrán... en los espacios interétnicos e interculturales para que avancen efectivamente hacia el desarrollo y la convivencia armónica.
 - El desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto, implementando inversiones públicas progresivas... con el fin de lograr la convergencia en calidad de vida... y fortalecer los encadenamientos entre la ciudad y el campo.
 - El reconocimiento y la promoción de las organizaciones de las comunidades, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, para que sean actores de primera línea de la transformación estructural del campo.
 - Hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación en el que todos y todas trabajan alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento.” (Punto 1.2.1 del AF).
- “La transformación... deberá cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Sin embargo, se convino dar prioridad a las zonas más necesitadas y urgidas sobre la base de los siguientes criterios: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado del conflicto; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.”

Según estos enunciados y el conjunto de las justificaciones del Decreto-Ley 893, de los PDET dependerá en gran medida la superación de los problemas estructurales del ámbito rural colombiano y la consolidación de la paz. ¿De qué manera, y con qué recursos, el Estado colombiano cumplirá, en el lapso de diez años, semejante compromiso?

Qué son y dónde van a funcionar

El capítulo 1 del Decreto- Ley 893 contiene el objeto, la cobertura geográfica y las normas y procedimientos para elaborar los PDET. Las más importantes son, a mi juicio, la cobertura geográfica, el ejercicio participativo y el “fortalecimiento de capacidades institucionales”.

El capítulo 2 se refiere a las normas y procedimientos para elaborar los PDET en los territorios de pueblos y comunidades étnicas y “zonas con presencia de grupos étnicos”.

Los PDET son “como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la RRI y las medidas pertinentes que establece el AF, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el presente Decreto...” (artículo 1)

La elaboración de los PDET se llevará a cabo en los 170 municipios que identifica el Decreto-Ley 893, agrupados en las 16 subregiones siguientes (artículo 3):

- Alto Patía-Norte del Cauca
- Arauca
- Bajo cauca y Nordeste antioqueño
- Catatumbo
- Chocó
- Cuenca del Caguán y Piedemonte caquetense
- Macarena-Guaviare
- Montes de María
- Pacífico Medio
- Pacífico y Frontera nariñense
- Putumayo
- Sierra Nevada-Perijá
- Sur de Bolívar
- Sur de Córdoba
- Sur del Tolima
- Urabá antioqueño

Algunas normas ilustran mejor el complicado camino para ejecutar los PDET, ya que aparte de su articulación con los planes sectoriales, los PDET deben articularse con los siguientes planes:

- Plan Nacional de Desarrollo
- Planes de Ordenamiento Territorial (POT)
- Planes Básicos de Ordenamiento Territorial (PBOT)
- Esquemas Básicos de Ordenamiento Territorial (EOT)

El Decreto ordena elaborar “un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), construido de manera participativa, amplia y pluralista en las zonas priorizadas” (artículo 4). Ahora bien, mientras la vigencia de los PDET es de 10 años, y se formulan una sola vez, los PATR se revisarán cada cinco años. Aunque no se dice nada de la vigencia es de suponer que su duración es igual a la de los PDET.

Con relación a los Planes y Esquemas de ordenamiento territorial, la distinta denominación de estos (POT, PBOT y EOT) obedece a la Ley 338 de 1997 según la cual los POT deben hacerse en municipios con más de 100.000 habitantes, los PBOT en municipios de 30.000 a 100.000, y los EOT en municipios con menos de 30.000 habitantes. Aun cuando los componentes son iguales, los requisitos técnicos varían de conformidad con el tamaño de la [población](#).

Para la coordinación, complementación y armonización de la Agencia de Renovación de Territorio (ART), entidad creada en 2015 (Decreto 2366) y reestructurada en diciembre de 2016 (Decreto 2096), a la cual le corresponde dirigir la elaboración y ejecución de los PDET y de los PART, hay que tener en cuenta las vigencias temporales de los distintos planes con los que deben coordinarse los PDET:

- Los planes y esquemas de ordenamiento territorial tienen una vigencia de doce años;
- El Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR) se revisa cada cinco años;

- El Plan Nacional de Desarrollo tiene una vigencia de cuatro años, que corresponde al respectivo periodo presidencial.

Puesto que el Decreto dispone que los PDET [a 10 años] deben ser incorporados al Plan Nacional de Desarrollo, y como el [Plan actual](#), “Todos Por un Nuevo País”, tiene vigencia hasta el primer semestre del 2019, le correspondería al presidente electo en 2018 incorporar esas metas en el nuevo Plan de Desarrollo, o en su defecto derogar el Decreto-Ley 893, lo cual implicaría un incumplimiento grave del Acuerdo Final, lo que produciría gran incertidumbre en los municipios donde se elaborarán los PDET.

Respecto de la coordinación y armonización entre los diferentes planes territoriales es de suponer que los PDET se convertirían en un punto de referencia para los nuevos planes de desarrollo y ordenamiento territorial en los próximos diez años. Más aún, según lo establecido en el Acuerdo Final (punto 1.2.5.), “los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven del [Acuerdo](#)”.

Sobre el contenido de los PDET el Decreto no es explícito, pero sí en lo concerniente al contenido mínimo del Plan de Acción de Renovación del Territorio (artículo 4), que muestra la complejidad de este ejercicio de planeación participativa:

1. “Lineamientos metodológicos que garanticen su construcción participativa”.
2. “Un diagnóstico participativo elaborado con las comunidades que identifiquen las necesidades en el territorio”.
3. “Una visión del territorio que permita definir líneas de acción para su transformación”.
4. “Enfoque territorial que reconozca las características socio-históricas, culturales, ambientales y productivas de los territorios y sus habitantes, sus necesidades diferenciadas y la vocación de los suelos, de conformidad con las normas orgánicas de planeación y ordenamiento territorial”.
5. “El enfoque diferencial que incorpore la perspectiva étnica y cultural de los pueblos y comunidades de los territorios”.
6. “El enfoque reparador del PDET”.
7. “Enfoque de género que reconozca las necesidades particulares de las mujeres rurales”.
8. “Un capítulo de programas y proyectos, que orienten la ejecución, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Final y bajo los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación”.
9. “Un capítulo de indicadores y metas para el seguimiento y evaluación”.
10. “Mecanismos de rendición de cuentas y control social, que incluyan herramientas de difusión y acceso a la información”.

Retos y dificultades

Más compleja es la tarea de coordinar la participación “efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio... en el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR” (artículo 5).

La consulta de los pobladores rurales, en virtud del punto 1.2.4 del AF, se realizará a nivel veredal; aunque puede ser más costoso y más difícil en términos logísticos, aseguraría una participación de pobladores rurales que no han estado representados en los consejos territoriales de planeación. De esa manera se evitaría concentrar la participación en unas pocas organizaciones comunitarias. La concertación entre distintos actores sociales y autoridades territoriales ayudaría a que en la elaboración de los PDET y los PART concurren distintos intereses de la población rural de los 170 municipios priorizados.

Las dificultades para coordinar agencias estatales del orden nacional y territorial, la participación de las comunidades y organizaciones ligadas al sector rural, la obligación de tener en cuenta los [enfoques étnico y reparador](#), y las singularidades históricas, culturales, productivas y

ambientales de cada municipio, hacen complejo el ejercicio, a menos que en la planeación se precisen muy bien cuestiones como las siguientes:

- 1) ¿Cómo se va a garantizar la coordinación interinstitucional?
- 2) ¿Cómo se seleccionan las comunidades que participan en la elaboración de los PDET y los PART, y cómo se eligen a sus respectivos voceros?
- 3) ¿Cuál es el alcance de la participación comunitaria?
- 4) ¿Qué van a hacer las agencias estatales para dotar a las “comunidades” de la información y la capacitación necesarias para asegurar una participación responsable?
- 5) ¿Cuánto tiempo se calcula que debe durar el ejercicio participativo?
- 6) ¿Se van a elaborar simultáneamente en los 170 municipios priorizados para esta complicada y compleja tarea?
- 7) La ART ha hecho estimaciones de los costos de la elaboración participativa de los PDET y los PART?
- 8) ¿Qué implicaciones puede tener, en este ejercicio de planeación, la campaña electoral en curso?

Un ejercicio de difícil ejecución como este, para el cual el Gobierno cuenta con poco tiempo, corre el riesgo de fracasar, a no ser que la ART disponga tanto de la capacidad institucional requerida para intervenir eficaz y eficientemente en los 170 municipios priorizados, como de los recursos financieros necesarios.