

Plan Nacional de Desarrollo, participación ciudadana y PDET

Quiero agradecer, en nombre de la Fundación Ideas para la Paz, esta invitación que nos hace la Comisión de paz del Senado, para reflexionar en torno a las relaciones y coincidencias que existen entre el Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos e implementación del Acuerdo de paz firmado entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP en 2016.

Como es bien sabido, **la FIP realiza un seguimiento a varios temas de la implementación del acuerdo**. En este caso nos concentraremos en examinar dos asuntos que son relevantes a la hora de valorar si la estrategia de cambio planteada en el Acuerdo de paz fue o no recogida en el Plan Nacional de Desarrollo. Estos son: **la participación ciudadana y los PDET**.

Esta presentación tiene cuatro breves secciones. En la primera se hace una reflexión general sobre el ejercicio de valoración al que nos invitan. En la segunda y tercera se realizan algunas referencias específicas a los dos temas ya mencionados. Y en la última se hace, a modo de cierre, un comentario global que podría dar pie a una conversación más amplia.

Una valoración no tan obvia

Con respecto al primer punto, queremos señalar que la tarea de evaluar si el Plan de Desarrollo es consistente o no con el Acuerdo de Paz y con su implementación, incluye al menos dos tareas.

Por un lado, **implica examinar si los compromisos previstos en el texto del Acuerdo y las estrategias definidas en el Plan Marco de Implementación están recogidos explícitamente en las bases del Plan y en el texto del proyecto de Ley**. Y por otro, analizar si las estrategias, planes y programas propuestos en el Plan contribuyen al logro de los objetivos previstos en el Acuerdo, y, en ese análisis, identificar hasta qué punto este aporte a los objetivos se realiza mediante acciones que comparten su teoría de cambio. Se trata de un análisis de tipo literal y otro más interpretativo.

Desde nuestra perspectiva, si la valoración en cuestión se limita al ámbito literal (que, en cualquier caso, también es importante), se corre el riesgo de limitar las posibilidades de un instrumento general de planeación del desarrollo, como lo es el PND. Del mismo modo, y aunque esto sea una obviedad, la discusión política que dio lugar al Gobierno del presidente Duque -que estuvo tan ligada a la crítica abierta al Acuerdo-, debe tener implicaciones concretas en las políticas públicas. Por lo que resultaría cuando menos testarudo no admitir como punto de partida un reenfoque. La pregunta importante es si ese reenfoque se realiza en el marco del margen de interpretación que, como ha dicho la Corte Constitucional, cada Gobierno tiene.

La otra limitación de la que queda presa la lectura literal del texto es la que se relaciona con reconocer que un Acuerdo de paz, en su fase de implementación, **es un asunto cambiante y dinámico, que representa desafíos no previstos por el Estado ni por el conjunto de la sociedad**. En ese sentido es

muy importante no regirse exclusivamente por el texto literal de lo acordado, y permitir que la implementación llegue incluso a superar las expectativas de la negociación.

Por eso, en esta intervención no se hace referencia exclusivamente a la coincidencia entre los textos y al examen detallado del onceavo pacto del Plan. Como se verá, en algunos puntos la lectura interpretativa permite valorar asuntos bien importantes.

Participación ciudadana

Es indiscutible que la participación ciudadana es un elemento central del Acuerdo de Paz suscrito entre el Gobierno colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. En efecto, una de sus hipótesis centrales es que la calidad de la democracia colombiana y el fortalecimiento de la legitimidad Estatal, están relacionados con la profundización de los procesos participativos.

En consecuencia, el Acuerdo propone varias medidas que tienen el propósito de fomentar los distintos mecanismos y herramientas mediante los cuales los ciudadanos pueden contribuir a las decisiones de política pública en los distintos sectores y niveles.

Con base en esa premisa, **se puede afirmar que las estrategias y objetivos planteados en el PND se sintonizan en su mayoría de modo armónico con las propuestas del Acuerdo de Paz**. Es relevante que exista una sección del Plan dedicada al examen de los temas participativos y a la definición de medidas específicas que son muy acordes con las recomendaciones de la literatura especializada y con las demandas de las Organizaciones Sociales colombianas.

La sección E del Pacto por la legalidad, define la “Política Nacional de Inclusión y Participación Democrática”, la cual incluye, entre otras medidas, “la evaluación de los canales, espacios, instancias y mecanismos de participación para establecer una estrategia de racionalización y un marco de orientación nacional y local para mejorar su efectividad”; el “Fortalecimiento de los procesos de control social y veeduría ciudadana”; “el Fortalecimiento de la planeación participativa” y el establecimiento de una “Red de conocimiento” sobre asuntos participativos.

Cabe recordar que el punto 2 del Acuerdo de Paz propuso la creación, en los acápite 2.2.5 y 2.2.6, medidas encaminadas a fortalecer las veedurías, el control social y la planeación participativa. En ese sentido, es importante subrayar que el propósito de hacer la participación ciudadana más incidente está en completa armonía con la necesidad de evaluar la oferta participativa existente y de tomar medidas para hacerla más eficaz.

En este mismo apartado, el Plan propone la formulación de una “Política para la resolución pacífica de la conflictividad social, a través del diálogo social constructivo y democrático”. Si bien las medidas impulsadas en este Pacto no tienen una correspondencia con lo previsto durante la negociación de La Habana, existen dos aspectos en los que se establecen conexiones que vale la pena subrayar.

Uno es el de la “**política para el diálogo social y la resolución pacífica de conflictos sociales**”, la cual guarda relación con la

necesidad, señalada en el punto del Acuerdo relacionado con la Reforma Rural Integral (específicamente con el punto 1.1.8.), de avanzar en los “mecanismos de concertación y diálogo social entre el Gobierno Nacional, regional y local, los campesinos y las campesinas y las comunidades indígenas, negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras, y otras comunidades en donde conviven diferentes etnias y culturas, y las empresas del sector privado que adelanten su actividad económica en los territorios rurales”.

Y el otro es la propuesta, explícita en el Plan de Desarrollo, de hacer un “**Sistema Nacional de Resolución de Conflictividades Sociales (SNRC)**” que contenga el “inventario de acuerdos históricos”. Resulta evidente que tras esta propuesta se encuentra el reconocimiento implícito de la lesión que ha provocado a la institucionalidad el incumplimiento sistemático del Gobierno de los acuerdos suscritos con las comunidades.

Adicional a estos puntos, en el ámbito de la participación existen dos aspectos que podrían subsanarse en el proceso de discusión en el Congreso, si la intención es generar mayor armonía con los compromisos del Acuerdo de Paz.

Por un lado, **se encuentra la escasa atención que reciben las consideraciones orientadas a fortalecer la planeación participativa mediante una revisión y ajuste** a algunos de los procesos y responsabilidades consagrados en la ley 152 de 1994, referidos al Sistema Nacional de Planeación y al rol, entre otros, de los Consejos de Planeación a nivel territorial.

Un aspecto que se discutió a profundidad en La Habana y que quedó ampliamente documentado en el Acuerdo, fue el consenso entre las partes sobre la necesidad de reformar y fortalecer el Sistema Nacional de Planeación en clave de Participación. El diagnóstico implícito es que **el modo en que se discuten los planes de desarrollo no garantiza la realización de un proceso verdaderamente participativo** y que este es un proceso vital para la toma de decisiones de desarrollo territorial.

De lo expuesto a lo largo del Plan es posible deducir que el Gobierno nacional comparte en buena medida esta tesis, pues propone en distintos momentos, medidas que regionalizan la toma de decisiones sobre el desarrollo. **Pero falla en incluir una mención específica al entramado institucional para hacerlo posible.**

El segundo aspecto se refiere a la omisión sobre el compromiso asociado a la garantía de la participación de las víctimas del conflicto armado en la elaboración de políticas públicas nacionales y territoriales. Asunto que además ha sido subrayado como una falta recurrente del Estado por parte de la Corte Constitucional.

En el marco del Acuerdo de Paz se planteó que debían haber una curules para las víctimas en la Cámara de Representantes, pero es bien sabido que ni el Congreso le ha dado trámite favorable a esta medida, ni el Gobierno Nacional parece interesado en liderar de nuevo esta iniciativa. Para explicar esta posición se han esgrimido argumentos cuya valoración no vienen al caso.

El punto es que, si la medida propuesta por el Acuerdo no resulta viable, la necesidad y el espíritu de vincular de manera activa a las víctimas del conflicto armado en el proceso de planeación, evaluación y acompañamiento a las políticas públicas asociadas

al desarrollo, sí es un elemento central en la teoría de cambio del Acuerdo. Por eso, creemos que el Gobierno está en capacidad de plantear una propuesta alternativa a la diseñada por las partes en el diálogo de La Habana, que ayudara a complementar este propósito.

PDET

Se puede decir que el Plan de Desarrollo y la Ley del Plan proponen mecanismos específicos orientados a la garantía de cumplimiento y continuación de la estrategia. Sobre el particular, hemos valorado positivamente el concepto de “Hoja de Ruta” única previsto como herramienta de coordinación territorial. Desde nuestro punto de vista, la eficacia y capacidad de transformación de los PDET depende en buena medida de coordinar los distintos espacios, mecanismos y herramientas de planeación del desarrollo territorial previstos en el Acuerdo, con aquellos que, cumpliendo un rol análogo y permanente, hacen parte del diseño institucional para la formulación de políticas públicas de tipo sectorial y regional.

De hecho, una de las críticas que formulamos al texto discutido en La Habana (y luego renegociado por las partes tras el triunfo del NO en el Plebiscito de 2016) **fue precisamente que los PDET quedaban demasiado aislados de la infraestructura institucional de planeación del desarrollo.**

Comprendemos que en este punto hay muchos debates, pero, tal y como lo concebimos, ese es uno de los puntos que muestra que los desarrollos posteriores de política pública pueden mejorar lo planteado inicialmente por las partes, sin contradecir el espíritu del pacto de paz y soportando su sostenibilidad.

Nuestras consideraciones críticas sobre este particular tienen que ver con asuntos de distinta índole.

Inicialmente, existe un tema de enfoque que es importante relevar, pues los PDET materializan una importante toma de decisión en materia de políticas públicas. En efecto, al impulsar los PDET el Estado acoge las tesis del llamado “enfoque territorial” del desarrollo, el cual reconoce que la aproximación sectorial a las regiones es insuficiente para solucionar las demandas históricas de vulnerabilidad y de violencia.

Este enfoque ha sido discutido en distintos momentos de la historia institucional del país y tienen un claro antecedente en las propuestas que hiciera la Misión de Expertos para la Transformación del Campo Colombiano, cuando propuso la creación de Programas de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial (PDRIET) como mecanismo de promoción del desarrollo rural.

Es importante recordar que los PDET no son en estricto sentido una herramienta de planeación, sino un **programa ambicioso de desarrollo territorial de mediano y largo plazo que pretende concitar la confluencia de actores locales** en una visión compartida y en una serie de acciones coordinadas entre las autoridades locales y nacionales.

En ese sentido se nota en el Plan de Desarrollo una lectura instrumental de los PDET, en la que el acento se pone no en el carácter integral del desarrollo rural sino en la concurrencia de los sectores hacia la ejecución de las iniciativas planteadas en ellos.

Es lícito afirmar que el Plan hace una limitación conceptual de los PDET y los asume como el resultado de un proceso de planeación participativa cuyo saldo principal es un listado de iniciativas.

Este enfoque conceptual quizás explique uno de los asuntos en los que es más retador el Plan de Desarrollo, consistente en la potencial convivencia entre los PDET y las Zonas Estratégicas de Intervención Integral previstas en la extensión de la Ley de Orden Público, la Política de Seguridad del Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien los responsables institucionales han señalado una y otra vez que no hay contradicciones ineludibles entre los PDET y las ZEII, sí es importante al menos reconocer que se trata de aproximaciones elaboradas desde referentes conceptuales opuestos y que la convivencia entre ambas requerirá una aguda sensibilidad y, probablemente, varios ajustes en los planteamientos que se han venido haciendo. Sobre el particular, esperamos ampliar en otro documento nuestro análisis.

Pero esta limitación conceptual con la que se miran los PDET tiene otros efectos en el texto actual de las Bases del Plan. Los cuales se pueden evidenciar principalmente en desconexiones entre los PDET y las apuestas más estratégicas del Plan en materia de desarrollo territorial.

Por ese motivo, **extrañamos la presencia de referencias directas a los PDET en ámbitos como los pactos territoriales, las estrategias propuestas en el pacto sobre la descentralización y, sobre todo, en los capítulos regionales.**

Si bien comprendemos que se trata de asuntos que están en diversos niveles de coordinación y ejecución (unos son supra-departamentales, otros municipales y otros subregionales), si aceptamos que los PDET son la materialización de una visión compartida de largo plazo, sería deseable que existieran algunas conexiones explícitas entre ellos y las visiones de los capítulos regionales.

Queremos notar que aun cuando el bien el Plan propone que los pactos territoriales y los capítulos regionales se nutran por las iniciativas de los PDET, los textos construidos de manera regional no reflejan una armonización adecuada.

Para finalizar, queremos hacer énfasis en un asunto de carácter general. Algo que ya se ha dicho en esta sesión y que la FIP comparte como planteamiento general.

Creemos que la omisión del conflicto armado en el Plan de Desarrollo es un retroceso grave en la descripción de la situación colombiana. Es evidente que nuestro país no enfrenta una guerra civil de tipo regular y que los actores armados ilegales tienen estrechas y orgánicas relaciones con el crimen organizado y las economías criminales, los cuales han llevado a su lumpenización y degradación.

Sin embargo, **al omitir el concepto de conflicto se está cerrando la puerta a la herramienta del diálogo político como estrategia de cierre definitivo**, y se están generando marcos de interpretación que tienen efectos en el enfoque de las políticas y en el tratamiento de las soluciones de seguridad.

Asimismo, valoramos como negativa la omisión en el relato del Plan al aporte que significó el proceso de paz con las FARC en el

lento proceso de la consolidación institucional de Colombia. Si se quiere hacer un examen objetivo de los hitos fundamentales que han marcado la historia de la evolución del conflicto y de las respuestas institucionales, así como la Seguridad Democrática debe tener un papel muy importante, del mismo modo **el proceso de paz con las FARC resulta una coyuntura de cambio innegable para el país.**

La no mención de su importancia no es otra cosa que una excusa para que el Plan sea criticado, innecesariamente, por un evidente sesgo ideológico.
