



No. 10
Noviembre 2019
ISSN 2538-9491
Documento de Política

Paz desde lo local. La fase veredal del PDET en El Bague: voz sin decisión

Autora:
Sara Vélez Zapata

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Centro Interdisciplinario de
Estudios sobre Desarrollo - Cider

Paz desde lo local. La fase veredal del PDET en El Bagre: voz sin decisión¹

Autora

Sara Vélez Zapata², Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo - Cider, Universidad de los Andes.

¹ Este artículo es el resultado del proyecto de investigación para obtener el título de Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo del Cider en la Universidad de los Andes. Dirigido por el profesor Mauricio Uribe López, a quien agradezco su apoyo y confianza durante el proceso. También, agradezco las recomendaciones y aportes de los evaluadores Angelika Rettberg y Gonzalo Vargas, así como las de Claudia Carreño, Jairo Santander y Camila Suárez. Este proceso no hubiera sido posible sin la disposición y el apoyo de los líderes comunitarios de El Bagre ni la de los funcionarios locales de la ART. A ambos, gracias por el compromiso incansable que tienen con el desarrollo de su municipio y con los procesos de construcción de paz desde abajo. El proyecto se financió con recursos propios.

² Politóloga de la Universidad EAFIT y Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo del Cider en la Universidad de los Andes. Correo electrónico: svelezz@eafit.edu.co; s.velezz@uniandes.edu.co

Documentos de política

No. 10

Edición electrónica

Noviembre 2019

© Universidad de los Andes 2019

Sara Vélez Zapata

Egresada de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo | Cider

Cider - Centro Interdisciplinario de Estudios Sobre Desarrollo

Carrera 1 No. 18-A-10, Bloque Pu

Bogotá, D.C., Colombia 117111

Teléfonos: 3394949, 3394999, extensiones 2664 - 2665

cider@uniandes.edu.co

<http://cider.uniandes.edu.co>

Nathalia Franco Borrero

Directora del Cider

Roger Rossi Ballesteros

Gestor de Comunicaciones del Cider

Daniel Alejandro Barbosa Casas

Practicante de Comunicaciones del Cider

Los documentos de política presentan evidencias y alternativas de acción sobre un problema de interés público o sobre una política pública, aportan elementos de juicio para la toma de decisiones o la acción colectiva, o analizan las implicaciones de política de una investigación teórica. También permiten la divulgación de trabajos de grado de maestría de alta calidad de los programas ofrecidos por el Cider así como memorandos de política producidos por los estudiantes del Doctorado en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Los documentos de política no han sido evaluados por pares anónimos; su publicación es estudiada y aprobada por el Comité Editorial del Cider. Este documento refleja exclusivamente la opinión de sus autores. No pretende representar el punto de vista de la Universidad de los Andes. El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Tabla de Contenido

Resumen.....	5
1. Construcción de paz y participación: el caso de los PDET	6
2. De la paz liberal al giro hacia lo local	7
3.1. La participación comunitaria como pilar de la construcción de paz	9
3.2. Niveles de participación para la implementación de programas de construcción de paz	9
4. La participación en el PDET: en busca de una explicación mínimamente suficiente	12
5. Las condiciones estructurales de El Bagre	14
6. Las condiciones que explican la participación en la fase veredal del PDET.....	15
7. La fase veredal del PDET en El Bagre: inclusión simbólica, participación sin decisión	16
8. Conclusiones y pasos para el futuro	18
Listado de referencias	20

Resumen

Este artículo analiza la fase de formulación veredal de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), desde el enfoque crítico del giro hacia lo local y aporta evidencia empírica sobre el papel de los actores comunitarios que conforman *lo local* en dicho proceso. El análisis se enmarca en la literatura académica nacional e internacional sobre construcción de paz, que busca resaltar la importancia de la participación comunitaria en los procesos e iniciativas que tienen como objetivo la construcción de escenarios de futuro compartidos en los cuales la violencia no sea la protagonista. La pregunta de investigación es: ¿qué condiciones explican el nivel de participación de la formulación del PDET en la etapa veredal en el municipio de El Bagre (Antioquia)? Para ello, se realiza un estudio de caso, a través del rastreo de procesos. Tal rastreo permite afirmar que la fase de formulación del Pacto Comunitario para la Transformación Regional corresponde a un proceso participativo de inclusión simbólica, en el que los actores comunitarios tuvieron voz, pero no poder de decisión.

Palabras clave: construcción de paz, participación, giro hacia lo local, PDET, acuerdo de paz.

Abstract: This article analyzes the formulation process of the Development Programs with Territorial Approach (PDET), from the critical perspective of the local turn in peacebuilding and provides empirical evidence about the role of the community actors in the implementation process of the Colombian peace agreement. The analysis is framed in the national and international academic literature on peacebuilding that seeks to highlight the importance of community participation in processes and initiatives that aim to build shared futures in which violence is not the protagonist. The research question is: which conditions explain the participation level during the formulation of the PDET in its rural phase in El Bagre (Antioquia)? A case study is carried out using a process tracing methodology, thus arguing that the Community Pact for Regional Transformation corresponds to a participatory process of tokenism (voice without decision).

Key words: peacebuilding, participation, turn to local, PDET, Colombian peace agreement.

1. Construcción de paz y participación: el caso de los PDET

La literatura académica nacional e internacional sobre construcción de paz busca resaltar la importancia de la participación comunitaria en los procesos e iniciativas que tienen como objetivo la construcción de escenarios de futuro compartidos en los que la violencia no sea la protagonista. En el caso colombiano, la implementación del Acuerdo de paz del Teatro Colón, firmado por el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) el 24 de noviembre de 2016, se presenta como una oportunidad para analizar cómo ha sido el proceso de participación comunitaria en los diferentes proyectos y programas de construcción de paz territorial que conforman los seis puntos del Acuerdo.

De la implementación del Acuerdo, específicamente de la Reforma Rural Integral (RRI), se derivan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante, PDET). Estos buscan construir, por medio de espacios participativos, las visiones de futuro que tienen las comunidades sobre el desarrollo y la paz, las cuales quedaron consignadas en tres pactos en los que se integran las necesidades de las comunidades y las oportunidades y potencialidades de los territorios que estas habitan.

Este artículo se enmarca en la literatura académica del giro hacia lo local en la construcción de paz, la cual se ocupa del rol de los actores locales y de su capacidad para construir una paz sostenible, y busca evidenciar las prácticas comunitarias que han sido desconocidas y que pueden ser entendidas como una forma de resistencia al enfoque externo y universal de la paz liberal (Mac Ginty & Richmond, 2013). Por ello, los PDET se presentan como un estudio de caso relevante para esta literatura porque buscan transformar la realidad de los territorios más afectados por el conflicto armado, a través de mecanismos de participación de los que se derivan iniciativas que se construyen de *abajo hacia arriba*. Por esta razón, es importante analizar qué tan participativos (en términos de calidad) fueron los procesos de formulación de los Pactos Comunitarios para la Transformación Regional (en adelante, PCTR), pues allí se encuentran reflejadas las visiones del territorio de las comunidades rurales que hicieron parte de las preasambleas veredales contempladas en la metodología de la Agencia de Renovación del Territorio (en adelante, ART).

En este contexto, surge un interrogante sobre los procesos veredales como base fundamental de la formulación del PDET y es si estos fueron un escenario en el que las comunidades lograron proponer soluciones a las problemáticas de su territorio o si, por el contrario, fueron el resultado de un proceso de consulta en el que se limitaron a aprobar proyectos pensados desde arriba. De lo anterior se deriva la pregunta de investigación que se responde en este artículo: ¿qué condiciones explican el nivel de participación de la formulación del PDET en la etapa veredal en el municipio de El Bagre (Antioquia)?

Una hipótesis es la respuesta provisional a una pregunta de investigación. De la pregunta de investigación aquí planteada se derivan tanto la hipótesis de trabajo como la hipótesis alternativa. La primera es que el proceso de formulación veredal del PDET corresponde a un nivel de participación simbólica y la segunda es que corresponde al nivel de consulta. La inclusión simbólica hace referencia a los escenarios en los que las comunidades tienen voz porque pueden proponer iniciativas, pero las decisiones finales son tomadas por uno o varios actores externos, como el caso de los comités de planeación del proyecto “Model Cities” en Estados Unidos (Arnstein, 1969). Por su parte, en el nivel de consulta, la participación se reduce a aprobar una lista de propuestas previamente definida y no hay oportunidades para que las comunidades se pronuncien ni propongan soluciones diferentes a las que proponen los actores externos; es decir, no tienen voz (Arnstein, 1969; Choguill, 1996).

En este artículo, se explica por qué la formulación en la etapa veredal del PDET, en el municipio de El Bagre, corresponde a un proceso participativo de inclusión simbólica: escenarios en los que las comunidades tienen voz, pero no poder de decisión. Esto con el fin de contribuir con evidencia empírica a la literatura académica del giro hacia lo local, sobre el papel que ocupan los actores comunitarios en el proceso de implementación del acuerdo de paz. Para ello, en primer lugar, se presenta la revisión de literatura académica internacional y nacional sobre construcción de paz. Luego, se proponen cinco niveles de participación para procesos de implementación de programas derivados de acuerdos de paz nacionales, retomando las propuestas de Arnstein (1969), Choguill (1996), Cornwall (2008) y Hirschman (1970, 1984). En tercer lugar, se describen la metodología (estudio de caso y *process tracing*) y los métodos elegidos (entrevistas semiestructuradas) para el análisis de la evidencia empírica. Después, se explica brevemente el contexto del municipio de El Bagre y los hallazgos derivados del análisis de la evidencia recolectada. Posteriormente, se presenta el mecanismo causal con el fin de verificar la hipótesis que explica por qué el proceso de participación corresponde al nivel de inclusión simbólica. Adicionalmente, con base en los hallazgos, se analiza el caso de la formulación del PDET en El Bagre a la luz de los postulados de la literatura académica de participación y del giro hacia lo local en la construcción de paz. Finalmente, se proponen algunas conclusiones y retos para el futuro.

2. De la paz liberal al giro hacia lo local

El final de la Guerra Fría puso a los conflictos armados internos en el primer plano de las preocupaciones políticas y del análisis académico orientado a la indagación de sus causas (Rettberg, 2012; Mac Ginty & Richmond, 2013). En dicha indagación se desarrollaron posturas como la de la paz liberal y visiones críticas que atribuyeron importancia al rol de los actores locales y a su capacidad para construir una paz sostenible. Una de ellas conocida como el giro hacia local de la construcción de paz.

En primer lugar, la paz liberal, entendida como un enfoque de *arriba hacia abajo* (*top-down*), seguía la fórmula “liberalización + democratización” (Mac Ginty & Williams, 2009; Paris, 2004). Para Michael Pugh, consistía en un paquete de políticas de transformación que presentaban el desarrollo y la seguridad como fórmula para solucionar los problemas de los países envueltos en guerras civiles. Dicho paquete de políticas incluía, a su vez, la intervención de las instituciones financieras internacionales, la denominación de ciertos países como estados frágiles, el diseño de la economía nacional bajo un modelo capitalista y la comprensión de la paz como construcción de Estado³ (Mac Ginty & Richmond, 2013, p. 767). En suma, la paz liberal se basaba en los ideales de la democracia y en la economía de mercado (Leonardsson & Rudd, 2015).

Como consecuencia, varios autores han propuesto un giro hacia lo local en el enfoque de la construcción de paz. Esto, porque uno de los vacíos fundamentales de la concepción de la paz liberal es que pretende encontrar un modelo universal de talla única (*one-size-fits-all*), que se implementa de *arriba hacia abajo* (se formula en las organizaciones internacionales o en el nivel estatal y se implementa en el nivel local y comunitario) y que termina generando resultados desastrosos en los países en desarrollo (Mac Ginty & Williams, 2009).

La propuesta del giro hacia lo local busca visibilizar las capacidades de las sociedades locales para tomar decisiones sobre su futuro, para crear sus propias instituciones y para identificar las causas del conflicto y sus posibles soluciones (Lederach, 2007). Podría decirse, entonces, que el aporte más relevante de la literatura del giro local es el protagonismo que se les reconoce a los actores locales, considerando, al mismo tiempo, las dinámicas de poder que hay en el interior de las comunidades. Especialmente, porque se admite que cuando se hace referencia a *lo local*⁴ se parte de la idea de que no es una entidad homogénea; antes bien, en su interior también hay jerarquías y dinámicas de dominación y resistencia (Mac Ginty & Richmond, 2013).

En la literatura internacional, se resaltan, por un lado, los aportes de las investigaciones que se ocupan del papel de las organizaciones de base en los procesos de construcción de paz durante y después del conflicto (Paffenholz, 2010; Van Tongeren, Verhoeven, & Wake, 2005). Por otro lado, las contribuciones de las investigaciones que analizan qué ha pasado con el enfoque crítico del giro hacia lo local, cuáles son los retos que se deducen de las lecciones aprendidas de los proyectos de construcción de paz *desde abajo* y cuáles son las nuevas líneas de investigación que se derivan de dicho análisis (Debiel & Rinck, 2016; Donais & Knorr, 2013).

En el caso específico de las condiciones estructurales que posibilitan o limitan la participación de la sociedad civil en los procesos de construcción de paz, Thania Paffenholz y otros investigadores identifican seis factores: (i) el comportamiento del Estado, (ii) el nivel de violencia, (iii) el rol que ocupan los medios de comunicación y la libertad de prensa, (iv) la diversidad al interior de la sociedad civil, (v) la influencia de los actores políticos externos y (vi) el compromiso de los países e instituciones donantes (Paffenholz, 2010). Sin embargo, los autores solo consideran estos factores en el marco de la participación de los actores locales durante el conflicto armado y las negociaciones de paz, pero no en la fase de implementación de los acuerdos de paz.

En el caso colombiano, Angelika Rettberg identifica el giro hacia lo local como una nueva y “cuidadosa lectura de las condiciones culturales, sociales, políticas y económicas locales” (2013, p. 15), y como la oportunidad de identificar y reconocer los procesos de apropiación de las agendas de construcción de paz por parte de las organizaciones, instituciones y comunidades locales. Dicha apropiación se ha materializado en una gran cantidad de iniciativas de paz que, para Rettberg y Quishpe (2017), alcanzan un total de 1900, entre 1985 y 2016. Estas son definidas como “aquellas iniciativas colectivas estructuradas en torno al propósito de identificar y cimentar las bases para una paz duradera en Colombia por medios pacíficos” (Rettberg, 2006, p. 17).

³ Existe una versión de la paz liberal que propone la fórmula “institucionalización antes que liberalización” y que corresponde a una lógica tecnocrática de llevar la paz de arriba hacia abajo (Paris, 2004).

⁴ En este artículo se retoma la definición de lo local propuesta por Mac Ginty y Richmond (2013, p. 769).

Las iniciativas de paz comunitarias⁵, según Catherine González (2010), han contribuido al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones porque superaron las acciones colectivas temporales, consolidaron una trayectoria en el tiempo por medio de la resolución de problemáticas estructurales y, finalmente, porque aportaron a los procesos de participación social democrática en las zonas de conflicto. Además, evidencian que uno de los elementos diferenciadores del caso colombiano es que las iniciativas de construcción de paz se han desplegado en medio del conflicto armado, lo cual ha permitido que se generen capacidades, consensos y legitimidades que se han convertido en la base para una eventual paz estable (Rettberg, 2012). Esto último demuestra que el hallazgo de Paffenholz (2010), con el que se afirma que, entre más alto sea el nivel de violencia, más límites y menos posibilidades de acción tienen las organizaciones sociales, no siempre aplica para el caso colombiano.

Adicionalmente, las investigaciones recientes sobre el giro hacia lo local en Colombia están relacionadas con las implicaciones que tiene el concepto de la paz territorial en cada una de las regiones del país y del papel de las organizaciones comunitarias de base en este proceso, ya que, en ellas, podría estar la clave para gestionar los conflictos sociales en los territorios (González, Castañeda, & Barrera, 2016; González, Guzmán, & Barrera, 2015; Redprodepaz, 2015; Tovar, 2015).

En síntesis, la literatura académica internacional y nacional se ha enfocado, principalmente, en la participación de la sociedad civil durante los procesos de negociaciones de paz o antes de ellos, pero no en la fase de implementación de los programas que se derivan de los acuerdos de paz nacionales. Además, “pocos estudios de caso han investigado lo ‘local’, teniendo capacidad de agencia por derecho propio” (Paffenholz, 2015, p. 859), pocos han abordado la relevancia y el impacto de las funciones que ejercen los actores locales en procesos de construcción de paz (Paffenholz, 2016), así como la heterogeneidad de actores que conforman *lo local* (Debiel & Rinck, 2016).

Lo anterior demuestra la necesidad de contar con mayor evidencia empírica que permita contrastar la teoría con la práctica. Sobre todo, con evidencia de procesos que, como los PDET, no surgen como iniciativa de las comunidades y en los que el Gobierno, en cabeza de la ART, ocupa el rol de facilitador y garante de la implementación. Esto es importante porque uno de los desafíos de los PDET es conciliar las visiones de desarrollo territorial que surgen desde *lo local* con aquellas que se definen y delimitan en el ámbito nacional. Es por esto que este artículo busca brindar información que permita identificar cuáles son los retos que se derivan de la implementación, en relación con la brecha que existe entre los acuerdos nacionales y los procesos locales. Para ello, es necesario reconocer los esfuerzos que se dan en cada uno de los niveles y, siguiendo a Christopher Mitchell (2012), comprender la forma en la que se pueden complementar las iniciativas comunitarias y las gubernamentales, en lugar de buscar la uniformidad y el control de una sola.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, esta investigación busca contribuir al enfoque crítico del giro hacia lo local con evidencia empírica sobre el papel de las comunidades en la implementación de uno de los programas del Acuerdo de paz colombiano. También, pretende aportar a las discusiones sobre las limitaciones u oportunidades que tienen las comunidades para participar en territorios en los que el conflicto armado aún se encuentra latente, a pesar de la desmovilización de las FARC. De modo que esta investigación se presenta como una oportunidad para evidenciar si los encargados del proceso de formulación del PDET, en uno de los municipios seleccionados, han tenido en cuenta las capacidades que las comunidades han desarrollado a lo largo del conflicto. El enfoque territorial del Acuerdo debe partir de la comprensión de los territorios desde la mirada de quienes los habitan y no solo desde las instituciones gubernamentales o internacionales.

⁵ Además del concepto de iniciativas de paz, es relevante destacar los aportes de la propuesta teórica y práctica de las instituciones comunitarias para la paz de Jaramillo Marín, Castro-Herrera y Ortíz Gallego (2018) y la propuesta de Uribe López (2018) en la que se conecta la gobernanza territorial con las infraestructuras de paz como sistemas adaptativos complejos de Lederach.

3.1. La participación comunitaria como pilar de la construcción de paz

Los PDET ocupan un papel fundamental en el Acuerdo porque, por un lado, se definen como el pilar básico de la RRI y, por el otro, se mencionan en cinco de los seis puntos que se pactaron entre el Gobierno y las FARC-EP. De allí que estos programas se conciben como una herramienta de construcción de paz, pues en ellos estarían las bases para la construcción participativa de una paz estable y duradera, en el marco de lo que Sergio Jaramillo definió como paz territorial: “una campaña de planeación participativa para que, entre autoridades y comunidades, se piensen las características y necesidades del territorio” (2013, p. 4).

Una primera aproximación al avance de la implementación del proceso participativo de los PDET se encuentra en dos informes elaborados por la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y por la Misión de Observación Electoral (MOE). Los investigadores de ambos estudios tuvieron la oportunidad de participar como observadores de algunos de los procesos de formulación de los PDET: desde la etapa veredal hasta la municipal⁶. Los aspectos positivos más relevantes que se destacan en los dos informes están relacionados con el acierto de la metodología en la etapa de formulación y la representatividad y el nivel de asistencia en la fase veredal (Guarín, Tovar, & Amaya, 2018; MOE, 2018). Sin embargo, son más los vacíos y las críticas.

Por un lado, el informe de la FIP señala que, a pesar de contar con un diseño metodológico claro, los espacios participativos de los PDET no tienen capacidad para obtener insumos concretos y, a su vez, el nivel de deliberación e inclusión es muy bajo. Además, afirman que el hermetismo con el que la ART ha manejado la información ha dificultado que otros actores (como las instituciones locales) se involucren y se apropien del proceso (Guarín et al., 2018). En la misma línea, en el informe de la MOE (2018), se critica el poco involucramiento de las organizaciones sociales en la construcción de los PDET y la débil gestión de la ART en el proceso de pre-alistamiento municipal y regional. Lo cual ha dificultado el proceso de convocatoria y de empoderamiento por parte de los diferentes actores locales.

3.2. Niveles de participación para la implementación de programas de construcción de paz

Teniendo en cuenta el panorama anterior, y con el fin de responder a la pregunta que guía este artículo, es importante definir lo que se entiende aquí por participación, así como los niveles que se proponen para identificar las condiciones que explican un determinado nivel de participación. Definir lo que se entenderá por participación es importante porque este “es un concepto infinitamente maleable que puede ser usado para evocar y significar casi cualquier cosa que involucre a las personas” (Cornwall, 2008, p. 269). Por ello, a continuación, se presenta una síntesis de las propuestas de Arnstein (1969), Choguill (1996), Cornwall (2008) y Hirschman (1970, 1984)⁷. Posteriormente, se proponen cinco niveles de participación para la implementación de programas de construcción de paz que se derivan de acuerdos de paz nacionales.

Una de las contribuciones más relevantes en la literatura académica es la escalera de la participación, propuesta por Sherry Arnstein en 1969. Para la autora, la participación ciudadana sin redistribución del poder no tiene sentido, se queda en un proceso vacío y frustrado (Arnstein, 1969). Por eso su propuesta es una escalera en la que se evidencia qué tanto poder tienen los ciudadanos en los procesos de participación: los primeros dos escalones corresponden a niveles en los que no hay participación; los siguientes tres, a niveles de inclusión simbólica y, finalmente, los últimos tres son expresión del poder ciudadano.

⁶ Los investigadores de la FIP participaron de 8 preasambleas y 3 asambleas en municipios de los PDET de las subregiones Alto Patía – Norte del Cauca, Sierra Nevada - Perijá, Catatumbo y Sur de Bolívar. La MOE observó 12 eventos de la construcción de los PCTR en las subregiones Alto Patía – Norte del Cauca, Sur del Tolima, Putumayo y Macarena-Guaviare.

⁷ Thania Paffenholz (2014) propone nueve modelos de participación para la etapa de las negociaciones de paz. Su propuesta no fue incluida en los niveles de participación aquí propuestos porque la autora no aborda el papel de los actores locales en la etapa de implementación de los acuerdos de paz.

Casi treinta años después de la propuesta de Arnstein, Marisa Choguill presentó una escalera para la participación comunitaria que se ajusta a la realidad de los países en desarrollo⁸. Según la autora, el “control ciudadano” abordado por Arnstein no siempre es garantía de procesos participativos exitosos. De allí que el nivel de participación se defina de acuerdo con el nivel de apoyo gubernamental que tienen las comunidades para llevar a cabo proyectos de ayuda mutua; reflejando el grado de confianza que tiene en las habilidades de la comunidad para contribuir a su propio mejoramiento.

Para Andrea Cornwall (2008), una de las limitaciones de las tipologías de la participación, como las escaleras anteriormente expuestas, es la dificultad de aplicarlas a contextos específicos para los que resultan ser ambiguas. Es por esto que la autora llama la atención sobre la importancia de diferenciar entre dos espacios participativos: aquellos que son convocados por el gobierno o las ONG y los que crean las comunidades, sin la intervención de un externo. Los primeros son espacios con invitación. De allí que, comúnmente, no se logre la participación de todos los involucrados, sino que, por el contrario, se elijan algunos representantes de los grupos de interés. Esto último puede tener un riesgo: profundizar la exclusión de grupos que han sido tradicionalmente excluidos de los procesos de participación. Además, la participación como práctica debe entenderse no como un proceso técnico, sino como un terreno en disputa o un proceso político “en el que las relaciones de poder entre diferentes actores, cada uno con sus propios ‘proyectos’, moldean y reforman los límites de la acción” (Cornwall, 2008, p. 276).

Además de las tres autoras antes mencionadas, Albert Hirschman (1970) encontró tres mecanismos que usan tanto los consumidores como los ciudadanos cuando no están satisfechos con los productos que consumen o con las políticas públicas a las que tienen acceso: la salida (la acción económica individual), la voz (la acción política participativa) y la lealtad (Hirschman, 1984). La primera, aplicada a procesos como la formulación del PDET, se materializa en las decisiones que toman quienes decidieron no participar de las preasambleas veredales. Mientras que la segunda se refleja en la posibilidad que tienen los actores comunitarios de proponer iniciativas como solución a las problemáticas del territorio.

De acuerdo con las definiciones y tipologías que proponen los cuatro autores, en este texto se entiende la participación como el proceso por medio del cual los actores de un territorio, que representan sectores mayoritarios y minoritarios, toman decisiones sobre proyectos o programas que reflejan sus visiones de futuro compartido. A su vez, en el siguiente cuadro, se proponen cinco niveles de participación para procesos de implementación de programas de construcción de paz derivados de acuerdos de paz nacionales: no participación, consulta, inclusión simbólica, asociación y empoderamiento. Dichos niveles retoman algunas de las propuestas de los cuatro autores.

⁸ Para Choguill (1996), en los países en desarrollo “parece haber más restricciones” (p. 434) para la participación comunitaria, que en los desarrollados; pero no profundiza en el por qué. Sin embargo, un ejemplo de dichas restricciones se evidencia en el análisis que hace Nussbaum, con el caso de Vasanti, una mujer india cuya participación se ve limitada por las condiciones de pobreza en las que ha vivido, su deficiencia nutricional, la violencia doméstica a la que ha sido sometida y su analfabetismo. Para la autora, esas son algunas de las limitaciones para participar a las que se enfrentan las personas que habitan en países pobres y que no tienen capacidad de elegir ni de tomar decisiones sobre su futuro (Nussbaum, 2012).

Cuadro 1. Niveles de participación para procesos de implementación de programas de construcción de paz

<i>Nivel de participación</i>	<i>Descripción</i>
No participación	La decisión que toman los actores de no participar en la reunión a la que fueron convocados o la decisión que toman quienes organizan la reunión de excluir a algún actor.
Consulta	Ocurre cuando se organizan audiencias públicas en las que se informa a los ciudadanos sobre los programas que se van a implementar y luego se escuchan las percepciones de los asistentes. Dicho de otro modo, el gobierno propone un plan de soluciones previamente diseñado para que la comunidad lo apruebe. No hay garantía de que las ideas de los ciudadanos serán tomadas en cuenta.
Inclusión simbólica	Se organizan reuniones para escuchar las necesidades y opiniones de la población y para llegar a acuerdos con ella. Sin embargo, la metodología no permite que los habitantes validen los acuerdos a los que se llega en un nivel superior: municipal, regional o nacional. Así, la comunidad tiene voz, pero no poder de decisión
Asociación	Las organizaciones de base y los líderes comunitarios tienen voz y capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones, tanto en la etapa de formulación como en la validación de los proyectos aprobados.
Empoderamiento	A través de la negociación, las responsabilidades sobre el diseño y la implementación de los proyectos son divididas entre la comunidad y otros actores locales. Además, las comunidades diseñan e implementan sus propios proyectos con el apoyo de algunos actores externos (como el gobierno local, departamental o nacional y las ONG) y, de esa manera, se convierten en agentes de su propio desarrollo.

Fuente: elaboración propia con base en las propuestas de Arnstein (1969), Choguill (1996), Cornwall (2008) y Hirschman (1970, 1984).

Con base en lo anterior, se construyó una matriz (*cuadro 2*) que permitió determinar qué tan participativo fue el proceso veredal de formulación del PDET en El Bagre. Para ello, teniendo en cuenta el análisis de las propuestas de los cuatro autores antes mencionados, se identificaron siete condiciones que explican la calidad de la participación: convocatoria, asistencia, objetivos, metodología, voz, decisión e implementación. Luego, se delimitaron las manifestaciones observables con el fin de operacionalizar y constatar la presencia o ausencia de cada una de las siete condiciones identificadas en la evidencia analizada.

Cuadro 2. Manifestaciones observables para los cinco niveles de participación⁹

Condiciones	Manifestaciones observables	NP	C	IS	A	E
Convocatoria	Existencia de mecanismos de convocatoria acordes con las características del territorio					
Asistencia	Asistencia a la preasamblea					
	Asistencia a las reuniones del grupo motor					
Objetivos	Consistencia del objetivo de la preasamblea					
	Consistencia de la definición del PDET					
Metodología	Existencia de una metodología para la fase veredal					
	Consistencia de la metodología					
	Afinidad de la metodología con las condiciones y necesidades de las comunidades					
Voz	Reconocimiento de las iniciativas de la comunidad por parte de la ART					
Decisión	Alcance de la decisión de las comunidades					
	Coherencia entre las visiones de las comunidades y el documento final					
	Validación del PCTR en las veredas luego de la reunión del grupo motor					
	Posibilidad de modificación y ajustes por parte de las comunidades					
	Intervención de líderes comunitarios en el proceso de determinación de la viabilidad de las iniciativas propuestas					
Implementación	Claridad sobre los responsables de la implementación del PCTR					
	Implementación de las iniciativas veredales por parte de la comunidad					

Fuente: elaboración propia con base en el marco conceptual de la investigación.

4. La participación en el PDET: en busca de una explicación mínimamente suficiente

El espacio básico de la ruralidad en Colombia lo constituyen las veredas, por esa razón la propuesta de construcción *de abajo hacia arriba* de los PDET inició con los diálogos comunitarios en el nivel veredal. Según la ART, en la fase veredal, las comunidades identificaron las oportunidades y problemáticas del territorio para, con base en ellas, proponer algunas iniciativas de desarrollo territorial consignadas en el PCTR. En el caso de El Bagre, la visión territorial fue el resultado de las preasambleas comunitarias realizadas en diez núcleos veredales (*mapa 1*). Dicha visión fue validada tanto en la fase municipal como en la subregional (*diagrama 1*).

⁹ Los cinco niveles son: no participación (NP), consulta (C), inclusión simbólica (IS), asociación (A) y empoderamiento (E). El rojo significa que la manifestación observable no se cumple para ese nivel y el verde que sí se cumple.

Diagrama 1. Instancias territoriales del proceso de formulación del PDET en el Bagre



Fuente: elaboración propia.

Para identificar las condiciones que explican el nivel de participación en la etapa de formulación veredal del PDET en El Bagre se realizó un estudio de caso, entendido como un fenómeno de la vida real que tiene unas condiciones de contexto específicas, las cuales requieren una exploración profunda desde múltiples perspectivas (Yin, 2014). Esta metodología permite explorar y comprender los factores determinantes de un evento específico; es decir, los mecanismos causales, a través del rastreo de procesos (*process tracing*) (George & Bennett, 2005; Levy, 2008). De acuerdo con lo anterior, el caso que se analiza en este artículo es la etapa veredal de formulación del PDET¹⁰.

El rastreo de procesos es el análisis de evidencia sobre procesos, secuencias o coyunturas de eventos al interior de un caso (Bennett & Checkel, 2014), que puede servir para cumplir tres propósitos. Para el caso de esta investigación, se busca llegar a una explicación mínimamente suficiente para identificar las condiciones que generaron un determinado nivel de participación en la formulación del PCTR (*explaining outcome, case-centric*). Según Beach y Pedersen (2013), la suficiencia no significa que un mecanismo causal *X* es el único camino para explicar un resultado (*Y*), lo que significa es que, si el mecanismo *X* ocurre, es suficiente para producir *Y*. En todo caso, rara vez, un resultado de interés es explicado exclusivamente por un solo factor o por un solo mecanismo. De allí que existan mecanismos explicativos distintos a los que se observaron en esta investigación y que están relacionados con las variables del contexto del municipio: nivel de desarrollo, pobreza, niveles de victimización, presencia de actores armados, entre otros. Es decir, estas son variables de la estructura social, mientras que el interés de este artículo se enfoca hacia la agencia: las decisiones que dentro de una estructura toman los individuos y los actores sociales.

Beach y Pedersen (2013) identifican cuatro tipos de evidencia para el análisis de rastreo de procesos. En este artículo, se utilizan dos tipos de evidencia. Por un lado, la evidencia de rastreo proviene del acta de la tercera sesión del grupo motor en la que quedó consignado el documento final del PCTR, del documento metodológico de la etapa veredal elaborado por la Agencia de Cooperación Internacional Alemana (GIZ, por sus siglas en alemán) y la ART y de los informes de la FIP, la MOE y el Instituto Kroc (tercer informe de avance). Por su parte, la evidencia de reporte proviene de las entrevistas semiestructuradas realizadas a cuatro funcionarios de la ART (regionales y municipales) y a nueve líderes comunitarios de El Bagre que participaron de las preasambleas veredales de los núcleos de La Llana, Santa Isabel, Río Viejo, La Bonga, cabecera municipal de El Bagre y Resguardo Los Almendros¹¹.

¹⁰ El propósito es encontrar una explicación mínimamente suficiente para este caso particular y no para generalizar sobre los procesos participativos de los 169 municipios restantes que hicieron parte de la construcción de los PDET.

¹¹ Esta investigación contó con la aprobación del Comité de Ética del Cider de la Universidad de los Andes. Asimismo, los trece entrevistados aceptaron participar libremente de las entrevistas, a través de un consentimiento informado verbal que quedó registrado en las grabaciones de audio.

Para determinar el nivel de participación del proceso de formulación del PCTR, primero, se construyó una matriz (ver cuadro 2) que relaciona los resultados de interés, es decir, niveles de participación con el mecanismo explicativo que, en este caso, son las condiciones y manifestaciones observables. Luego, se tomó la evidencia de la que se disponía, las entrevistas y el PCTR, para rastrear allí la existencia o ausencia de las manifestaciones observables que se proponen en la matriz. Posteriormente, se evaluó el contenido de las observaciones identificadas en la información recolectada, por medio de un proceso de triangulación, contrastando la información de las entrevistas con el PCTR, otros documentos de la ART y con los resultados de los informes de la FIP, la MOE y el Instituto Kroc (ver anexo 1). Finalmente, teniendo claro el mecanismo causal de inclusión simbólica, se contrastó con una hipótesis alternativa (Hall, 2013), en este caso, el nivel de consulta, con el fin de confirmar la validez y la suficiencia de la explicación que se propone en esta investigación.

La hipótesis de trabajo corresponde al nivel de inclusión simbólica porque fue el resultado al que se llegó luego del análisis de la evidencia recolectada. Por su parte, la hipótesis alternativa corresponde al nivel de consulta porque en las entrevistas se identificó que a este nivel pertenecen los procesos participativos previos que se han implementado en El Bagre. Se tomó como base la evidencia empírica porque, según Beach y Pedersen (2013), uno de los caminos para llegar a una explicación mínimamente suficiente es el inductivo que puede complementarse con el deductivo. Este último fue utilizado para proponer los cinco niveles de participación que se derivan de las propuestas de Arnstein (1969), Choguill (1996), Cornwall (2008) y Hirschman (1970, 1984).

5. Las condiciones estructurales de El Bagre

Hay varias características de El Bagre (Bajo Cauca antioqueño) que hacen que sea un caso de estudio interesante para los desafíos de la construcción de paz y el desarrollo territorial y que, además, permiten comprender por qué fue uno de los 170 municipios priorizados para la implementación de los PDET y los PNIS, y por qué fue definido como una de las Zonas Más Afectadas por el Conflicto (ZOMAC)¹². Primero, se caracteriza por ser un municipio en el que conviven tres grupos poblacionales: colonos-campesinos, indígenas y afrodescendientes, de los cuales el 48,3% habita en la zona rural y el 51,7% en la cabecera municipal (DNP, 2018). Segundo, la relación entre recursos, conflicto armado y criminalidad ha tenido como consecuencia altos niveles de victimización de la población (Rettberg, Cárdenas, & Ortiz-Riomalo, 2018). Esto se debe a la dependencia de los precios internacionales del oro y la coca y a la presencia histórica de actores armados ilegales (actualmente, las Autodefensas Gaitanistas de Colombia -AGC-, los Caparrapos, las disidencias de las FARC y el Ejército de Liberación Nacional -ELN-) (Flórez, 2019).

Debido a lo anterior, El Bagre podría categorizarse como un *municipio disputado*¹³; es decir, aquel en el que “dos o más poderes dominantes se disputan el control territorial, social, económico e institucional” (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2018, p. 83). El carácter disputado de este tipo de municipios puede implicar una confrontación violenta o relaciones de cooperación entre los diferentes actores. En el caso de El Bagre, el conflicto y la cooperación se evidencian, por ejemplo, en el pacto que tenían las FARC, el ELN y las AGC: los primeros dos se encargaban de procesar la hoja de coca y el último de la comercialización del clorhidrato de cocaína (Restrepo, 2015). El rompimiento de este pacto y la desmovilización de las FARC-EP han tenido como consecuencia el aumento en los desplazamientos y en los cultivos de hoja de coca durante los últimos cinco años.

Las condiciones anteriormente expuestas se relacionan con los criterios utilizados por la ART para elegir los 170 municipios en los que se están implementando los PDET. Es decir, todos los municipios comparten condiciones estructurales similares. De allí que sean las condiciones de agencia las que puedan explicar por qué el proceso participativo de formulación del PDET fue diferente en cada municipio. A continuación, se analizan las condiciones relacionadas con la agencia que explican el nivel de participación de la formulación veredal del PDET en El Bagre.

¹² Los Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del punto cuatro del Acuerdo de paz. Estos buscan promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través de procesos de planeación participativa entre las comunidades y las autoridades. Sin embargo, aún no está claro cómo van a articularse las acciones derivadas de los PNIS y los PDET (Instituto Kroc, 2019). Por su parte, las ZOMAC fueron establecidas por el Decreto 1650 de 2017. Las empresas que desarrollen su actividad económica en alguno de los municipios ZOMAC se benefician con una tarifa progresiva del impuesto de renta, durante un periodo de 10 años.

¹³ Tarazá, otro municipio del Bajo Cauca antioqueño, es clasificado por los autores en esta misma categoría (p. 87).

6. Las condiciones que explican la participación en la fase veredal del PDET

Convocatoria. En general, tanto los líderes como los funcionarios de la ART consideraron que este fue uno de los aspectos más débiles del proceso, aunque la asistencia fue buena. Por un lado, no hubo recursos para movilizar a la gente hasta el lugar de reunión de las preasambleas y, en algunos casos, el desplazamiento involucraba más de medio día de trayecto y que “iban a dejar de trabajar y recibir dinero mínimo por un día” (funcionario ART, 26 de junio de 2018). Además, no se llevó a cabo la fase de prelistamiento que consistía en visitar las diferentes veredas para contarles a las comunidades de qué se trataban los PDET, con el fin de que llegaran informadas a las preasambleas. Para los líderes esta responsabilidad recayó en ellos y, si los funcionarios de la ART hubieran visitado las veredas con anticipación, la conformación de los núcleos habría estado acorde con las particularidades del territorio.

Asistencia. Tanto los líderes comunitarios como los funcionarios de la ART valoraron positivamente el nivel de asistencia. Según los datos de la ART, en promedio, asistieron 69 personas a cada preasamblea y 80 líderes al encuentro del grupo motor (8 por cada núcleo veredal). En total, asistieron 900 personas a la fase veredal. De acuerdo con los entrevistados, hay dos motivos por los cuales no participaron algunas personas: por falta de recursos para movilizarse o porque no creían en el proceso del PDET ya que pensaban que esto era “más de lo mismo” y que el Estado no les iba a cumplir lo prometido.

Objetivos. De acuerdo con la información de la cartilla para la fase veredal y la evidencia de las entrevistas, hay consistencia tanto en la definición de los PDET como en los objetivos de las preasambleas. Para los funcionarios de la ART, los PDET son un instrumento de construcción de paz que surge del primer punto del Acuerdo y que tiene como objetivo “estrechar la brecha entre el campo y la ciudad” (funcionario ART, 29 de junio de 2018), por medio de la construcción de una visión compartida del territorio que se “planea desde la base hacia arriba” (funcionario ART, 18 de julio de 2018). Asimismo, para los líderes, los PDET surgen del Acuerdo como una posibilidad de reparar a las comunidades que se vieron afectadas por el conflicto armado. “Es donde las comunidades participamos para transformar el desarrollo rural en participación, lo que quizás antes no se veía” (líder comunitaria del núcleo Santa Isabel, 28 de junio de 2018).

Metodología. Según las apreciaciones de los líderes comunitarios, en las preasambleas, los funcionarios de la ART fueron muy claros cuando explicaron la metodología y los objetivos del encuentro. Sin embargo, uno de los vacíos identificados por los líderes es que la metodología de la preasamblea no tuvo en cuenta las habilidades lecto-escritoras de los asistentes. Es decir, en el caso de quienes no sabían leer y escribir, su participación se veía limitada. Específicamente, para el líder del Resguardo Los Almendros, la metodología debía ser más lúdica y acorde con las formas de aprendizaje y comunicación de los ancianos (“los mayores”) quienes ocupan un lugar fundamental en los resguardos.

Voz. El elemento diferenciador del proceso del PDET es que la metodología contempló una fase veredal que permitió que los funcionarios se desplazaran hasta las veredas para conocer, de primera mano, las oportunidades del territorio, las problemáticas y las soluciones planteadas por las comunidades. En palabras de uno de los líderes, en otros procesos “llegan unos presupuestos que se los pensaron desde un escritorio, (...) pero acá se está haciendo es desde abajo y desde ahí creo que hay una diferencia enorme porque cuando la gente conoce el territorio, te plantea soluciones claras” (líder del núcleo CM El Bagre, 28 de junio de 2018).

Decisión. Según los líderes, las iniciativas que propusieron en sus comunidades y la visión del territorio que acordaron en el encuentro del grupo motor sí quedaron incluidas en el PCTR. No obstante, uno de los momentos inicialmente planteados en la cartilla metodológica no se llevó a cabo por el poco tiempo con el que contaron para el proceso en El Bagre: la asamblea veredal (posterior al encuentro del grupo motor). Es decir, no hubo una fase de devolución en las comunidades. Esto limitó la posibilidad de hacer cambios y de validar si, efectivamente, lo concertado en el pacto se correspondía con las necesidades y visiones de los habitantes de la zona rural. Asimismo, la metodología de la ART no contempló un espacio para validar junto con las comunidades la viabilidad de las iniciativas propuestas. Este proceso quedó en cabeza del nivel central de la agencia.

Implementación. Algunos líderes manifestaron preocupación por la visión del nuevo presidente y otros afirmaron que “en la comunidad no quedó claro que la ART es un facilitador y no es la que tiene la plata” (líder del Resguardo Los Almendros, 27 de junio de 2018). Ante esto, uno de los funcionarios de la ART afirmó que “este es un proceso que no tiene reversa” (18 de julio de 2018). Asimismo, otro líder manifestó dos preocupaciones: la limitación que representa que la mayor parte del territorio de El

Bagre haga parte de la Zona de Reserva Forestal del Río Magdalena (ZRFRM) (Ley 2 de 1959) y la corrupción de las instituciones locales.

En síntesis, según los entrevistados, no hubo claridad sobre quiénes serán los responsables de la implementación de lo pactado en el PCTR. Esto ha dificultado el proceso de empoderamiento de las comunidades porque tienen miedo de que las expectativas con las que terminaron el proceso de formulación no se vean realizadas. Además, no quedó claro cuál será el papel de las comunidades como agentes de sus propios procesos de desarrollo y de construcción de paz, ni cómo ni quién determinará la viabilidad de las iniciativas propuestas en los pactos.

7. La fase veredal del PDET en El Bagre: inclusión simbólica, participación sin decisión

Según Andrea Cornwall (2008), para determinar qué tan participativo fue un proceso es necesario conocer, primero, qué entienden los diferentes actores por participación. Tanto para los funcionarios de la ART como para los líderes entrevistados, la participación es la posibilidad de tomar decisiones sobre un proceso. Esta se logra cuando los ciudadanos, que conocen las necesidades y condiciones de su territorio, pueden expresar cuáles son las visiones que tienen y, en ese sentido, aportan a la construcción de escenarios de futuro compartidos.

Teniendo en cuenta la definición planteada, las entrevistas, los documentos de la ART y los hallazgos de los informes de la FIP, la MOE y el Instituto Kroc fue posible rechazar la hipótesis alternativa (el nivel de consulta) para afirmar que el proceso de formulación de la fase veredal del PDET en el municipio de El Bagre corresponde al nivel de inclusión simbólica. A continuación, se presenta una síntesis de la combinación de las condiciones que conforman el mecanismo causal de inclusión simbólica que, como se dijo antes, es aquel en el que las comunidades tienen voz, pero no poder de decisión.

Cuadro 3. Nivel de cumplimiento de las condiciones del mecanismo causal de inclusión simbólica

<i>Condiciones</i>	<i>Cumplimiento</i>
Convocatoria	No
Asistencia	Sí
Objetivos	Sí
Metodología	No
Voz	Sí
Decisión	No
Implementación	No

Fuente: elaboración propia con base en la evidencia encontrada en las entrevistas y en el PCTR.

Atendiendo a la definición de los entrevistados sobre participación, hay dos condiciones fundamentales para que se pueda afirmar que un proceso fue participativo: lo que en este artículo se ha llamado voz y decisión. De acuerdo con la literatura académica y con la evidencia analizada, es posible afirmar que la condición que permite que un proceso pase del nivel de consulta, la hipótesis alternativa con la que se contrastó el mecanismo causal, al nivel de inclusión simbólica es la voz. Es decir, los espacios que tienen las comunidades para ser escuchadas en contraposición a los escenarios que se configuran de *arriba hacia abajo* y en los que las comunidades, simplemente, aprueban una lista de proyectos previamente diseñada (Arnstein, 1969; Choguill, 1996). Como se dijo antes, esta es una de las fortalezas que encontraron los entrevistados en el proceso del PDET: “Esta vez nos buscaron a nosotros, los propios” (líder del núcleo CM El Bagre, 29 de junio de 2018).

Sin embargo, el poder de decisión quedó relegado. Esto se debió a dos razones. Por un lado, las fases de prelistamiento y de devolución que estaban contempladas en la metodología no se llevaron a cabo por falta de tiempo y de recursos. Esto limitó las oportunidades de empoderamiento por parte de las comunidades. Mientras que en otros municipios, la realización de las asambleas veredales permitió legitimar el contenido del PCTR (MOE, 2018). Por otro, varios líderes afirmaron que no haber

cumplido con el cronograma inicialmente pactado¹⁴ tuvo como consecuencia que se generara desconfianza hacia los funcionarios de la ART. Esto es importante si se considera la poca confianza que había hacia la ART antes de la fase veredal. Según el Observatorio de la Democracia, los habitantes del Bajo Cauca antioqueño confiaban, en diciembre de 2017, en un 60% en las JAC, frente a un 34% de confianza en la Alcaldía y en la ART (García Sánchez, Plata Caviedes, & Ramírez Ramírez, 2017, pp. 48–51).

Según la propuesta de Arnstein (1969), la decisión es el elemento central y constitutivo de la redistribución de poder necesaria para que los ciudadanos que han sido históricamente excluidos tengan la capacidad de incidir en procesos en los que se toman decisiones sobre su futuro. Si bien el propósito del PDET es que los pactos comunitarios y municipales se construyan desde abajo, la forma en la que se implementó la metodología y las condiciones de contexto de El Bagre no permitieron que se garantizara el poder de decisión de las comunidades rurales, como se evidencia en el párrafo anterior. Lo cual, siguiendo a Arnstein (1969), es lo que permitiría un cambio en el *statu quo*.

Adicionalmente, el análisis del proceso de formulación veredal del PDET permite contrastar los aportes de la literatura académica sobre participación y construcción de paz con los resultados de esta investigación. Primero, fue posible comprobar algunos de los planteamientos de Andrea Cornwall. Es necesario conocer las condiciones en las que participan las personas: la metodología elegida para el espacio participativo (Cornwall, 2002), el contexto del que provienen y las motivaciones que los llevan a participar o a no participar (Cornwall, 2008). Esto es importante, especialmente, en los procesos para los cuales se necesita haber sido convocado porque son promovidos por un actor externo que, en este caso, es el Gobierno nacional en cabeza de la ART.

Segundo, haberse desplazado hasta las veredas fue la posibilidad de reconocer las comunidades como recursos y como agentes de transformación de los conflictos desde *lo local*. En palabras de los líderes, el PDET, como herramienta de construcción de paz desde abajo, “se hizo desde la misma naturaleza donde está el dolor” (líder del núcleo CM El Bagre, 29 de junio de 2018). Esto demuestra que cuando las comunidades son reconocidas como constructoras de su propio desarrollo (Cornwall, 2002), y no como receptoras de la ayuda externa (Lederach, 2007), los procesos adquieren legitimidad y las comunidades se apropian de los procesos y defienden su derecho a participar. En El Bagre, la mayoría de los líderes comunitarios que fueron elegidos para la fase municipal están comprometidos con la veeduría del proceso para que lo acordado en los tres pactos se lleve a cabo durante la etapa de implementación y para que las comunidades rurales tengan un rol activo como agentes de su propio desarrollo.

Tercero, una condición fundamental que permite que los procesos no se queden en escuchar la voz de las comunidades, sino que se transformen en procesos de decisión es unir esfuerzos entre “los de arriba” y “los de abajo” (Cornwall, 2008, p. 278), esto es: entre los encargados de que lo pactado en los PDET se cumpla, es decir, quienes están en el escritorio y las personas que participaron de la etapa de formulación, quienes están en el territorio. Esto va de la mano con la propuesta de Mitchell (2012) de conciliar las visiones nacionales con las locales, para encontrar soluciones que estén más contextualizadas con la realidad de los municipios (Paladini, 2018).

Lo ideal, entonces, en un proceso como el PDET, que surge desde las instituciones de gobierno nacionales, como producto del Acuerdo de paz, es que la condición de implementación se cumpla para pasar de un nivel de asociación a un nivel de empoderamiento. En otras palabras, si se logran implementar las iniciativas propuestas por las comunidades, no solo se estaría poniendo en marcha lo que la paz territorial ha prometido, sino que, además, se estaría saldando la deuda histórica que tenemos con el campo colombiano. Esto permitiría que las comunidades se apropien del proceso para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Para ello, una de las propuestas de Francisco De Roux (2018) es conformar instituciones mixtas para que tanto los ciudadanos como los gobiernos locales manejen los recursos, atajen la corrupción y mantengan una perspectiva a largo plazo que no se vea afectada por los cambios de gobierno que se dan después de las elecciones.

¹⁴ Dos hechos limitaron el cumplimiento del cronograma. Primero, los diálogos municipales que debían iniciar en junio de 2018 se postergaron porque, luego de la emergencia ambiental y social generada por el proyecto Hidroituango, la ART consideró que era importante convocar nuevamente al grupo motor para que revisara el PCTR. Sin embargo, esta “relectura” del PCTR nunca se dio en El Bagre, solo en Caucasia, Cáceres, Tarazá y Nechí. Segundo, hubo problemas y retrasos en el proceso de contratación de los funcionarios de la ART con el cambio de gobierno presidencial. Esto último también sucedió en otros municipios del país, según el último informe del Instituto Kroc (2019, p. 205).

Cuarto, a pesar de las limitaciones que tuvo el proceso participativo de la fase veredal del PDET, uno de los diferenciadores que reconocen los líderes es que, por primera vez, por lo menos para el caso de El Bagre, las instituciones gubernamentales se trasladaron hasta los territorios para conocer de primera mano las necesidades, oportunidades y posibles soluciones a las problemáticas de las diferentes veredas; lo cual es resaltado en los informes de la FIP, la MOE y el Instituto Kroc. En palabras de uno de los líderes, “la mayoría de los proyectos que llegan a nuestro municipio son proyectos que ya vienen hechos desde arriba y nunca se hicieron desde abajo, como este” (líder del núcleo CM El Bagre, 29 de junio de 2018). Por eso, esta vez, lo que buscaron fue “pasar del territorio al escritorio para que cada poblador se sintiera escuchado” (funcionario ART, 18 de julio de 2018).

Quinto, los líderes comunitarios valoraron positivamente que los funcionarios (la gestora, el facilitador y el relator) que hicieron que la fase veredal fuera posible no llegaron de otros municipios (como Medellín), sino que, por el contrario, son del Bajo Cauca. Dicho de otro modo: “son personas que han sentido y vivido el conflicto tanto como quienes habitan en las zonas rurales” (funcionario ART, 18 de julio de 2018); lo cual facilitó el proceso de generación de confianza institucional porque dos de ellos son reconocidos en el municipio por su participación en diferentes proyectos de construcción de paz. Esto demuestra que los procesos que tienen en cuenta las capacidades instaladas de los actores locales pueden ser más exitosos que aquellos que buscan desarrollar proyectos con funcionarios externos (González et al., 2015; Rettberg, 2012).

Por último, el caso de El Bagre evidencia una de las tensiones abordadas en la literatura académica: aquella que se da entre los procesos de construcción de Estado y construcción de paz (Call, 2008). Como se mencionó antes, los líderes comunitarios consideran que no es conveniente que la Alcaldía municipal intervenga en la implementación de los proyectos que se deriven del PDET, teniendo en cuenta los últimos hechos de corrupción en el municipio¹⁵. Sin embargo, ¿cómo garantizar la sostenibilidad de la paz si las instituciones gubernamentales no participan de ese proceso? Es decir, ¿cómo solucionar la tensión que se da entre las iniciativas de construcción de paz y la presencia de gobiernos locales corruptos? O en palabras de De Roux: “la construcción de la paz no puede hacerse sin tener en cuenta esta burocracia política local vulnerada y oscurecida por el conflicto, que maneja los recursos de las transferencias municipales” (2018, p. 155). Charles Call (2008) propone dos posibles soluciones: i) mejorar los procesos de elecciones locales para renovar la clase política tradicional y ii) promover escenarios de rendición de cuentas (*accountability*), que fortalezcan tanto las capacidades del gobierno local como las acciones de veeduría por parte de las comunidades. Esto permitiría construir Estado desde las capacidades locales para ir más allá de la propuesta de *llevar el Estado* a las regiones y abrir posibilidades a la autonomía regional y local.

8. Conclusiones y pasos para el futuro

De acuerdo con los resultados de la investigación, la etapa de formulación veredal del PCTR en El Bagre corresponde a un proceso participativo de inclusión simbólica. Esto se debió a la existencia de tres condiciones: i) asistencia, ii) consistencia en los objetivos y en la definición del PDET y iii) oportunidades de las comunidades para proponer iniciativas (voz). A su vez, la falta de cumplimiento de cuatro condiciones fue indispensable para explicar por qué este proceso corresponde al nivel inclusión simbólica: iv) los problemas de convocatoria, v) la no inclusión de las particularidades de la población en la metodología, vi) las limitaciones a la posibilidad de decisión por parte de las comunidades y vii) la falta de claridad sobre el proceso de implementación de los PDET.

La experiencia de la formulación de la etapa veredal del PDET en El Bagre evidencia que, en procesos de construcción de paz, la participación deja de ser una herramienta meramente técnica y se convierte en un proceso político (Cornwall, 2008), en el que las comunidades alzan la voz para reclamar los derechos que les han sido negados históricamente. Además, demuestra que, cuando no se garantiza el poder de decisión de las comunidades, la participación termina siendo una herramienta para aumentar la brecha entre las visiones de territorio que se piensan desde lo local y que se diseñan en el nivel departamental o nacional. Por ello, es importante rescatar la sugerencia de Lederach (2007) de fortalecer el papel de los actores del nivel intermedio que tienen el potencial de transformar los conflictos por su cercanía con las organizaciones de base y con quienes definen, desde el nivel

¹⁵ En un año, El Bagre tuvo cuatro alcaldes. En marzo de 2018, el alcalde, Ángel Mesa Castro, fue suspendido por tres meses de su cargo por la Procuraduría General de la Nación. En reemplazo, fue nombrado como alcalde encargado el Secretario de Protección Social. En noviembre de 2018, meses después de haber recuperado su cargo, fue capturado el alcalde Mesa por presunta celebración indebida de contratos. La alcaldesa encargada, María Yolima Madrigal Zuleta, fue denunciada por el Gobernador de Antioquia el 4 de febrero de 2019 por haber firmado un pagaré al partido Opción Ciudadana para que su nombre fuera incluido en la terna (Restrepo, 2019).

nacional, la viabilidad de las propuestas que surgen de *abajo hacia arriba* y que reflejan los escenarios de futuro compartidos de las comunidades que se siguen resistiendo a la violencia.

Hay tres retos a los que se enfrenta la implementación de los PDET. Por un lado, el fortalecimiento del rol de los liderazgos comunitarios para que los líderes participen de dos procesos: la toma de decisiones sobre la viabilidad de los proyectos que conforman los PATR y la veeduría de la implementación de los programas que se derivan del Acuerdo. Asimismo, es preciso articular los nuevos planes de desarrollo municipales, los PNIS y los PDET para que la visión del territorio que proyectaron los actores locales se vea reflejada en acciones concretas. En tercer lugar, hay que acompañar los procesos de formalización de tierras para que la falta de derechos de propiedad deje de ser un limitante para la construcción de paz, especialmente en municipios que se encuentran dentro de zonas de reservas forestales.

Adicional a lo anterior, teniendo en cuenta los hallazgos y limitaciones de esta investigación, algunas investigaciones futuras podrían estar relacionadas con lo siguiente. Primero, implementar la metodología que se propone en este artículo para el caso de los otros municipios PDET. Segundo, analizar el contenido de las iniciativas propuestas en los tres pactos y su relación con el contexto de cada municipio¹⁶. Por último, indagar por las posibilidades reales que existen para que cada uno de los actores que conforman *lo local* se vincule de manera positiva al apoyo de los procesos de construcción de paz locales.

Es relevante resaltar el potencial que tienen los PDET en el proceso de construcción de una paz estable y duradera en municipios como El Bagre. Para que el ideal del proyecto de la paz territorial sea posible, es importante recordar una de las lecciones del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio señalada por Francisco de Roux: “la paz que se obtenga depende del tipo de desarrollo que se emprenda” (2010, p. 242). Según uno de los líderes entrevistados, “el PDET es una de las oportunidades más claras y serias que tienen en estos momentos territorios como El Bagre para poder cambiar su vida, para poder cambiar la idea del desarrollo” (líder del núcleo CM El Bagre, 28 de junio de 2018).

En conclusión, este es el momento oportuno para permitir que sean las comunidades rurales quienes definan las visiones del desarrollo de su territorio y, en ese sentido, es la oportunidad de acompañar los procesos de construcción de paz que buscan construir, desde abajo, escenarios de futuro compartidos en los que la violencia no sea la protagonista. La importancia de dichos procesos de construcción participativa radica en la posibilidad que tienen de cerrar la brecha vertical que se da entre los acuerdos de paz, diseñados en el nivel nacional, y los procesos de abajo hacia arriba que construyen los actores comunitarios cuando proponen soluciones a las problemáticas de su territorio. Cerrar esta brecha permitiría tejer redes y construir relaciones y espacios que sean legitimados y que permitan un diálogo permanente entre las comunidades y las instituciones.

¹⁶ Por ejemplo, en el caso de El Bagre llama la atención que en ninguno de los pactos se propongan soluciones para reducir la minería ilegal, para ofrecer otras fuentes de ingreso a las familias cultivadoras de hoja de coca ni para sanar las heridas que ha dejado la guerra (como procesos de memoria colectiva).

Listado de referencias

- Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2013). *Process-Tracing Methods. Foundations and Guidelines*. Michigan: University Michigan Press.
- Bennett, A., & Checkel, J. (2014). Process Tracing: From Methodological Roots to Best Practices. En A. Bennett & J. Checkel (Eds.), *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool* (pp. 3–38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Call, C. T. (2008). Building states to build peace? A critical analysis. *Journal of Peacebuilding and Development*, 4(2), 60–74. <https://doi.org/10.1080/15423166.2008.395667984152>
- Choguill, M. (1996). A ladder of community participation for underdeveloped countries. *Habitat international*, 20(3), 431–444. [https://doi.org/10.1016/0197-3975\(96\)00020-3](https://doi.org/10.1016/0197-3975(96)00020-3)
- Cornwall, A. (2002). Locating Citizen Participation. *IDS Bulletin*, 33(2), 1–10. <https://doi.org/10.1111/j.1759-5436.2002.tb00016.x>
- Cornwall, A. (2008). Unpacking “Participation” Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 43(3), 269–283. <https://doi.org/10.1093/cdj/bsn010>
- De Roux, F. (2010). Dignidad humana, región, globalización y desarrollo. En *La vía ciudadana para construir la paz ¿Cómo terminar la guerra? Más allá de la derrota o la negociación* (pp. 235–248). Bogotá: Indepaz.
- De Roux, F. (2018). *La audacia de la paz imperfecta*. Bogotá: Planeta.
- Debiel, T., & Rinck, P. (2016). Rethinking the local in peacebuilding. Moving away from the liberal/post-liberal divide. En T. Debiel, T. Held, & U. Schneckener (Eds.), *Peacebuilding in crisis: rethinking paradigms and practices of transnational cooperation* (pp. 240–256). New York: Routledge.
- DNP. (2018). *Ficha municipal de El Bagre, Antioquia*. Bogotá. Recuperado a partir de <https://terridata.dnp.gov.co/#/perfiles>
- Donais, T., & Knorr, A. C. (2013). Peacebuilding from below vs. the liberal peace: The case of Haiti. *Canadian Journal of Development Studies*, 34(1), 54–69. <https://doi.org/10.1080/02255189.2013.761130>
- Flórez, J. (2019). El regreso del fantasma. *Revista Semana*. Recuperado a partir de <https://bit.ly/2H8wbLS>
- García Sánchez, M., Plata Caviedes, J. C., & Ramírez Ramírez, J. A. (2017). *Colombia Rural Posconflicto. Democracia e Instituciones*. Bogotá: Observatorio de la Democracia - Universidad de los Andes.
- García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Análisis Político*, (92), 69–95.
- George, A., & Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development. En *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences* (pp. 3–36). Cambridge: MIT Press.
- González, C. (2010). Iniciativas De Paz En Colombia. *Civilizar*, 10(18), 35–54.
- González, F., Castañeda, D., & Barrera, V. (2016). *Potencialidades para la paz de las organizaciones sociales y comunitarias en tres municipios afectados por el conflicto armado*. Bogotá: CINEP-PPP.
- González, F., Guzmán, T., & Barrera, V. (2015). *Estrategias para la construcción de paz territorial en Colombia*. Bogotá: CINEP-PPP.
- Guarín, S., Tovar, P., & Amaya, A. M. (2018). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio. Balance bajo la metodología de observación y medición “El Sirirí”. *Serie de Notas Estratégicas. Fundación Ideas para la Paz*, (5).

- Hall, P. A. (2013). Tracing the progress of process tracing. *European Political Science*, 12(1), 20–30. <https://doi.org/10.1057/eps.2012.6>
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Hirschman, A. O. (1984). *De la economía a la política y más allá*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Kroc. (2019). *Estado efectivo de implementación del Acuerdo de Paz de Colombia 2 años de implementación*. Recuperado a partir de <https://kroc.nd.edu/news-events/news/tercer-informe-sobre-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz-la-implementacion-sigue-progresando/>
- Jaramillo Marín, J., Castro-Herrera, F. S., & Ortiz Gallego, D. (2018). *Instituciones comunitarias para la paz en Colombia. Esbozos teóricos, experiencias locales y desafíos sociales*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional de Colombia.
- Jaramillo, S. (2013). La paz territorial. En *Conferencia dictada en la Universidad de Harvard*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Lederach, J. P. (2007). *Construyendo la paz. Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bogotá: Justapaz - CRS - PNUD.
- Leonardsson, H., & Rudd, G. (2015). The ‘local turn’ in peacebuilding: a literature review of effective and emancipatory local peacebuilding. *Third World Quarterly*, 36(5), 825–839. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1029905>
- Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict Management and Peace Science*, 25(1), 1–18. <https://doi.org/10.1080/07388940701860318>
- Mac Ginty, R., & Richmond, O. P. (2013). The Local Turn in Peace Building: a critical agenda for peace. *Third World Quarterly*, 34(5), 763–783. <https://doi.org/10.1080/01436597.2013.800750>
- Mac Ginty, R., & Williams, A. (2009). Conflict resolution, transformation, reconciliation and development. En *Conflict and Development* (pp. 92–121). Londres: Routledge.
- Mitchell, C. (2012). Introduction: Linking national - level peacemaking with grassroots peacebuilding. En C. R. Mitchell & L. E. Hancock (Eds.), *Local Peacebuilding and National Peace: Interaction Between Grassroots and Elite Processes* (pp. 1–18). London: Continuum.
- MOE. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Primer informe de observación*. Bogotá: Misión de Observación Electoral.
- Nussbaum, M. (2012). Una mujer en busca de justicia. En *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano* (pp. 10–27). España: Grupo Planeta.
- Paffenholz, T. (2010). *Civil society and peacebuilding: a critical assessment*. London: Lynne Rienner.
- Paffenholz, T. (2015). Unpacking the local turn in peacebuilding: a critical assessment towards an agenda for future research. *Third World Quarterly*, 36(5), 857–874. <https://doi.org/10.1080/01436597.2015.1029908>
- Paffenholz, T. (2016). Peacebuilding goes local and the local goes peacebuilding. Conceptual discourses and empirical realities of the local turn in peacebuilding. En T. Debiel, T. Held, & U. Schneckener (Eds.), *Peacebuilding in crisis: rethinking paradigms and practices of transnational cooperation* (pp. 210–226). New York: Routledge.
- Paladini, B. (2018). Sistemas complejos, resiliencia e infraestructuras de paz: nuevos marcos conceptuales y analíticos para pensar la paz territorial y la seguridad humana en la Colombia del posacuerdo. En R. Grasa (Ed.), *Los Retos de gestión de las violencias directas no políticas y la construcción de la paz* (pp. 353–384). Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Paris, R. (2004). *At War's End. Building Peace After Civil Conflict*. New York: Cambridge University Press.
- Redprodepaz. (2015). La construcción de paz desde los territorios. *Redes y organizaciones impulsoras de los Encuentros Regionales para la Paz*, 23. Recuperado a partir de <https://goo.gl/1lrQ8A>

- Restrepo, J. D. (2015). *Autodefensas gaitanistas de Colombia en el Bajo Cauca antioqueño*. Bogotá: FIP.
- Restrepo, V. (2019). El contrato que le costó la libertad al alcalde de El Bagre. *El Colombiano*.
- Rettberg, A. (2006). *Buscar la paz en medio del conflicto: Un propósito que no da tregua*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rettberg, A. (2012). Construcción de paz en Colombia: contexto y balance. En *Construcción de paz en Colombia* (pp. 3–50). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, (42), 13–36.
- Rettberg, A., Cárdenas, J. C., & Ortiz-Riomalo, J. F. (2018). Mismo recurso, diferentes conflictos: un análisis de la relación entre oro, conflicto y criminalidad en seis departamentos colombianos. En A. Rettberg, R. J. Leiteritz, C. Nasi, & J. D. Prieto (Eds.), *¿Diferentes recursos, conflictos distintos? La economía política regional del conflicto armado y la criminalidad en Colombia* (pp. 341–400). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Rettberg, A., & Quishpe, R. C. (2017). *1900 iniciativas de paz en Colombia. Caracterización y análisis de las iniciativas de paz de la sociedad civil en Colombia. 1985 - 2016*. Bogotá: Universidad de los Andes - Paso Colombia.
- Tovar, P. (2015). *Recursos y retos para el postconflicto en la región Antioquia y Chocó*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.
- Uribe López, M. (2018). Infraestructuras de paz y estatalidad en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 26(51), 167–189. <https://doi.org/10.18504/pl2651-007-2018>
- Van Tongeren, P., Verhoeven, J., & Wake, J. (2005). People Building Peace: Key Messages and Essential Findings. En P. van Tongeren, M. Brenk, M. Hellema, & J. Verhoeven (Eds.), *People Building Peace II. Successful Stories of Civil Society* (pp. 83–98). Colorado, USA: Lynne Rienner.
- Yin, R. K. (2014). Getting started: how to know whether and when to use the case study as a research method. En *Case Study Research: design and methods* (pp. 1–25). London: SAGE Publications.

