

**La participación, engranaje fundamental en un proyecto de infraestructura comunitaria
(PIC), en el marco de la construcción de Paz territorial.
El caso del PIC en la Montañita- Caquetá**



UNIVERSIDAD DEL ROSARIO

Tutora: Lydda Gaviria
Candidato a Magister en Estudios Sociales: Darío Castro Salgado.
Noviembre 2019

Universidad del Rosario.
Escuela de Ciencias Humanas
Maestría en Estudios Sociales-Profundización



Agradecimientos

iv

Agradezco a mis padres, quienes me han forjado.

A mi esposa, que es mi faro.

A la ART por esta oportunidad de aportarle a Colombia con un granito de arena para la paz.

En especial a la profesora Lydda Gaviria y la asesoría de colegas que me acompañaron durante
este proceso

Y a la comunidad de La Montañita que me abrió las puertas, para ellos es este trabajo!

Resumen

En este documento se presenta la evaluación de un proyecto social, se analizan los niveles de participación de la comunidad en el Proyecto de Infraestructura Comunitaria (PIC), denominado “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”. Este proyecto fue realizado por la Agencia de Renovación del Territorio (ART), atendiendo al punto número uno, del Acuerdo de Paz, suscrito en 2016, entre el gobierno Colombiano y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo). La línea estratégica, para cumplir el punto número uno, del Acuerdo de Paz, es la construcción de pequeñas infraestructuras comunitarias, en aquellos territorios, donde existió presencia de grupos ilegales y donde la comunidad es catalogada como vulnerable.

Abstract

This document presents the evaluation of a social project and the analysis of the levels of community participation in the PIC (Community Infrastructure Project, called “Classroom with two sanitary batteries in the Vereda El Cedro of the Municipality of La Montañita - Caquetá”). This project was carried out by the Territory Renewal Agency (ART), as a contribution to point number one, of the Peace Agreement, signed in 2016, between the Colombian Government and the FARC-EP (Revolutionary Armed Forces of Colombia, Army of the People). The strategic line, to fulfill the number one point, of the Peace Agreement, is the construction of small community infrastructure, in those territories, where illegal groups occupied and where the community is classified as vulnerable.

Tabla de contenido

| | |
|--|------------|
| Tabla de siglas | xi |
| Introducción | 1 |
| Objetivos | 2 |
| Capítulo I: Marco Normativo | 5 |
| Capítulo II: Marco conceptual: Participación y paz territorial | 18 |
| 1. La participación como fundamento para una paz estable y duradera | 18 |
| 1.1 Origen y alcance de la participación para la construcción de la democracia..... | 22 |
| 1.1.1 Participación ciudadana | 22 |
| 1.1.2 Participación comunitaria | 26 |
| 1.2 Democracia participativa vs. Democracia representativa..... | 31 |
| 1.3 Participación social | 34 |
| 2. Paz territorial..... | 35 |
| Capítulo III: Diseño Metodológico | 37 |
| Marco de referencia para la metodología..... | 38 |
| Fases de la metodología | 41 |
| La practica laboral como una experiencia reflexiva | 43 |
| Capítulo IV Estudio de caso: PIC Vereda el cedro (Montañita) | 45 |
| El escenario de la intervención: Vereda el cedro (Montañita) y su transición en el proceso de paz..... | 45 |
| Actores y contexto comunitario e institucional | 51 |
| La estrategia de intervención: La pequeña infraestructura comunitaria (PIC) | 57 |
| PIC: “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá” | 62 |
| | 64 |
| Capítulo V Evaluación y recomendaciones | 71 |
| A- Evaluación de Resultados, con Enfoque en Participación Comunitaria. Proyecto “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”..... | 71 |
| 1. Variables para la evaluación ex post en el proyecto PIC- Vereda el Cedro | 73 |
| 2. Calificación de las variables en cada etapa del proyecto PIC- Institución educativa El Cedro. | 82 |
| 2.1 Matriz de valoración cuantitativa de las variables de participación | 82 |
| 2.2 Matrices de valoración cualitativa de las variables de participación | 83 |
| 3. Análisis del alcance de la estrategia de participación del proyecto PIC implementado por la ART en la vereda El cedro..... | 91 |
| Conclusiones | 107 |
| Recomendaciones: Un nuevo escenario de planificación comunitaria necesario para la paz territorial: otra mirada a la participación | 116 |
| 1. Marco de referencia conceptual | 116 |
| 1.1 Acuerdo de paz y participación..... | 116 |
| 1.2 La participación comunitaria como estrategia para evitar impactos negativos en los proyectos. | 124 |

| | |
|--|-------------|
| Acuerdos de paz, PDET y participación, un marco efectivo para que los PIC cumplan lo estipulado en la Reforma Rural Integral –RRI- | viii 128 |
| 1.4 La importancia de la participación en los proyectos de servicios públicos | 132 |
| 2. Un nuevo escenario de planificación comunitaria necesario para la paz territorial: otra mirada a la participación | 135 |
| Anexos | 152 |
| Referencias bibliograficas | 153 |

Tabla de contenido de Tablas

ix

| | |
|--|----|
| Tabla 1 Matriz de variables. Elaboración propia, a partir del Manual del PIC y Fondo Ideas para la Paz (2018), para evaluación ex post en la vereda el Cedro, 2019. | 42 |
| Tabla 2 Instrumentos de recolección de información | 43 |
| Tabla 3 Población del municipio La Montañita. Fuente: www. Lamontañita-caquetá.gov.co . Gráfico Distribución de la población por sexo. | 49 |
| Tabla 4 Distribución de población. Fuente: Elaboración propia a partir de censo (DANE, 2017) | 49 |
| Tabla 5 Red de actores y roles para la estrategia de PIC. Fuente: Adaptado de ART, 2018, Pag. 38 | 53 |
| Tabla 6 Instancias de decisión, coordinación y seguimiento del PIC. Tomado de Manual PIC | 59 |
| Tabla 7 Fases proyecto PIC. Tomado de la ART | 62 |
| Tabla 8 Matriz de valoración cuantitativa de las variables de participación. Elaboración propia, a partir de la información recolectada en campo por el investigador, el Manual del PIC y el Fondo Ideas para la Paz (FIP, 2018), para evaluación ex post en la vereda el Cedro, 2019. | 82 |
| Tabla 9 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: IDENTIFICACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada. | 85 |
| Tabla 10 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: PRIORIZACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada. | 87 |
| Tabla 11 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: ESTRUCTURACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada. | 88 |
| Tabla 12 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: EJECUCIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada. | 89 |
| Tabla 13 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: SEGUIMIENTO. Elaboración propia, a partir de la información recolectada. | 90 |
| Tabla 14 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: EVALUACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada | 91 |

Tabla de contenido de ilustraciones

x

| | |
|---|----|
| Ilustración 1 Municipio de Montañitas y su división veredal. Vereda el Cedro. Tomado de https://www.igac.gov.co/es/noticias/montanita-uno-de-los-municipios-del-caquetá-en-los-que-renacera-la-paz | 46 |
| Ilustración 2 Mapa de actores Proyecto PIC, Escuela Rosal Vereda el Cedro. Creación propia. | 51 |
| Ilustración 3 Registro fotografico de la comunidad en la vereda el Cedro, nucleo veredal Agua Bonita. Etapa de priorización de necesidades. Tomado de los archivos de la oficina de la ATP..... | 64 |
| Ilustración 4 Fragmento 1 de la ficha tecnica del proyecto PIC de la ART. Anexo 3..... | 65 |
| Ilustración 5 Fragmento 2 de la ficha tecnica del proyecto PIC de la ART. Anexo 3..... | 67 |
| Ilustración 6 Croquis, PIC: “Aula de Clases con dos baterias sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”. Fuente: ART | 67 |
| Ilustración 7 Fotografías de Institución Educativa Rural El Cedro, antes de la intervención del PIC. | 72 |
| Ilustración 8 Fotografías de Institución Educativa Rural El Cedro, después de la intervención del PIC. | 72 |

| Tabla de siglas | |
|------------------------|---|
| ART | Agencia de Renovación del Territorio |
| PIC | Proyectos de Infraestructura Comunitaria |
| PDET | Programas de desarrollo con enfoque territorial. |
| FARC EP | Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación |
| PNUD | El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| CAC | Comité de Acompañamiento Comunitario |
| ICO | Índices de Capacidades Organizativas |
| ETCR | Espacios territoriales de reincorporación |
| FUDAP | Fundación Panamericana para el desarrollo |
| PISDA | Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo |
| PNIS | Plan nacional de Cultivos Ilícitos |
| JAC | Junta de Acción Comunal |
| PATR | Planes de acción para la transformación regional |
| POMCAS | Planes de gestión del riesgo |
| EOT | Esquemas de ordenamiento territorial |

Introducción

Este documento presenta una parte de la experiencia laboral e investigativa en el proceso de implementación de un proyecto nacional en el marco del Acuerdo de paz y de las funciones de la Agencia de Renovación del Territorio (ART), y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un lugar específico del departamento de Caquetá. Está dividido en cinco capítulos que componen una Evaluación con enfoque en la participación comunitaria.

Una vez planteados los objetivos en el primer capítulo se presenta el marco normativo que plantea el campo de acción a nivel de reglamentación y política pública del proyecto de estudio; en el segundo se presenta un marco conceptual para introducir al lector al tema, el tercero es el diseño metodológico con el cual se busca explicar el paso a paso de la evaluación y mostrar el rol del investigador en este proyecto; en el cuarto capítulo se presentan los detalles del caso del proyecto que se evaluó y las características del territorio. Finalmente se presenta la evaluación y las recomendaciones, se evidencia el análisis de las variables con las que se aplicaron los instrumentos de recolección de datos y respectivamente una reflexión a manera de recomendaciones para el enfoque de participación en la implementación de proyectos en el marco de los Programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET).

Objetivos

La participación comunitaria, es un elemento esencial en la construcción de cualquier proyecto social, aún más, tratándose de la estrategia PIC (Proyectos de Infraestructura Comunitaria), que abandera la ART (Agencia de Renovación del Territorio), como símbolo de la Paz, después de los Acuerdos suscritos entre Gobierno y las FARC-EP (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo). Este Acuerdo, firmado por el expresidente Santos en representación del Estado y por Timoleón Londoño en representación de FARC, establecen seis puntos a desarrollarse, como parte de la negociación, para que se logre una paz duradera.

Para que el proceso de implementación del Acuerdo tenga sentido, se exige una construcción de la paz con un enfoque integral que vaya más allá de la reconstrucción tradicional de la posguerra y la asistencia humanitaria, como la reconstrucción de infraestructuras en áreas en conflictos y la entrega de suministros de socorro, y esto requiere del fortalecimiento de la democracia participativa, que a su vez, implica afianzar las estrategias de participación ciudadana y comunitaria.

Desde el mismo análisis de las necesidades económicas, sociales, políticas y culturales de Colombia, y la comprensión de la naturaleza, las causas y el origen del conflicto, el reto es contar con la participación de todos los sectores, los géneros, las generaciones, los grupos étnicos, para que sea posible construir una paz territorial. Cualquier sector de la población

que no sea escuchado y no haya tenido la oportunidad de decidir en los planes y programas del posconflicto, se sentirá marginado y comenzará un nuevo conflicto.

El marco general, por el cual se llega a estos procesos participativos en los cuales se priorizan proyectos para las comunidades beneficiarias, surge del Acuerdo de Paz, suscrito entre el Gobierno de Colombia y FARC-EP, firmado en 2016 y reiterado en 2017.

Entre las causas históricas del conflicto armado en el país, entre otros factores, prima el tema de la ausencia de participación, en los procesos públicos sobre acceso a la tierra, y una poca o escasa, oferta de bienes y servicios en las zonas rurales del país ya que la concentración de este recurso, en pocas manos, ha generado escenarios de exclusión en la población campesina, quienes suelen ser los más vulnerables, frente a los grandes terratenientes y el desplazamiento forzado, situación que conllevó a una marginalidad en las comunidades rurales, y a una ausencia del Estado en territorios dominados por grupos ilegales.

La marginalidad que ha sufrido gran parte de la población rural (campesinos, afrodescendientes, indígenas) se fue reflejando cada vez con mayor fuerza en la pobreza multidimensional de estos territorios y un escaso desarrollo social, económico y rural, estableciendo no sólo una brecha entre el campo y la ciudad, sino también, desconfianza entre las comunidades y las instituciones, lo que ha obstaculizado la construcción del tejido socio-institucional.

En este contexto este proyecto busca evaluar un PIC priorizado y ejecutado en la Institución Educativa Rural El Cedro, Vereda El Cedro, Municipio Montañita, Caquetá. Planteando como eje problematizador el concepto de la participación de la comunidad de

la Vereda El Cedro, y la forma como esta respondió a las orientaciones del Acuerdo de paz en las etapas de priorización, diagnóstico, ejecución y monitoreo del proyecto: “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

Con el fin de evaluar la intervención del Estado y socios privados en la implementación de las pequeñas obras de infraestructura PIC, se plantea aquí como **objetivo general:** Evaluar la estrategia de participación comunitaria en el proyecto, “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá” en el marco de la estrategia PIC, adelantado por la ART.

Objetivos específicos

-Reconocer el contexto y las características del proyecto de intervención, en el marco de la implementación del punto uno del Acuerdo de paz, como un territorio en busca de la paz territorial.

-Evaluar el componente participativo en la planeación e implementación del proyecto, “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

-Sugerir a partir de un marco de referencia sobre la participación y la paz algunas recomendaciones para la implementación, en el ámbito de la participación comunitaria en proyectos para la paz territorial en Colombia.

Capítulo I: Marco Normativo

El marco normativo de este proyecto es El Acuerdo de paz, suscrito entre Gobierno Colombiano y las FARC-EP, - Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo-, en el año 2016 y ratificado en 2017.

De este modo, El Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el literal d) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 “*Todos por un nuevo país*”. Y por medio del Decreto 2366 de 2015, creó la Agencia de Renovación del Territorio – ART-, como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Conforme al artículo 3° del Decreto 2366 de 2015, la ART tiene por objeto “*coordinar la intervención de las entidades nacionales y territoriales en las zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, a través de la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional, para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país*”.

Mediante el Decreto 2096 de 2016 se modificaron y adicionaron las funciones de la ART, entre otros aspectos, en lo relacionado con la política de desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas referidas a la sustitución de cultivos de uso ilícito en las zonas de conflicto priorizadas. Dentro de las funciones generales de la ART se encuentran las siguientes:

- Adoptar los planes de acción para la ejecución de las políticas del Gobierno nacional para la intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas.
- Liderar el proceso de coordinación inter e intrasectorial a nivel nacional y territorial, para la estructuración y ejecución de planes y proyectos de intervención territorial, que permitan desarrollar la estrategia de intervención de las zonas rurales de conflicto priorizadas.
- Diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial, en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
- Establecer y definir los criterios y parámetros para la formulación de planes y la estructuración y ejecución de proyectos en las zonas rurales de conflicto priorizadas.
- Diseñar y promover modelos de operación y contratación para la estructuración y ejecución de los proyectos de intervención territorial, a través de esquemas de financiación y cofinanciación, tales como, asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación y contratos con operadores.

- Adoptar estrategias y programas de generación de capacidades regionales y locales en las zonas rurales de conflicto priorizadas, en articulación con los sectores competentes y con actores nacionales y locales.
- Adelantar la gestión contractual para la formulación y ejecución de los planes y proyectos de intervención territorial financiados y cofinanciados por la Agencia.
- Formular e implementar estrategias para articular y coordinar con las demás entidades competentes, la intervención institucional para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluidas aquellas relacionadas con la sustitución de cultivos de uso ilícito, en las zonas de conflicto priorizadas.
- Establecer estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas dirigidas para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.
- Adoptar estrategias para articular las políticas sectoriales y las prioridades de las entidades territoriales, con las estrategias, metas y recursos para la ejecución de la política para el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial y sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, contempla como Punto No. 1 “*Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral*” y como Punto No. 4 “*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*”.

Por tanto, en las proposiciones 83 y 39, discutidas y aprobadas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, en las sesiones del 29 y 30 de noviembre de 2016, se adoptó la decisión de: *“Refrendar el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”*, tal como consta en el artículo 1° de la Ley 1820 de 2016 y en la Sentencia C-160 de 2017, en la cual la Sala Plena de la Corte Constitucional señala que *“Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Sala comprende que se cumplieron los requisitos para la Refrendación Popular del Acuerdo Final, debido a que se trató de un (i) proceso, (ii) en el cual hubo participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados fueron respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de mayores consensos y (iv) concluyó en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, para el caso, el Congreso de la República”*.

La ART, con fundamento en su objeto misional y funciones legales y reglamentarias, contribuirá en la implementación de los Puntos Nos. 1 y 4 del nuevo *“Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”*, tal como lo concluyó la Sala Plena de la Corte Constitucional en la Sentencia C-160 de 2017 antes referenciada. El citado nuevo Acuerdo Final establece lo siguiente:

“Que si bien [el] acceso a la tierra es una condición necesaria para la transformación del campo, no es suficiente por lo cual deben establecerse planes nacionales financiados y promovidos por el Estado destinados al desarrollo rural integral para la provisión de bienes y servicios públicos como educación, salud, recreación, infraestructura, asistencia

técnica, alimentación y nutrición, entre otros, que brinden bienestar y buen vivir a la población rural -niñas, niños, hombres y mujeres, (...);

Que la RRI [Reforma Rural Integral] es de aplicación universal y su ejecución prioriza los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, a través de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, como instrumentos de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento”.

El documento CONPES No. 3867 de 2016 precisa que *“La Agencia de Renovación del Territorio (ART), en coordinación con el DNP, será la encargada de diseñar e implementar los programas de desarrollo con enfoque territorial, y de articular la oferta sectorial (nacional, departamental y municipal) junto con las demás iniciativas dentro de las zonas que se prioricen. Para ello, contará con recursos del PGN y el Fondo Colombia en Paz, a fin de apalancar las intervenciones acordadas y ejecutar proyectos según las necesidades priorizadas y viabilidades técnicas”.*

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 893 de 2017, creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET como un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral – RRI y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes territoriales, en los municipios priorizados en el citado Decreto de conformidad con los criterios establecidos en el Acuerdo Final.

Los PDET se formularán por una sola vez y tendrán una vigencia de diez (10) años. Serán coordinados por la ART en ejercicio de las funciones que le son propias de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2366 de 2015, modificado por el Decreto 2096 de 2016 (artículo 1 del Decreto 893 de 2017).

Cada PDET tiene por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad en las zonas priorizadas, asegurando el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, y hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación (artículo 2 del Decreto 893 de 2017).

Dentro del objetivo estratégico *“provisión eficiente de bienes y servicios públicos”* del Plan Estratégico de la ART 2017 – 2018, se encuentra la estrategia Pequeña Infraestructura Comunitaria que *“se refiere a la inversión en mejoramiento de bienes y servicios públicos, y que revisten baja complejidad técnica en su estructuración y ejecución. Por lo anterior se busca privilegiar la ejecución comunitaria de estos proyectos, con el acompañamiento y asistencia técnica por parte de la ART”* (p.6).

La provisión de bienes y servicios públicos rurales, como la infraestructura comunitaria, son fundamentales para dar cumplimiento al objeto y funciones de la ART, superar la pobreza de las zonas rurales y las brechas urbano – rurales, y disminuir los índices de

pobreza multidimensional en las zonas rurales, puesto que se enfoca en sectores como el de la conectividad vial rural, la dotación de equipamientos sociales (puestos de salud, aulas escolares, centros de desarrollo infantil, etc.), soluciones de agua potable y saneamiento básico, entre otros. Entendida esta provisión, en el marco del objeto de la ART, como una concurrencia y una articulación interinstitucional que permita atender un determinado territorio de manera coordinada y armónica.

La Dirección General de la ART, por medio de la Resolución No. 000446 del 04 de julio de 2017, impartió lineamientos generales para el establecimiento e implementación de las estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas dirigidas para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.

En el artículo 3 de la Resolución No. 000446 de 2017 se señaló que *“La Dirección de Estructuración de Proyectos a través de la Subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural, en desarrollo del proyecto de inversión denominado “Implementación de obras de pequeña y mediana infraestructura para el desarrollo de los territorios afectados por el conflicto armado y cultivos de uso ilícito” o su equivalente que lo modifique, complemente o sustituya, establecerá e implementará los Proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC, conforme al manual operativo que para el efecto adopte la ART”*. Igualmente, el párrafo del citado artículo de la Resolución No. 000446 de 2017 precisa que *“El Proyecto de Red de Vías Terciarias para la Paz y el Posconflicto será*

implementado por la Agencia de Renovación del Territorio en el marco de la estrategia PIC”.

El objetivo general de la Estrategia PIC es *“Identificar, priorizar, estructurar, ejecutar, seguir y evaluar iniciativas de proyectos enfocadas a dar respuesta a necesidades urgentes de las comunidades asentadas en territorios de conflicto priorizados por el Gobierno Nacional, que contribuyan a la reconstrucción social, económica e institucional de los mismos a partir de la planeación participativa y la ejecución comunitaria de pequeñas obras de infraestructura, como mecanismo de intervención inmediata para la renovación de los territorios”.*

Las obras a implementar en el marco de la estrategia PIC son:

Viales: los proyectos viales se constituyen como el conjunto de elementos que permiten el desplazamiento de las comunidades asentadas en los territorios focalizados y priorizados para la implementación de la estrategia, ya sea vehicular o peatonalmente, de forma confortable y segura. Su ejecución garantiza el fortalecimiento del sector productivo y el desarrollo económico de las regiones, toda vez que aseguran la interconexión de los puntos de producción y consumo, en ese sentido la estrategia pretende mejorar la calidad de las mismas con el fin de reducir los costos de transporte y generar mayores flujos de comercialización de los productos. Los tipos de proyectos viales a implementar son:

-Infraestructura para control de aguas superficiales: construcción y/o mejoramiento de drenajes; cunetas para la conducción de aguas lluvias, sumideros, alcantarillas, obras para

el control de erosión de taludes (disipadores de energía para conducción de aguas superficiales, pontones, gaviones) y box coulvert.

-Infraestructura para mejoramiento de calzadas: construcción y/o mejoramiento mediante los siguientes componentes:

-Mantenimiento periódico: mantenimiento que se lleva a cabo en unos períodos preestablecidos, con intervenciones de media complejidad como estabilización de calzada, control de taludes y manejo de aguas superficiales en un tramo vial.

-Mantenimiento rutinario: mantenimiento que se realiza de manera constante, con intervenciones de baja complejidad como: limpieza de cunetas y alcantarillas, rocería y retiro de elementos que impidan o dificulten la circulación vehicular, peatonal y/o animal de un tramo vial.

-Otros: mejoramiento de la infraestructura vial existente, mediante la construcción de sistemas en placa huella, conformación de banca, afirmados y estabilización de bases granulares.

-Infraestructura de puentes: construcción y/o mejoramiento de puentes peatonales.

-Infraestructura portuaria: implementación de obras portuarias, que faciliten las actividades de movilidad por vías fluviales de las comunidades asentadas en los territorios focalizados y priorizados, de acuerdo a las normas y reglamentaciones establecidas por el Ministerio de Transporte y/o las entidades competentes.

Sociales y Comunitarios: con la implementación de los proyectos sociales se pretende impulsar el desarrollo comunitario mediante la inversión de recursos para el mejoramiento de la infraestructura educativa, cultural, recreativa, deportiva, comunitaria (equipamientos colectivos o comunales; casetas comunales, etc.) y de salud, que logren solucionar necesidades urgentes de tipo colectivo, las cuales deberán ser identificadas y priorizadas por las mismas comunidades asentadas en los territorios focalizados y priorizados por la ART. Los proyectos se subdividen de la siguiente manera:

-Infraestructura educativa: construcción y/o mejoramiento de aulas educativas, baterías sanitarias, restaurantes escolares, patios de recreo, cerramientos perimetrales.

-Infraestructura cultural: construcción y/o mejoramiento de bibliotecas comunales, espacios culturales, espacios tradicionales (malocas, kilombos, etc.) y casetas comunales con la posibilidad de área de servicios.

-Infraestructura recreativa y deportiva: construcción y/o mejoramiento de parques recreativos comunitarios, parques infantiles y placas deportivas con la posibilidad de baterías sanitarias.

-Infraestructura de salud: construcción, mejoramiento y/o ampliación de espacios para el funcionamiento de puestos de salud, que sean aprobados por la entidad competente.

Servicios Públicos: los proyectos de servicios públicos están encaminados a mejorar las condiciones esenciales de bienestar y salubridad colectiva de las comunidades priorizadas,

para tal efecto se ejecutarán proyectos de mejoramiento de infraestructura de energización, agua potable y saneamiento básico.

-Infraestructura de agua potable: ampliación y/o mejoramiento de sistemas para el suministro de agua: ampliación de redes externas de acueducto, tanques de almacenamiento, construcción de reservorios de agua, sistemas alternativos para el tratamiento y suministro de agua.

-Infraestructura para el saneamiento básico: ampliación y/o mejoramiento de sistemas para el manejo de aguas residuales a escala local o comunitaria (ampliación de redes externas de alcantarillado, pozos sépticos comunitarios y sistemas alternativos para el tratamiento aguas residuales).

-Infraestructura de energización: ampliación, mejoramiento y/o implantación de sistemas para electrificación de áreas comunitarias (redes baja tensión de energía eléctrica, sistemas de energía alternativa).

Los proyectos de servicios públicos se implementarán en áreas de interés colectivo, en ningún caso se podrá beneficiar a personas o familias de manera individual. Así como tampoco se ejecutarán proyectos que requieran construcción total de los sistemas de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica.

Dentro de la estructura de la Agencia se encuentra la Dirección de Estructuración de Proyectos, la cual cuenta con la Subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural.

La Dirección de Estructuración de Proyectos tiene, entre otras, las siguientes funciones:

- Proponer, para aprobación del Director General de la Agencia, los lineamientos, parámetros y criterios para la estructuración técnica, financiera, ambiental y jurídica de proyectos de intervención territorial definidos en los planes de renovación territorial.
- Identificar y seleccionar aliados y operadores nacionales y territoriales para apoyar el proceso de estructuración de proyectos de intervención territorial, bajo los lineamientos impartidos por el Consejo Directivo.
- Proponer los modelos de operación y contratación para la estructuración de los proyectos de intervención territorial, a través de esquemas de asociación público-privada, concesiones, convenios marco de cofinanciación y contratos con operadores, entre otros.
- Impartir los lineamientos para la estructuración de los proyectos de infraestructura rural, identificados en los planes de intervención territorial de competencia de la Agencia.
- Establecer estrategias para promover el desarrollo económico, productivo y social para el desarrollo rural con enfoque territorial, incluyendo aquellas dirigidas para la sustitución de cultivos de uso ilícito, en el marco de las competencias de la Agencia.

Por su parte, la Subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Proponer, para aprobación del Director de Estructuración de Proyectos, lineamientos, parámetros y criterios para la estructuración técnica, financiera y jurídica de proyectos de infraestructura rural.
- Estructurar, con base en los lineamientos, parámetros y criterios técnicos aprobados por la Agencia, los proyectos de infraestructura rural de las zonas rurales de conflicto priorizadas, para que éstas se integren de manera sostenible al desarrollo del país.
- Aplicar criterios para aprovechar las sinergias entre programas y proyectos nacionales, regionales o locales que puedan ser integrados y consolidados para generar economías de escala e incentivos a una mayor eficiencia en la asignación de los recursos de la Agencia.
- Identificar y seleccionar aliados y operadores nacionales y territoriales para apoyar el proceso de estructuración de proyectos de intervención territorial, bajo los lineamientos impartidos por el Consejo Directivo.

Capítulo II: Marco conceptual: Participación y paz territorial

1. La participación como fundamento para una paz estable y duradera

“(…) Mucho antes que Adam Smith propusiera el concepto moderno de participación; antes de que los anarcosocialistas Proudhon y Réclus lo retomaran para sus andanadas antiestatales, las gentes del campo sabían articular respuestas propias, participativas y comunales a los problemas cotidianos. En todas las experiencias colombianas y latinoamericanas se ha confirmado que las gentes campesinas de las bases, sin haber pasado por escuelas lancasterianas y con todo su analfabetismo, han tenido y tienen inteligencia, capacidad ejecutiva e inventiva suficiente para desarrollarse autónomamente; que pueden ejercer funciones de descentralización política e institucional; que pueden hacer su propia planificación de actividades, realizar trabajos, fiscalizarlos y sostenerlos; que pueden ser cuidadosas en el manejo de recursos naturales y financieros cuando comprenden lo que se hace y están de acuerdo con las tareas; que se inclinan por la paz y el progreso colectivo; y que rechazan la violencia reaccionaria y el militarismo de todo cuño cuando no están acorraladas por circunstancias invivibles (…)” (Fals Borda, 1987).

En este capítulo se presenta una revisión del concepto y la evolución de la participación como elemento fundamental para la democracia y el concepto de territorio hacia la comprensión del tópico de paz territorial. La RAE (Real Academia de la lengua, 2019) define participación (del lat. participatio, -ōnis) de la siguiente manera: “Acción y efecto de participar, Aviso, parte o noticia que se da a alguien, parte que se juega en un número de lotería, billete en que consta, parte que se posee en el capital de un negocio o de una empresa, comunicación (trato entre personas)”. Esta definición parcialmente da cuenta del desarrollo que ha tenido el concepto en la construcción de la democracia, como posible forma de gobierno que garantice la justicia y la equidad: ser reconocido como ciudadano/a, ser informado de manera oportuna y pertinente, tener acceso a los escenarios políticos y sociales en igualdad de condiciones, tener oportunidad de ser parte de los modelos

económicos con decisión, y mantener la comunicación con el resto de la sociedad sin ser marginado.

Para Dueñas y García (Dueñas, 2009), la definición de participación de acuerdo con la RAE, puede ampliarse a tomar parte de algo, mediante el ejercicio de hacer y tenga efecto o un fin para lo que se hace algo. Esto significa que participación es un proceso, mediante el hacer, al tomar parte de algo, para generar una reacción; es a la vez una causa y una consecuencia. Esta debe ejercerse como un proceso que no se trate solamente de la convocatoria para conformar al grupo, sino para el logro, seguimiento y evaluación de objetivos.

Participación tiene que ver también con la intervención trascendiendo de la observación al involucramiento en los procesos, de manera colaborativa para superar el individualismo, con un alto contenido de voluntad, requisito para que ser parte de algo sea considerado participación y no coerción, la cual se caracteriza por la pasividad, la indiferencia, la ignorancia o el miedo.

(Gelfius, 1997), identifica 7 niveles de participación, comenzando por escenarios de pasividad, en segunda instancia suministrar y recibir información, la consulta, participación motivada por incentivos, participación funcional, participación interactiva y finalmente el autodesarrollo, cuando la comunidad asume la autonomía como base de la verdadera participación. Para que se construya una cultura de participación, se requiere un alto nivel de confianza, para lo cual la estrategia de comunicación juega un papel importante con el diálogo horizontal y la contextualización del "otro". Nosnik (2002), aclara que muchas veces los organizadores o coordinadores de procesos, piden a los

participantes que sigan reglas de juego que ellos mismos no suelen cumplir, lo que deteriora la confianza y genera "ruido moral" (Nosnik, 2002, pág. 80).

Con base en lo planteado por Dueñas y García (2009), la participación se puede interpretar en varias dimensiones, desde su papel como una técnica, un proceso social, un medio para lograr algo, un instrumento que motiva y visibiliza a los ciudadanos, una herramienta para colectivizar, una habilidad, una actitud de respeto y empatía, un estado de ánimo o de conocimiento, una estrategia, comprensión de las relaciones sociales, forma de pensar y de sentir, de percibir, plantear y solucionar problemas. La participación puede ser abordada como un medio, o como finalidad a la cual se tiene derecho, dinámica y constructo social que implica fomento, voluntad y aprendizaje (Dueñas, 2009).

Contextualizando este desarrollo conceptual con la idea de participación llevada al acuerdo de paz, se percibe que cada actor del conflicto ha llegado a la mesa de negociaciones con una expectativa diferente sobre el alcance de este término tan controversial, que ha sido el causante de la difícil historia de Colombia desde las mismas etapas de conquista por parte de Europa a territorios indígenas, las grandes injusticias sociales y ambientales que se forjaron con la colonia, con la construcción de una pirámide social de esclavitud y de dominio, en la cual las riquezas crecieron para las familias dominantes mientras se fomentaba la pobreza, la exclusión, la marginalidad y el genocidio de los pueblos indígenas, afrodescendientes y mestizos, entre ellos los campesinos y obreros.

Claramente la participación fue la gran ausente en la construcción de la nación, aún después de conformada la república en el siglo XIX. Ni las mujeres, ni los indígenas ni los

afrodescendientes eran considerados ciudadanos, hasta finales del siglo XX, con la nueva constitución de 1991, que abrió posibilidades para que el Estado reconociera el derecho a la participación en la diversidad y visibilizó la existencia de sujetos colectivos e individuales en la jurisprudencia colombiana.

Pero el país no ha logrado asimilar la ruta de la democracia, medio siglo de radicalización expresada en el conflicto armado, en este caso con FARC-EP, reflejó la incapacidad del Estado y sus sectores más conservadores para permitir la participación efectiva de todos los colombianos y colombianas que conviven en el territorio de Colombia. La exclusión, como ausencia de participación, reflejada en la pobreza, en la desigualdad en el acceso a las tierras, la educación, la salud, sigue siendo la principal motor de la violencia.

He ahí la preocupación por la manera como el acuerdo de paz con las FARC ha asumido la participación, y cómo estas orientaciones emanadas de las negociaciones, se han instrumentalizado por parte del gobierno y las agencias internacionales en programas específicos, en este caso como lo es la estrategia PIC implementada por la ART., la inquietud que se genera es, si estos proyectos en realidad están dimensionando la integralidad de la participación como camino a la paz, o si utilizan algunas herramientas de la misma para que las inversiones en el marco del proceso (PDET y PNIS), cumplan con condiciones mínimas que aparentemente fortalezcan la democracia en las regiones seleccionadas. Se tratará entonces de profundizar en el tema para lograr un marco de referencia que permita la evaluación y discusión sobre el proyecto PIC implementado en la Montañita (Caquetá).

1.1 Origen y alcance de la participación para la construcción de la democracia

La participación es un concepto dinámico que se va construyendo en la práctica y al cual hay que alimentar constantemente, con actitudes personales e institucionales, una de esas actitudes es la posición de apertura como la tolerancia y respeto de las diferencias políticas, religiosas y raciales que se traducen en la necesidad de mirar el movimiento y la realidad social desde abajo o desde la base, donde se teje una trama que de fenómenos locales, personales, colectivos, que constituye el punto de partida y el contenido real de nuevas alternativas sociales y políticas. En este nivel de intervención vereda, en talleres con las comunidades campesinas de base es donde debe salir a flote la extraordinaria dinámica popular gestora del bienestar y que se ha identificado en el marco de los PIC como un escenario de construcción territorial imprescindible. (Vargas R. , 1990, pág. 115).

Con el fin de comprender la importancia de la relación entre paz y participación, que a su vez permita analizar el alcance de los proyectos PIC en este aspecto, se ha realizado una revisión del concepto, su vinculación con la construcción de la democracia y la evolución de la misma en la historia de Colombia.

1.1.1 Participación ciudadana

La participación ciudadana es uno de los aspectos que más despierta interés en los estudiosos de los fenómenos sociales y ha sido de los espacios más apreciados por la comunidad y líderes populares a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991. Para Sánchez (1996) la participación ciudadana desde la década de los ochenta constituye,

después de la promulgación de la Constitución de 1991, una importante innovación democrática y una perspectiva de organización de la sociedad, que amplía el espacio de expresión ciudadana” (Sánchez D. , 1996).

La Constitución de 1991 estableció nuevas relaciones entre la ciudadanía y el Estado, incorporando la participación como eje de la toma de decisiones públicas. En el marco de la constitución de 1886, el Estado colombiano estaba estructurada en torno a la democracia representativa, que favorecía al sistema bipartidista imperante desde mediados del siglo XIX, generando un ambiente clientelista de los partidos tradicionales y para quienes no estaba de acuerdo, gestando modelos de resistencia, que en una de sus expresiones se derivó en la lucha armada como resistencia activa. Para Cante, esta resistencia de sectores sociales oprimidos desde la época colonial y que se fortaleció con los movimientos de izquierda a nivel internacional, puede ser interpretada como violencia directa, contra el dominador (el Estado), partiendo de “no negociar o no obedecer, e imponerle pérdidas directas (costos) irrecuperables al rival, con daño o eliminación directa del adversario” (Cante, 2007, pág. 8).

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) como corporaciones de espíritu democrático, se crearon con la reforma constitucional de 1968 permitiendo la descentralización administrativa para mejorar la prestación de servicios municipales y asegurar la participación ciudadana (Velásquez, 1997). Lo que indica que desde la década de los 60's ya Colombia transitaba a un camino de descentralización, por ende de participación comunitaria, ayudando a combatir la marginalidad y la exclusión social en Colombia, en consonancia con la tendencia de conformación de gobiernos locales en el mundo. Este

proceso decantó en la aprobación de la elección popular de alcaldes en 1986 (Bolívar, 2001).

Aunque la constitución de 1886 no permitía cambios estructurales, en el país se mejoró la participación y diálogo entre representantes del Estado y movimientos sociales en la década de los 80's, con la descentralización político-administrativa y la institucionalización de la participación ciudadana.

Desde los años 50 se empezaron a consolidar los partidos políticos, los sindicatos y las juntas de acción comunal en Colombia (Zamudio, 2003), y se reglamentaron con la Ley 743 de 2002, que las define en el artículo 6° como “expresión social organizada, autónoma y solidaria de la sociedad civil, cuyo propósito es promover un desarrollo integral, sostenible y sustentable construido a partir del ejercicio de la democracia participativa en la gestión del desarrollo de la comunidad”.

El cambio en la estructura del Estado, que realmente se abrió a una democracia participativa, fue la constitución de 1991, con un nuevo concepto de ciudadanía. Para Velásquez (2016:1) es en este escenario que evoluciona la transición de democracia representativa a democracia participativa, definiendo esta última:

“(…) como un sistema en el que la representación política y la participación ciudadana son vías diferentes pero complementarias para la toma de decisiones públicas. La participación multiplica los escenarios y los mecanismos a través de los cuales los(as) ciudadanos(as) contribuyen a la conformación del poder político, la emergencia de nuevos actores en el escenario público y la valoración de este último como un lugar de primera jerarquía en la estructura y el funcionamiento de los sistemas democráticos" (Velásquez F. , 2016).

En correspondencia con la constitución del 91, la participación ciudadana implica la intervención de la ciudadanía, en forma individual o colectiva, en el escenario público para influir en las decisiones que la afectan, bien sea de manera directa a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, etc., donde los sujetos individuales o colectivos afectan las decisiones que les conciernen.

Se identifican diferentes objetivos para participar, entre ellos la inclusión, la incidencia, la concertación, la fiscalización y la expresión de disenso:

- *Participación para la inclusión:* Acceder a bienes y servicios públicos
- *Participación para la incidencia:* Influir en las decisiones que afectan sus vidas
- *Participación para la concertación:* Acordar con las autoridades las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos,
- *Participación para la fiscalización:* Vigilar la gestión pública y sus resultados
- *Participación para la expresión del disenso:* o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades. (Colombia, Congreso de la República de, 1994)

Este marco normativo para la participación ya existía desde 1994, pero ante su débil implementación en las últimas décadas, el acuerdo de paz reitera la necesidad de hacerlo efectivo más allá de lo instrumental, teniendo en cuenta que en Colombia sigue imperando la democracia representativa y no la participativa. La participación se convierte en un eje

fundamental para la paz, ya que posee un estatus como derecho para ejercer otros derechos, lo que le otorga un lugar privilegiado para asegurar una vida digna para todas y todos.¹

1.1.2 Participación comunitaria

La participación ciudadana es aquella en la cual el ciudadano de manera individual y a través del mecanismo del voto, toma parte en la escogencia de las autoridades públicas o elige a sus representantes a organismos legislativos del orden nacional, regional o local, mientras que la participación comunitaria hace referencia a procesos de organización, movilización, a través de los cuales se busca ser protagonista o sujeto de su propio desarrollo (Vargas A. , 1994).

Es decir, una se traduce en la participación del ciudadano en política, en la posibilidad de intervenir en el gobierno o en alcanzar el poder, y la otra es la posibilidad que tiene la comunidad de ser actor principal de sus soluciones cuando se organiza, identifica sus necesidades, emprende proyectos, gestiona recursos para el mejoramiento de sus condiciones de vida. En ambos casos se cuenta con mecanismos legales de participación para hacerlo (Amar & Echeverría, 2008, pág. 135).

En los artículos 40 y 38 de la Constitución Política de Colombia se pueden observar las dos dimensiones de este tipo de participación, pues cuando en el primero de ellos se dice

¹ La paz es un proyecto político, es decir, un conjunto de “creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos” (Foro Nacional por Colombia, “La apuesta por la paz territorial. Notas para la definición de una estrategia misional de Foro”. Bogotá, 2015 (mimeo))

que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación del ejercicio y control del poder político, y en el segundo se expresa que se garantiza el derecho a la libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad.

Existen otras posiciones que amplían el concepto y alcance de la participación, combinando la ciudadana con la comunitaria. La participación ciudadana y comunitaria permite que “(...) los individuos y las organizaciones sociales generen iniciativas, fiscalicen la acción pública, acuerden con el gobierno estrategias de acción, programas y proyectos para la solución de obras de sus propias necesidades, intervengan en la solución de sus propias necesidades y elijan las autoridades locales y sus representantes en las instancias de participación (...)” (Amar & Echeverría, 2008, pág. 135).

Aunque en general el tema de la participación despierta el interés popular y estimula a las comunidades a interesarse en los temas públicos, muchas veces ha sido objeto de politiquería por quienes consideran que esa es su bandera de gobierno versus quienes se encuentra en contra de ella. En el caso de los segundos, se argumenta que la participación aumenta los costos referentes a la toma de decisiones al dejar que entren en el escenario puntos de vista diferentes que en muchas ocasiones, sin argumentos técnicos o científicos válidos, reclaman modificaciones en los proyectos, provocando exceso de particularismos, a favor de sus propios intereses y se genera una “participación reactiva”, en la cual los ciudadanos sólo participan cuando hay conflictos (Font, 2004).

Para Orlando Fals Borda (1987), para comprender el alcance de la participación comunitaria, es necesario aclarar similitudes y diferencias entre el modelo desarrollista y

el participativo auténtico, con el fin de evitar engaños en la aplicación de metodologías sociales que "parecen" participativas pero solo copian modelos hegemónicos utilizando a los pobladores locales. (Fals Borda, 1987, pág. 34). De acuerdo con este autor, en Colombia la participación comunitaria comenzó a fortalecerse con las juntas de acción comunal en el año 1958, pero estas iniciativas autonómicas potenciales del desarrollo se truncaron por los intereses bipartidistas. La esperanza de participación y democratización del campo que buscaba condiciones económicas más justas, desapareció rápidamente con los monopolios que se fortalecieron con la "revolución verde" que creó grandes problemas por la inequitativa distribución de riquezas generadas. Esta situación se empieza a consolidar como una de las causas del conflicto armado que décadas después lleva al proceso de paz con las FARC.

Fals Borda fue crítico con respecto a la instrumentalización que se dio a las juntas de acción comunal, (al igual que a los cabildos indígenas) afirmando que fue un error considerar que per se, las JAC garantizan la participación comunitaria, pues al evaluar su evolución se puede identificar el gran dominio que ha operado por los parte de los grandes grupos económicos y políticos gobernantes.

Es importante comprender este fracaso en el modelo de participación de los gobiernos siguientes entre los años 70's y 2019, pues la raíz del problema continua viva, aunque el proceso de paz amerite nuevas alternativas para renovar su estrategia. Como se verá más adelante, el acuerdo de paz define múltiples formas de conjurar la ausencia y manipulación de la participación, términos del cual se ha abusado y malinterpretado al igual que el

concepto de desarrollo, camuflando sus efectos sus efectos en conceptos ambiguos como "desarrollo integral", "desarrollo sostenible", "desarrollo participativo", "desarrollo alternativo".

Una crítica y recomendación de Fals Borda tenida en cuenta en el presente estudio, con respecto a las metodologías de participación, aplica en la actualidad, y es pertinente particularmente a la implementación de los PDETs:

" (...) la participación popular o comunitaria, debe ser abordada como una filosofía vivencial, al contrario de la que se ha instrumentalizado institucionalmente, que se caracteriza por la cooptación ideológica y del personal crítico, la simulación de la participación (convocar muchas personas que no comprenden o que no pueden decidir), la represión, la acomodación de instituciones y ong's, así como agencias internacionales que terminan manejando los recursos y decidiendo por encima de la voluntad local (Fals Borda, 1987, pág. 38).

Para Fals Borda, (1987), se pueden establecer diferencias ideológicas y metodológicas:

"(...) El enfoque ideológico ve la participación "como una forma de estimular la autonomía regional y la defensa de lo propio, la vuelta a la provincia, al rescate de culturas subyugadas (como la femenina, la negra y la indígena), y la construcción de un verdadero poder popular con funciones de control, ejecución de planes en razón de propiciar el combate frontal a la pobreza extrema (absoluta) y a la violencia (Fals Borda, 1987, pág. 38).

Se plantea entonces que la participación es el rompimiento de la relación tradicional de dependencia, explotación, opresión o sumisión a todo nivel, individual y colectivamente: de sujeto/objeto a una relación horizontal. Es claro que para que exista una verdadera

participación en la transformación rural propuesta en el proceso de paz, se debe cambiar la relación tradicional de sujeto a objeto (entre campesinos y grupos étnicos con las instituciones y agencias internacionales) a otro tipo de relación equivalente de sujeto a sujeto, reconociendo los derechos "del otro" y su diversidad cultural, objetivo por el cual se ha luchado durante varias décadas en los movimientos populares, campesinos y étnicos, a manera de contrapoder.

En Colombia, han sido numerosas las iniciativas sociales e institucionales que han buscado la aplicación de modelos de participación comunitaria o popular, pero al llegar nuevos gobiernos, estas han sido erradicadas, eliminando los procesos de fortalecimiento local.

Estas experiencias de participación comunitaria, que fortalecían lo colectivo rural, se confundieron y fueron invisibilizadas luego con el concepto más individualista y neoliberal de "participación ciudadana", que limita a relaciones cívicas con el Estado a una acción social más allá de ser convocado para aprobar planes y participe en programas de obras públicas, como puede ser el caso de los proyectos PIC. Es una práctica común en las instituciones, en este caso las mismas que están actualmente a cargo de la implementación del acuerdo de paz, promover la formación de unidades asociativas y productivas, pero sujetas a la asistencia y orientación verticales de las instituciones o de las agencias internacionales, minimizando la iniciativa local, la fiscalización y el control local.

Este cambio implicaría pasar de la concepción de la democracia representativa a la democracia participativa y de un Estado de derecho a un Estado social de derecho. La participación trasciende también a cambiar la configuración del Estado colombiano, hacia

una descentralización real, basada en el respeto a las regiones y la diversidad. Estas podrían ser metas aceptables de una participación comunitaria genuina, integral y autónoma.

1.2 Democracia participativa vs. Democracia representativa

El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica además que el ciudadano puede participar de manera permanente en los procesos decisorios que inciden significativamente en el rumbo de su vida (Corte Constitucional, sentencia C- 180 de 1994). (Amar & Echeverría, 2008)

La democracia participativa que empezó a fortalecerse en 1991, ha permeado todo tipo de escenarios de la vida nacional, como respuesta a las reclamaciones y luchas por lograr más espacios participativos, ya que el modelo de democracia representativa, sumada al bipartidismo, no garantizaba el desarrollo de las fuerzas de la sociedad.

El artículo 103 de la Constitución Política de Colombia ha establecido que: (...) Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado diciendo: “ (...) El concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional (sentencia C- 180 de 1994).

La democracia participativa como principio, finalidad y forma de gobierno (preámbulo de la C. P., Art. 1 y 2) exige la intervención de los ciudadanos en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades crecientes de éstos. Sin la participación activa de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores de la sociedad (Corte constitucional, 1995).

La democracia participativa reviste un gran potencial para las sociedades rurales, significa nuevas posibilidades de cambiar el mapa de poder que históricamente los ha relegado a ser casi invisibles para la estructura de dominio. No se limita a la posibilidad de elegir a los gobernantes por parte de los ciudadanos y a legitimar el sistema político, la participación popular se abre a espacios políticos, económicos, sociales, sociodemográficos, entre otros aspectos, que exploran diversidad de formas y de tipos, haciendo que el escenario de decisión y de participación sea ampliamente diverso de acuerdo al contexto en que se presenten. (Uribe, 2001).

Por su parte, la “democracia representativa” se entiende como “un gobierno del Estado en el cual el poder político no lo ejerce directamente el pueblo, sino representantes por él elegidos” (Vidal, 2000).

De otra parte, la democracia directa es la ejercida directamente por el pueblo, y era particularmente ejercido en la antigua Grecia. La posibilidad de hacerla efectiva, está relacionado con el tamaño de las comunidades, ya que siendo pequeñas, las decisiones podían ser tomadas directamente por la comunidad reunida. Este tipo de democracia social es viable en las comunidades indígenas y campesinas que mantienen estas características, y que gracias a sus modelos colectivos de asambleas, la mayor parte de los comuneros se apropia y expresa sus necesidades y expectativas y obviamente de sus decesiones (Amar & Echeverría, 2008).

La Constitución de 1991 refleja un intento por integrar y dar complementariedad entre la democracia participativa y la representativa, pero esta idea de hacer compatible el antiguo modelo conservador basado en el partidismo, centralismo, con la cultura emergente de las fuerzas liberales y de izquierda que pidieron la democracia directa, local y participativa, no ha logrado madurar, ambas tendencias son incompatibles y en su confrontación, han mantenido al país en permanente fricción social. Es uno de los motores que en ocasiones da vida al conflicto armado que se ha querido conjurar con el proceso de paz, pero ello requiere que se profundice en el origen y en la concepción de ambas tendencias. Finalmente se ha evidenciado hasta la actualidad, que la constitución presenta este rasgo de “esquizofrenia”, que de no resolverse, los mismos actores que han estado en el poder durante 500 años desde la conquista de américa, continuarán en el mando de los gobiernos

centrales y regionales, gracias a la capacidad de comprar su continuidad, primando la aparente democracia “representativa” sobre la “participativa”.

1.3 Participación social

Charles Debbasch (citado por Sánchez, 1995) define la “participación social” como la asociación de todas las células sociales de la Nación (empresas, colectividades, administración) de los miembros en la forma de tomar decisiones de sus dirigentes. Respecto a ello, el segundo aparte del artículo 103 de la Constitución Política dice: “(...) El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan. (...)” (Sánchez C. , 1995)

La denominada “Democracia Social”, es en la que la organización social define e identifica las principales soluciones que le afectan al ciudadano y la comunidad (Sanabria, 2001), y se unen en una alianza para diseñar poner en práctica las soluciones.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación centra su atención en la participación social y en la participación comunitaria, que como ha sido abordada desde los PIC en el municipio de la Montañita, debe facilitar a la comunidad del cedro, los espacios para participar en las decisiones que tiendan al mejoramiento de los problemas de su entorno,

que afecten su calidad de vida, y les genere discernimiento para visualizar de manera acertada y crítica las propuestas.

2.Paz territorial

Este no es un concepto exacto que pueda entenderse por sí solo o sin contexto, es más bien un estado de cosas que reunidas en un mismo momento pueden detonar en lo que ha sido llamado paz territorial.

Según El Alto Comisionado para la Paz, el señor Segio Jaramillo, hay en el centro de la visión de la paz, planteada por los negociadores del Acuerdo, “una preocupación por el territorio, y una preocupación por los derechos”. ¿Qué debería este proceso de paz poder satisfacer?, los derechos de las víctimas, ¿Cómo? “comenzando por la medida más efectiva de protección y no repetición: poner fin al conflicto y garantizando por igual los derechos constitucionales de los colombianos en todo el territorio”. Para lograr esto es imprescindible la existencia de instituciones que garanticen que los derechos se sostengan, lo que implica que la Institución no sea solo una entidad, “sino también del conjunto de prácticas y normas que regulan la vida pública y que son indispensables para la creación de condiciones de cooperación y convivencia”. Y es esto de lo que justamente, carece Colombia.

Los derechos y las instituciones son dos puntos que los negociadores trataron de dejar en el alma del Acuerdo, en materia de desarrollo rural y de participación política. Es por esto que el enfoque de derechos era insuficiente pero era una condición necesaria a la que s

ele debía sumar el enfoque territorial que contemple las especificidades de la diversidad de territorios, en los que los primeros que deben agenciar la construcción de la paz, son sus dueños, los y la scolombianas que allí han nacido y que allí habitan, haciendo entonces de los territorios lugares para la paz.

Este que más que un concepto es el enfoque para el aterrizaje del Acuerdo en lo territorial, requiere de algunos aspectos que lo hagan sostenible y legítimo en la manera de ser implementado.

Como ya se mencionaba arriba se requiere que el enfoque sea territorialmente diferenciado, “que implica la necesidad de una aproximación diferenciada, desagregada, despolarizada y desideologizada de la realidad de municipios, veredas, regiones y subregiones afectadas por el conflicto armado” (Gonzalez, 2017; p,206) esta diversidad implica que las soluciones son diferentes para cada caso.

Se requiere un plan integrado que retome las ventajas de la descentralización, siempre y cuando los gobiernos locales tengan voluntad para aprovechar los recursos y trabajar con la potencialidad que ofrece la organización social. Lo que además trae implícito el reconocimiento de otros actores, no solo del Estado.

En síntesis este enfoque implica repensarse las relaciones entre las regiones y la nación, el reconocimiento de las capacidades de lo local para asumir sus rumbos en términos sociales y económicos. Pero sobre todo la paz territorial es la comprensión del conflicto desde la humanidad de los actores inmersos en el conflicto y los roles que cada uno ejerce en el territorio.

Capítulo III: Diseño Metodológico

Este proyecto se plantea metodológicamente como el desarrollo de una fase: “Evaluación” de un proyecto determinado, aplicado para este trabajo de grado en la modalidad de profundización, específicamente en el ámbito de la participación del proyecto en mención. El caso es el del proyecto PIC “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

El rol del investigador como “Profesional de la ART” es clave para entender el desarrollo de esta metodología, pues el acceso al proyecto y por ende a los datos se facilita gracias a este acercamiento con la entidad y su participación no solo en la evaluación (objeto de este trabajo), sino en la implementación del proyecto.

Esta metodología se basa en los postulados de Morra Imas y Ray C. Rist (2010) que entiende la Evaluación como la “determinación del valor de un proyecto, un programa o una política” (p,4). Los autores denominan este tipo de Evaluación de resultados como Sumativa: “Realizada al final de una intervención para establecer el grado al cual se obtuvieron los resultados deseados” (p,5).

Morra Imas y Ray C. Rist (2010) también sugieren una serie de actividades que el evaluador puede implementar en la evaluación y que en este proyecto fueron ejecutadas:

- Consultan a todas las partes interesadas importantes.
- Administran presupuestos de evaluación.
- Planifican la evaluación.
- Realizan la evaluación.
- Identifican estándares para la eficacia (basados en documentos de autorización u otras fuentes).
- Recopilan, analizan, interpretan e informan sobre datos y hallazgos. (p,14)

Este proyecto usa técnicas de recolección de datos cualitativas y un instrumento cuantitativo. Se instrumentalizan, entrevistas, un grupo focal, encuestas y el análisis de documentos propios del proyecto solicitados a la ART.

Marco de referencia para la metodología

Se partió de la estrategia que ha planteado la ART para garantizar la participación en los proyectos de infraestructura comunitaria (PIC), que de acuerdo al discurso promovido a nivel institucional, va más allá de la inversión, fortaleciendo la "planificación participativa y ejecución comunitaria" para la identificación, priorización, estructuración, ejecución, seguimiento y evaluación de iniciativas de proyectos, enfocadas a dar respuestas a necesidades urgentes de las comunidades asentadas en territorios de conflicto priorizados por el gobierno nacional, para contribuir a su reconstrucción social, económica e institucional. Es en ese "deber ser" que surge de los acuerdos de paz, que la investigación

trata de tomar el referente para evidenciar la fidelidad “de lo dicho a lo hecho”, evaluando la intervención ex post con participación de la comunidad intervenida.

Es en estas etapas del ciclo de proyectos, en las cuales se evalúa el alcance de la estrategia de participación aplicada en el municipio de Montañitas, en la línea de servicios públicos.

Para la evaluación de la participación en el ciclo del proyecto PIC de Montañita enunciado, se han tomado como marco de referencia:

- a. La Estrategia de Paz del Estado Colombiano, en el marco de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. Para efectos de estudio, se ha tomado como eje articulador, el capítulo uno del acuerdo, en el cual se estableció como estrategia, la intervención inmediata en los territorios que han sido focalizados, para formular Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – **PDET**-. Estos programas están enfocados en la *participación de la comunidad*, para que sea a través de los mismos actores del territorio, se identifiquen y prioricen, los bienes y servicios públicos que requiere la comunidad. Estrategia que quedó insertada en la Agencia de Renovación del Territorio, específicamente, en la Dirección de Estructuración de Proyectos, en donde se estructuró, la estrategia **PIC** –Pequeña Infraestructura Comunitaria-, que sean relevantes para la comunidad.
- b. La participación como fundamento para lograr que la paz llegue a los territorios sometidos a las condiciones del conflicto armado.

Se revisó la batería de indicadores diseñada por (FIP- Fondo Ideas para la Paz, 2017) denominada El Sirirí, para medir la calidad y eficacia de las instancias de participación y los ejercicios de planeación participativa en los que institucionalidad pública y ciudadanía se encuentran y que aplican para el caso de PIC de la vereda El Cedro, para la valoración de asuntos como el diseño del ejercicio, el involucramiento de actores relevantes, el uso de recursos, la independencia, transparencia, efectividad, legitimidad, sostenibilidad y la perspectiva de cumplimiento de los pactos allí concertados.

De acuerdo a lo establecido en las metodologías de trabajo para la implementación del Acuerdo de paz, la participación se debe evidenciar en cada uno de los pasos que se den desde el gobierno, sus agencias, las organizaciones y las comunidades, y no como un elemento aparte. Como se abordará en el capítulo 1, la participación tiene profundas implicaciones en la construcción de la democracia y de la paz territorial, y sin ella, las obras e inversiones en el área rural no cumplen con la misión plasmada en el acuerdo de paz.

Teniendo en cuenta que gran parte de los proyectos consisten en mejorar la infraestructura educativa, y considerando a la educación como un motor de desarrollo y movilidad social, que además de impactar, es capaz de transformar la comunidad, se escoge el proyecto de “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

Fases de la metodología

1. Se realizó un seguimiento a la estrategia de participación aplicada por la ART en La Institución Educativa Rural El Cedro, vereda el cedro, Montañitas, Caquetá, mediante acompañamiento a los talleres y jornadas realizadas por la ART, espacios que permitieron identificar el cumplimiento de la estrategia plasmada en el manual de PIC. Desde la Evaluación Ex-ante (etapa inicial del proyecto), aplicando el Enfoque de Necesidades Básicas Insatisfechas, y posteriormente para la medición de los resultados, se aplicó la metodología de Corte Transversal, aplicando el Diseño Cuasi-Experimental. Se recolectó información primaria, acerca del proceso participativo que tuvo la comunidad para llegar a priorizar el proyecto que finalmente se ejecutó. Para lograr lo anterior, se identificó, que por parte de la ART, se pre-diseñó una ficha de perfilación del proyecto, en la cual, el formulador del proyecto, una vez entraba en contacto con la comunidad, podía empezar a depurar información y obtener datos claros y precisos del territorio, a la vez que se iba definiendo el grupo focalizado, que serviría en la Evaluación Expost, como línea base, para hacer la comparación basados en el modelo cuasi-experimental.

2- Posteriormente se evaluó la percepción de la comunidad hacia la estrategia de participación, mediante la aplicación de herramientas de investigación cualitativa.

-Se seleccionaron 12 variables para calificar la participación en las 6 (tabla 1) etapas del proceso de planificación del proyecto, y se obtuvieron recomendaciones y observaciones por parte de la comunidad y actores relacionados, para mejorar estos niveles.

| Variables | Inclusión | Incidencia | Concertación | Fiscalización | Disenso | Género | Derechos | Condiciones de contexto y capacidades instaladas | Seguridad | Articulación | Autonomía | Fortalecimiento de las organizaciones |
|-------------------------------------|-----------|------------|--------------|---------------|---------|--------|----------|--|-----------|--------------|-----------|---------------------------------------|
| Etapa del ciclo del proyecto | | | | | | | | | | | | |
| Identificación | | | | | | | | | | | | |
| Priorización | | | | | | | | | | | | |
| Estructuración | | | | | | | | | | | | |
| Ejecución | | | | | | | | | | | | |
| Seguimiento | | | | | | | | | | | | |
| Evaluación | | | | | | | | | | | | |

Tabla 1 Matriz de variables. Elaboración propia, a partir del Manual del PIC y Fondo Ideas para la Paz (2018), para evaluación ex post en la vereda el Cedro, 2019.

-Se diseñó un instrumento (anexo 1) semiestructurado para entrevistar a 15 participantes del proyecto indagando sobre las variables de evaluación. Con los cuales se realizó también un grupo focal (anexo 1). Y se diseñó una encuesta aplicada a 15 personas indagando sobre las variables de evaluación. Por otro lado se solicitaron a la ART algunos documentos de la implementación del proyecto, que se analizaron como parte de esta metodología.

| Instrumentos | Descripción | Actores |
|--|--|-----------------------|
| 5 entrevistas semiestructuradas | Se entrevistaron cinco personas de la comunidad, que | - 1 líder comunitaria |

| | | |
|-------------------------------|---|---|
| | participaron del proyecto, con una entrevista semiestructurada se indago sobre las variables de la evaluación. | - Él presidente de la Junta de acción comunal -2 lideres -1 Excombatiente de las Farc |
| 1 grupo focal | Se realizó un grupo focal con personas de la comunidad se indago sobre las variables de la evaluación. | 10 personas de la comunidad |
| 15 encuestas | Se realizó un grupo focal con personas de la comunidad se indago sobre las variables de la evaluación. | 15 personas de la comunidad 6 mujeres 9 hombres |
| 3 documentos de la ART | -Acta socialización La Montañita. Anexo 2 - Ficha técnica del proyecto 3 Caquetá - La Montañita - El Cedro (aula y baterías). Anexo 3 - Manual PIC- Anexo 4 | ART |

Tabla 2 Instrumentos de recolección de información

3-Por último, se presenta el informe de “Evaluación, componente: participación”, mediante la triangulación de la información primaria y secundaria, alimentando el documento con la experiencia reflexiva del investigador.

La practica laboral como una experiencia reflexiva

Se realizaron diferentes actividades en el campo durante la implementación del proyecto antes de hacer la evaluación, en cumplimiento del protocolo de la ART para los PIC, en las cuales el investigador logró presenciar los eventos de priorización, diseño y construcción

de cerca, gracias a su rol como funcionario de la ART. De esa manera se logró constatar la legitimidad de los eventos realizados frente al "deber ser" del protocolo. Así mismo, en su evaluación, se logró mayor inmersión para establecer un diálogo cercano con los actores locales e instituciones y organizaciones involucradas, lo que permitió intercambiar ideas y percepciones frente a las diferentes variables de participación aplicada, y sus resultados en el proyecto particular de baterías sanitarias.

Al triangular la información del marco conceptual (el ideal de la participación para la paz), con la evaluación, se llega a un análisis de satisfacción o fracaso de la estrategia utilizada por la ART, sus causas, y aportes para mejoramiento de este aspecto social fundamental para los proyectos de implementación del Acuerdo de paz, tanto los de infraestructura como todos los otros programas a cargo de la ART.

Capítulo IV Estudio de caso: PIC Vereda el cedro (Montañita)

El escenario de la intervención: Vereda el cedro (Montañita) y su transición en el proceso de paz

En el municipio de la Montañita (Caquetá), Vereda el Cedro, Institución Educativa Rural El Cedro, donde sus pobladores, fueron víctimas del conflicto armado y se encuentran en periodo de transición a una vida en paz, en cumplimiento de lo acordado entre el gobierno colombiano y FARC, se ejecuta este proyecto PIC, objeto de esta evaluación. En este aparte se realiza una breve descripción del municipio como escenario de la gestión del PIC : “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

De acuerdo con el plan de desarrollo municipal 2016-2019 del alcalde José Leonel Guarnizo, la proyección actual del municipio es alcanzar un modelo de desarrollo sostenible en un escenario de posconflicto, en el uso eficiente del suelo, evitando la deforestación de los bosques y adoptando una visión amazónica.

El municipio de La Montañita se encuentra localizada al sur – oriente de Colombia, entre las coordenadas: Latitud: 1° 28’ 53” N y Longitud: 75° 26’ 23” W con respecto al meridiano de Greenwich. La altitud de la cabecera municipal es de 237 metros sobre el nivel del mar. Se comunica con Florencia por la carretera Marginal de la Selva. Su relieve montañoso va

de quebrado a muy quebrado, con pendientes entre el 25% y 75%.² El territorio se distribuye en cuatro Inspecciones de Policía: Santuario, La Unión Peneya, El Triunfo y Mateguadua y 128 veredas. El municipio cuenta actualmente con unos 22.181 habitantes. Los suelos del municipio son típicos del piedemonte amazónico y llanero. Sus bosques son tópicos del clima húmedo tropical. La mayor extensión de su territorio es usado en la cría extensiva de ganado en la modalidad de engorde de novillos, y a la cría de ganado de doble utilidad como carne y leche. A una menor escala se viene fomentando la producción piscícola. Algunos propietarios producen en pequeña cantidad maíz, arroz, caña, panelera, plátano, yuca, café y frutales.

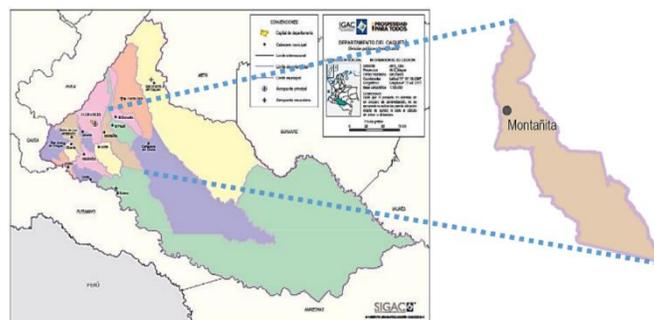
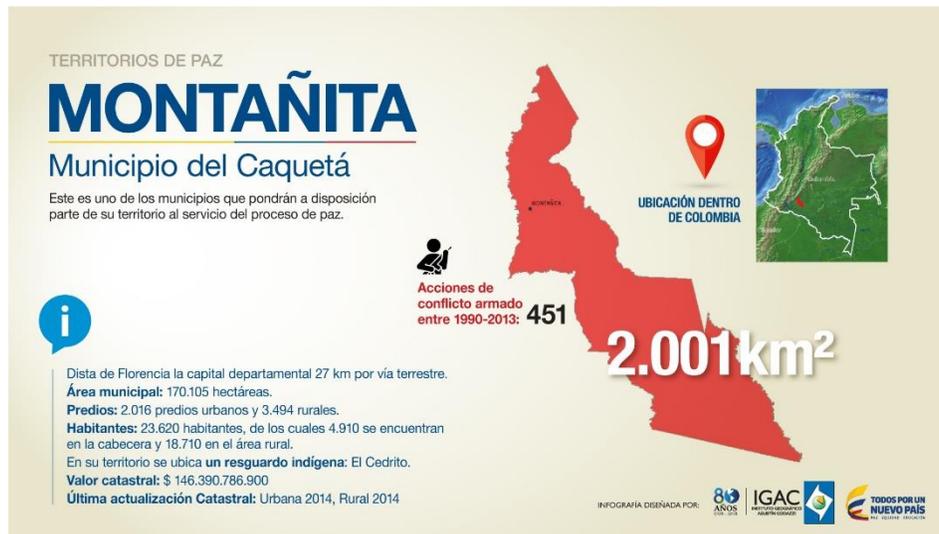


Ilustración 1 Municipio de Montañitas y su división veredal. Vereda el Cedro. Tomado de <https://www.igac.gov.co/es/noticias/montanita-uno-de-los-municipios-del-caquetá-en-los-que-renacera-la-paz>



La historia de La Montañita está marcada por la violencia, lo que lo ha hecho objeto de intervención para el posconflicto entre los municipios seleccionados para los PDET. El año 2.002, el municipio de “La Montañita” fue objeto de ataques a su infraestructura civil y humana, representada en desplazamientos masivos con sus repercusiones, principalmente en el sector rural.

“(…) En el mes de mayo de ese año, un enfrentamiento entre el Frente 15 de las Farc y el Ejército obligó a toda la población a desplazarse. Cuando ya todos se habían ido, los guerrilleros quemaron las casas y lo que estaba a su alrededor, fue la forma de decir que nadie podía retornar. Las amenazas de desplazamiento venían de tiempo atrás. Un mes antes de los hechos las Farc habían dicho a todos los habitantes del pueblo que tenían cuatro semanas para irse, de lo contrario serían declarados objetivo militar. Para los guerrilleros, las 240 personas de El Triunfo habían permitido la muerte de uno de sus comandantes, Gustavo Tirado Lugo, alias ‘45’, y por eso no los querían en la región. En 2008, un informe de la Alcaldía del municipio, dejó ver que la situación no había mejorado.

“Las confrontaciones armadas son constantes y en la mayoría de oportunidades se realizan con interposición de población civil que ha dejado muertos y heridos. Este tipo de situaciones, así como la utilización de métodos y medios no convencionales de guerra que generan temor entre la población civil, provocando el desplazamiento para evitar ser víctima de los combates. En 2009, siete años después del abandono, algunas familias intentaron regresar, pero las Farc lo impidieron. Si bien los pobladores iniciales no volvieron, hubo algunas personas que llegaron a la inspección y veredas cercanas para ocupar el territorio; hoy, están en riesgo también. Según el medio regional La Nación, disidencias de las Farc hacen presencia en la región. El personero de La Montañita le dijo a este medio en octubre de 2018 que le preocupaba “el orden público, sobre todo hacia la inspección de El Triunfo y sus veredas circunvecinas, por la presencia de hombres armados, disidencias de las Farc o personas que hacen presencia sin identificarse con armas, amedrentando a la comunidad”. En La Montañita el Frente 15 llegó a mediados de los años 60. El municipio tuvo también una breve incursión paramilitar, cuando en agosto 2001 hombres de la casa Castaño llegaron al pueblo. Un mes más tarde citaron a una reunión a los 240 habitantes de El Triunfo, generando miedo entre la población. Sin embargo, fueron expulsados rápidamente por las Farc. Los ‘paras’ nunca encontraron la forma de consolidarse en ese territorio.(...)”

El municipio fue además cuna del Movimiento 19 de abril –M-19 y para la Unión Patriótica en la inspección de la “Unión Peneya”, y fue escenario de acciones del paramilitarismo. Sus pobladores han demostrado capacidad de resiliencia y adaptación a los cambios con actitudes y acciones para la construcción de la paz. Además de las afectaciones por el

conflicto armado, La montaña fue territorio de colonización, lo que implicó la tala masiva de bosques, quema, caza intensiva, asentamientos humanos irregulares y cultivos de uso ilícito, además de la apertura para el montaje de grandes áreas para ganadería. En la actualidad, para la planificación del territorio en el posconflicto, se habla de enfocarse en el crecimiento verde, cerrando brechas sociales y la promoción de igualdad entre todos sus pobladores (Universidad del Rosario, 2019, pág. 12).

| Habitantes por territorio | | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---------------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|-----------------------|-----------|--------|-------------------------|--|
| | Distribución por rangos de edad | | | | | | Distribución por sexo | | Total | % sobre total municipio | |
| | < 1 año | 1-4 | 5-14 | 15-44 | 45-59 | >60 | # hombres | # mujeres | | | |
| Población 2011 | 749 | 2.247 | 5.754 | 10.382 | 2.367 | 1.489 | 11.935 | 11.053 | 22.988 | 100 | |
| % | 3.26 | 9.77 | 25.03 | 45.16 | 10.30 | 6.48 | 51.92 | 48.08 | 100 | | |

Tabla 3 Población del municipio La Montaña. Fuente: www.lamontaña-caquetá.gov.co. Gráfico Distribución de la población por sexo.

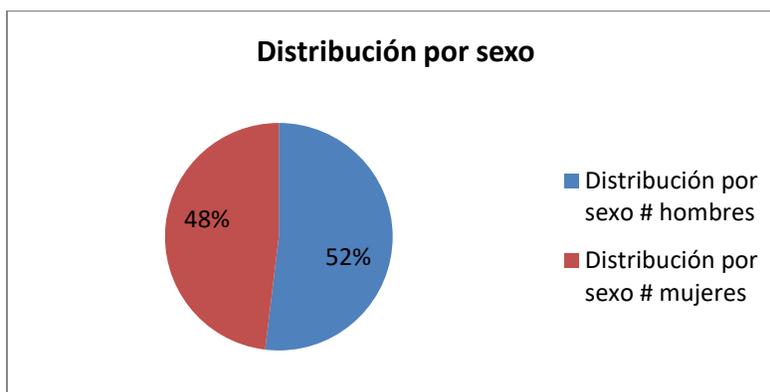


Tabla 4 Distribución de población. Fuente: Elaboración propia a partir de censo (DANE, 2017)

De acuerdo con los datos conciliados del censo de población realizado por el DANE en el año 2005, la población del municipio de La Montañita es de 22.988 personas, de las cuales 52% son hombres y el 48% mujeres. De éste total, 4.245 personas viven en el área urbana y 17.936 en el área rural. La población está integrada en un 84,0% por mestizos, 15,6% por mulatos y afrodescendientes, y 0,3% por indígenas de la etnia Emberá-Katío principalmente. El 51,3% de la población censada reporta haber nacido en el mismo municipio. De acuerdo con lo anterior, en La Montañita se concentra el 5,3% de la población del departamento, con una densidad poblacional de 13 hab/km² (Corpoamazonia, 2017).

A partir de los datos del mismo censo, La Montañita posee una tasa de alfabetismo del 77,4%; el 58,7% de la población cuenta con educación básica primaria, el 11,5% con básica secundaria y el 1,7% cuenta con educación superior (Corpoamazonia, 2017). La vereda el cedro, ubicada en el centro de la jurisdicción del municipio (ver mapa 1), corresponde a las mismas características definidas para La Montañita. Mayoritariamente son mestizos, con fincas dedicadas a la ganadería doble propósito y agricultura, con la expectativa de lograr el desarrollo de programas de turismo sostenible y proyectos ambientales. Cerca de la vereda se encuentra el ETCR de agua bonita, donde los excombatientes desarrollan actividades de reincorporación y proyectos productivos que impactan en las veredas vecinas de manera positiva.

Actores y contexto comunitario e institucional

La intervención por parte de la ART en la vereda el cedro, con el fin de desarrollar “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”, ha aplicado los protocolos establecidos en el manual de PIC (ART, 2018), en el cual se han convocado e involucrado actores de los diferentes sectores y niveles, como se representa en el gráfico.



Ilustración 2 Mapa de actores Proyecto PIC, Escuela Rosal Vereda el Cedro. Creación propia.

De acuerdo con el protocolo para el desarrollo de los PIC, los actores que debieron ser involucrados en el proceso se definen en la siguiente tabla, de acuerdo al rol que garantizara la participación de los diferentes sectores y niveles.

| Actores | Rol de la estrategia |
|--|---|
| ART Nivel Central | Orienta y decide sobre loto el ciclo de los proyectos PIC. Operan a nivel central |
| ART Coordinaciones Regionales | Impulsan la estrategia en las regiones con actores locales |
| Autoridades Locales | Apoyan las actividades de la estrategia en el marco de sus competencias y del Plan de Desarrollo correspondiente. |
| Ciudadanos de las Regiones Focalizadas | Participan en las reuniones comunitarias de la estrategia, presentan iniciativas de proyectos para que sean realizados en el territorio, participan en las discusiones para priorizar los proyectos, participan en los procesos de ejecución y seguimiento a los proyectos. |
| Asociado, Cooperante o Entidad Territorial (Socios Estratégicos) | Apoyan, desde el punto de vista técnico, administrativo y financiero, a la ART en la implementación de la estrategia, elaboran cuando aplique los estudios y diseños para presentarlos a aprobación del Comité Técnico Local, coordinan las actividades de socialización de los proyectos con la comunidad. |
| Organizaciones Comunitarias | Cumplen con las actividades y cantidades de obra consignadas en el proyecto aprobado, presentan informes de ejecución técnica y financiera del proyecto, ejecutan los recursos de acuerdo con el contrato que se suscriba, presentan, para aprobación del Comité Técnico Local y previa autorización de la junta directiva de la organización, las modificaciones que consideren necesarias efectuar a las actividades, cantidades y presupuesto del proyecto., integran en la contabilidad de la organización los recursos financieros que le sean entregados, registrando, cuando aplique, todas las operaciones en los libros contables con todos sus soportes de acuerdo con las Normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas en Colombia, presentan para aprobación del Comité Técnico Local, las propuestas de hojas de vida para la contratación de los servicios de apoyo a la ejecución de la obra y de los servicios de apoyo contable, contratan con los recursos que se le indiquen en el contrato que se suscriba, los servicios de un ingeniero civil o arquitecto como apoyo a la ejecución de la obra y los servicios de apoyo contable, participan en las reuniones que establezca el Comité Técnico Local con la representación como |

| | |
|--|--|
| | <p>mínima del presidente de la organización, el profesional ingeniero civil o arquitecto y el contador, suministran toda la información que requiera el Comité Técnico Local y el contador contratado por la organización, según lo establecido, facilitando el cumplimiento de sus funciones, cumplen con las obligaciones establecidas en la Ley en relación con impuestos, tasas, contribuciones, aportes, gravámenes y cualesquiera otras condiciones señaladas en las normas vigentes, lo cual será certificado por el contador, cumplen con las recomendaciones que le formule el Comité Técnico Local, disponen del personal técnico capacitado para garantizar la ejecución idónea de las iniciativas priorizadas.</p> |
|--|--|

Tabla 5 Red de actores y roles para la estrategia de PIC. Fuente: Adaptado de ART, 2018, Pag. 38

a) La Agencia de Renovación del Territorio - ART:

El Decreto 2366 de 2015 creó la Agencia de Renovación del Territorio, ha sido el actor institucional encargado de la implementación de los Puntos Nos. 1 y 4 del nuevo "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", y el documento CONPES No. 3867 de 2016 estableció que se contaría con recursos del PGN y el Fondo Colombia en Paz, a fin de fortalecer las intervenciones acordadas y ejecutar proyectos según las necesidades priorizadas y viabilidades técnicas. La participación se estableció como eje para lograr las metas planteadas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI), específicamente en el tema de mejoramiento de los servicios y la infraestructura. Más adelante, con el Decreto 893 de 2017, se definió que los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET serían un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral – RRI en cabeza de la ART.

El Plan Estratégico de la Agencia, contempla prioritariamente el objetivo de lograr la participación efectiva de las comunidades y el fortalecimiento institucional y organizacional de territorios, además de otros temas como la provisión eficiente de bienes y servicios públicos, desarrollo económico, ambiental y productivo, la coordinación interagencial y entre niveles de gobierno y el desarrollo administrativo. Particularmente para el tema que se ha abordado en el presente estudio, es necesario comprender la manera como se articula el objetivo estratégico de “provisión eficiente de bienes y servicios públicos”, entre los cuales se encuentra la estrategia Pequeña Infraestructura Comunitaria. De acuerdo con el manual del PIC, la participación comunitaria es el eje central de la planeación, ejecución y seguimiento a los proyectos, fortaleciendo así el tejido social de estos territorios y un modelo de desarrollo con enfoque territorial, y para este fin la ART ha estado encargada de diseñar e implementar los espacios y mecanismos para asegurar la participación de los actores territoriales públicos y privados, la sociedad civil, las organizaciones sociales, comunitarias y productivas rurales en la formulación de los planes y estructuración de proyectos de intervención territorial, en las zonas rurales de conflicto priorizadas. (ART, 2017) Para el caso del proyecto PIC de la vereda el Cedro, se contó con la participación de la ART a nivel nacional como la regional.

b) La alcaldía de la Montañita:

La entidad territorial municipal es uno de los principales actores que intermedia y debe facilitar la relación entre los actores nacionales e internacionales (ART, PNUD, FUPAD) y la comunidad. En un sentido constitucional, siendo la autoridad del territorio, es la

encargada de garantizar los derechos de participación de todos sus ciudadanos, en concordancia con la normatividad y de los acuerdos incluidos en sus instrumentos de planificación, como se realiza con los consejos municipales de planeación y se vigila con las personerías. Par aun municipio objeto de PDET, la participación es aún más demandante, se trata de trascender desde una historia territorial de conflicto, violencia, estancamiento, a una posibilidad de modelo progresista y en paz. La montaña ha incluido dentro de su visión “Promover el desarrollo integral del ente territorial y sus habitantes articulados con la sostenibilidad y la competitividad del municipio, con el ánimo de contribuir al mejoramiento de generación de competencias en todos los individuos para que accedan a los beneficios de desarrollo y participen en su planeación y ejecución, mediante el óptimo uso de los recursos, un talento humano altamente calificado y la excelencia en la prestación de servicios”.

El rol de la alcaldía, como receptor de la política de orden nacional es un aliado estratégico en la construcción de los proyectos que vienen siendo implementados en el marco de la ejecución de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial a cargo de la ART. quien obliga a la entidades territoriales y regionales dar cumplimiento a las necesidades de las comunidades presentes en estos territorios. Los cuales son in instrumento de transformación integral del ámbito rural a 10 años a través del cual se ponen en marcha con mayor celeridad los instrumentos de la RRI en los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional.

c) La comunidad de la vereda el Cedro

La comunidad para el caso específico es la fuente fidedigna de caracterización de los territorios, con la que se permite a través de una construcción conjunta la más acertada descripción de las dinámicas territoriales lo cual hace que la intervención del gobierno logre mayor eficiencia.

La comunidad de la vereda “El Cedro”, beneficiaria del proyecto evaluado, presenta las cicatrices de una dura trayectoria de violencia y marginalidad, por el conflicto armado y por otros factores que lo han coadyuvado, como es la marginalidad impuesta al campesinado colono de Colombia, que no los visibiliza como sujeto de derechos, desde la constitución misma. Ella conjuga a los actores principales frente a la ruta que el gobierno nacional, a través de su modelo participativo está implementando en los territorios PDET como mecanismo de desarrollo rural del país, y es sujeto de la difícil tarea de conseguir el ideal de participación comunitaria, en el cual se respeten los derechos del ciudadano a nivel individual como colectivo, y que este ejercicio de democracia, desde la directa hasta la participativa, se conviertan en la ruta para el poder popular en el posconflicto.

d) Agencias cooperación (PNUD, FUPAD)

Las agencias de cooperación, en algunos casos suplen las falencias del gobierno nacional, con un paternalismo que en algunos casos no generan desarrollo, si no más pobreza. En los últimos años de posconflicto han sido las administradoras más directas de los recursos entregados por los diferentes países y empresas para los proyectos de implementación del acuerdo final, con muy pobres resultados, tanto para las alcaldías, las comunidades y para

el mismo gobierno central. Son altamente demandantes de recursos para su funcionamiento, pago de sus funcionarios, sus sistemas de seguridad, y compleja burocracia que trasciende las fronteras. Debido al desplazamiento de funciones inherentes al Estado hacia estas agencias, se ha perdido la garantía de continuidad en los proyectos, y la oportunidad de llevar el Estado colombiano con sus propios actores a los territorios para construir confianza e identidad. Para el caso de la montaña, las más importantes en el proyecto PIC, han sido PNUD y FUPAD.

e) Contratistas/ consultores

Son la herramienta de los gobiernos para la ejecución de sus políticas, y que en algunas agencias y entidades territoriales son producto del clientelismo, y para sorpresa de muchos son los que deben dar cumplimiento a la política pública implementada por el gobierno de paso sin ningún tipo de autonomía.

La estrategia de intervención: La pequeña infraestructura comunitaria (PIC)

Su objetivo general ha sido implementar actividades que permitan desarrollar iniciativas de proyectos enfocadas a dar respuesta a necesidades urgentes de las comunidades asentadas en territorios de conflicto priorizados por el Gobierno Nacional, que contribuyan a la reconstrucción social, económica e institucional de los mismos a partir de la planeación participativa y la ejecución comunitaria de pequeñas obras de infraestructura, como

mecanismo de intervención institucional inmediata que contribuya a la renovación de los territorios.

Los objetivos de la estrategia PIC son los siguientes

- Estructurar proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria que permitan la ejecución adecuada de las iniciativas priorizadas por las comunidades.
- Ejecutar, en corto plazo, obras de Pequeña Infraestructura Comunitaria que respondan oportunamente a las condiciones y necesidades de los territorios afectados por el conflicto armado.
- Fomentar y apoyar la participación ciudadana y comunitaria equitativa, para la planeación, priorización, ejecución y seguimiento de los proyectos de pequeña infraestructura comunitaria. (ART, 2018).

En esta tabla se presentan las diferentes instancias de decisión, coordinación y seguimiento del PIC, según el manual del PIC.

| Instancia | Función | Integrantes |
|---|---|--|
| Comisión de admisión y revisión de proyectos (Nacional) | Decidir sobre los proyectos presentados por comité técnico local | -Director de estructuración de proyectos de ART -Subdirector proyectos infraestructura rural -Subdirector proyectos productivos -Subdirector reactivación económica -Subdirector de proyectos ambientales y forestales |
| | Autorizar elaboración de estudios Aprobar cronograma de actividades Revisar avances | Director de estructuración de proyectos de ART Supervisor de la ART |

| | | |
|---|--|---|
| <p>Comité operativo (Regional)</p> | <p>Identificar alertas Revisar informes Atender solicitudes Aprobar proyectos urgentes sin pasar por el comité local</p> | <p>Representante legal del asociado, cooperante o entidad territorial</p> |
| <p>Comité técnico local (local)</p> | <p>Validar proyectos priorizados por la comunidad Socializar y aprobar metodologías Dar inicio a proyectos mediante acta Realizar seguimiento al proyecto Identificar y aprobar modificaciones de tipo técnico y financiero Revisar las visitas realizadas Identificar alertas Revisar gestión documental Presentar recomendaciones Socializar avances</p> | <p>Coordinador Regional de la ART Gestor municipal de la ART o profesional Un representante del asociado cooperante o entidad territorial Invitados</p> |
| <p>Comité de acompañamiento comunitario (local)</p> | <p>Socializar estado de ejecución de los proyectos Identificar elementos clave para el fortalecimiento comunitario Sugerir acciones para el fortalecimiento comunitario</p> | <p>Delegados de la comunidad para la cual se ejecutará el proyecto, cuyo número se decidirá en consenso por la comunidad Un representante del asociado cooperante o entidad territorial El gestor municipal o quien se designe por parte de la coordinación regional de la ART.</p> |

Tabla 6 Instancias de decisión, coordinación y seguimiento del PIC. Tomado de Manual PIC

Por otro lado en esta tabla se describen las seis fases que el proyecto surte desde el alistamiento hasta la ejecución del proyecto PIC.

| Fase | Descripción |
|---|---|
| Alistamiento | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Identificación y vinculación del personal</i> • <i>Diagnóstico preliminar</i> sobre los territorios a ser intervenidos. Este es un diagnóstico que se basa en información secundaria y en fuentes oficiales de los municipios y demás entidades competentes. • <i>Diseño de proyectos</i> • <i>Preparación de los instrumentos, metodologías y formatos</i> |
| Selección del Modelo de Operación | <p>El asociado, cooperante o entidad territorial deberá acreditar experiencia en modelos de ejecución de proyectos de pequeña infraestructura con participación comunitaria, modelos de fortalecimiento social y comunitario y conocimiento amplio de las zonas a intervenir. Igualmente, deberán demostrar capacidad para intervenir los proyectos aprobados por la ART de manera simultánea.</p> <p><i>Ejecución Directa por Organizaciones Comunitarias.</i>²</p> |
| Ejecución por intermedio de socios estratégicos | <p>Con este modelo de operación de la estrategia, la ejecución de los proyectos estará a cargo del socio estratégico, entidad que de manera autónoma adelantará los procesos de estudios y diseños previos de planeación de los proyectos cuando aplique, selección y contratación necesarios para la implementación de las actividades comprendidas en cada proyecto, respetando las políticas y lineamientos establecidos por la ART.</p> |
| Ejecución por intermedio de entidades territoriales | <p>LA ART podrá en el marco de sus competencias suscribir convenios o contratos interadministrativos con entidades territoriales</p> |
| Priorización de proyectos | <p><i>Planeación Participativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> a.) <i>Talleres Participativos</i> b.) <i>Grupo Motor</i> |
| | <ul style="list-style-type: none"> • Una vez se haya establecido el cronograma, se procederá a realizar la convocatoria a la comunidad para selección de mano de obra calificada y no calificada. • Se procede a seleccionar los representantes de la comunidad en el Comité de Acompañamiento Comunitario. |

² Las organizaciones comunitarias serán las encargadas de seleccionar el personal para la ejecución de las obras bajo el esquema de contratación concertado entre las partes. Asimismo, velarán por que los pagos de los salarios y aportes al régimen de seguridad social, pactados con el personal contratado, se realicen de manera idónea, y serán las encargadas de la compra de materiales e insumos requeridos para la ejecución de los proyectos. Para ello se realizará acompañamiento técnico a las organizaciones comunitarias mediante la capacitación y asistencia técnica en temas administrativos, técnicos, legales, financieros y de ejecución de las obras de infraestructura, dicho acompañamiento será realizado por la ART directamente o a través del asociado, cooperante o entidades territoriales cuando corresponda, quienes diseñarán y desarrollarán talleres de capacitación de acuerdo con la necesidad presentada en el territorio.

| | |
|--------------------------|---|
| Ejecución de Proyectos | <ul style="list-style-type: none"> • Los miembros del Comité Técnico Local deberán realizar una jornada de planificación y elaboración de cronogramas que permitan la implementación de las actividades establecidas para el proyecto, de manera secuencial y oportuna. • Los miembros del Comité de Acompañamiento Comunitario identifican los elementos y acciones fundamentales para lograr el fortalecimiento comunitario y acompañamiento técnico. • La Subdirección de Proyectos de Infraestructura Rural de la ART, realiza seguimiento técnico a la ejecución del proyecto cada vez que considere pertinente. • El Comité de Acompañamiento Comunitario verifica el cumplimiento de los compromisos • Acta de entrega del proyecto a la comunidad y a la entidad territorial con jurisdicción en el lugar. |
| Terminación del proyecto | <ul style="list-style-type: none"> • Después de la entrega formal del proyecto a la comunidad por parte del ejecutor, se evalúa el proceso desarrollado, teniendo en cuenta el cumplimiento de lineamientos determinados para la implementación de la estrategia. • El Comité Técnico Local evalúa el cumplimiento en la ejecución técnica de las actividades de obra establecidas y aprueba la entrega y calidad de los documentos que soportan la implementación de los proyectos. • El Comité de Acompañamiento Comunitario revisa y aprueba los resultados de la implementación del componente de fortalecimiento comunitario y los documentos que lo soportan. • El Comité Técnico Local estructura expedientes físicos y digitales con la documentación exigida para cada uno de ellos. • Cierre del proceso y la firma del acta del Comité Técnico Local donde se aprueba y acuerda la terminación del proyecto. |
| Seguimiento de la ART | <p>El Comité Técnico Local es la instancia para realizar la supervisión y seguimiento técnico a los proyectos. Quien ejecute los proyectos, de acuerdo al modelo de ejecución seleccionado por la ART, deberá realizar un seguimiento técnico preciso a la implementación de cada proyecto. Para esto contará con personal idóneo y permanente en el área, durante todo el proceso de ejecución de la obra.</p> <p>Seguimiento y Control Comunitario:</p> <p>Dado que la meta de la estrategia es construir confianza entre la comunidad y el Estado, el seguimiento que ejerza la comunidad sobre los proyectos será determinante para el logro de la meta de la estrategia. Para esto se crea el Comité de Acompañamiento Comunitario cuyos delegados serán escogidos por las comunidades en el evento de socialización e inicio de los proyectos priorizados. Los organismos de control (contralorías, procuradurías, etc.) y otras instituciones como la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales también podrán jugar</p> |

| | |
|--|--|
| | un rol determinante en el fortalecimiento de la institucionalidad con sustento en los principios constitucionales. |
|--|--|

Tabla 7 Fases proyecto PIC. Tomado de la ART

PIC: “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

Entre las categorías de intervención del PIC se encuentran los *Servicios Públicos*, cuyos proyectos están encaminados a mejorar las condiciones esenciales de bienestar y salubridad colectiva de las comunidades priorizadas. Y la categoría *Sociales y comunitarios-Infraestructura educativa*: que tiene que ver con la construcción y/o mejoramiento de aulas educativas, baterías sanitarias, restaurantes escolares, patios de recreo, cerramientos perimetrales.

Se ha esperado que las comunidades favorecidas con PIC, tengan como valor agregado, el proceso de fortalecimiento organizativo, administrativo y técnico que se brindará a través de la implementación de la estrategia. Adicionalmente, existe también una expectativa de beneficio de incentivo de impulso a las economías locales, para las familias que se vinculen contractualmente en la etapa de ejecución de las obras y la cohesión social y territorial mediante la participación activa de las comunidades en el desarrollo de los proyectos.

De acuerdo con el protocolo, la implementación de la estrategia de Proyectos de Pequeña Infraestructura Comunitaria – PIC, como es el caso del proyecto evaluado en la vereda el Cedro, debe haber estado basado en un proceso de participación comunitaria en todas las instancias establecidas para el desarrollo de los proyectos, con el apoyo de un equipo técnico.

La implementación de la estrategia ha tenido su inicio con el alistamiento del personal, documentos, procesos y cronogramas, seguido por el desarrollo de los procesos de planeación participativa para la identificación y priorización de los proyectos de infraestructura con la comunidad, la estructuración y admisión de los proyectos en las diferentes instancias de decisión, la selección del modelo de operación (comunidad, socio estratégico o entidad territorial) y finalmente el seguimiento a la ejecución y resultados de los proyectos.



Ilustración 3 Registro fotográfico de la comunidad en la vereda el Cedro, nucleo veredal Agua Bonita. Etapa de priorización de necesidades. Tomado de los archivos de la oficina de la ATP.

Acontinuación se presentan algunos datos propios de la ficha tecnica del proyecto PIC:

| IDENTIFICACIÓN DE LA NECESIDAD | |
|--|--|
| Descripción del problema, necesidad u oportunidad de mejora | <p>Problema central La institución rural educativa el cedro no cuenta con el número de aulas requeridas para albergar a la población estudiantil que solicita los servicios educativos en esta institución, teniendo en cuenta que es la unica institucion de este nucleo veredal que cuenta hasta el grado noveno; actualmente los estudiantes reciben clases en sitios no apropiados, los profesores afrontan problemas de comportamiento, desatención y hacinamiento por la falta de espacio. por tal motivo se requiere de un espacio adecuado que de solucion a este problema; al igual se requieren aumentar en dos baterias sanitarias a las ya existentes por el numero de estudiantes.</p> |
| | <p>Causas Aumento de la población estudiantil del colegio la vereda el cedro sin que se aumente la infraestructura fisica y aumento de los grados de escolaridad</p> |
| | <p>Efectos</p> |

| | |
|----------------------|---|
| | Mejoramiento de la calidad educativa y bienestar social del estudiantado |
| Categoría | <input type="checkbox"/> Infraestructura Vial <input checked="" type="checkbox"/> Infraestructura Social y Comunitaria <input type="checkbox"/> Infraestructura de Servicios Públicos |
| Sub Categoría | <input checked="" type="checkbox"/> Infraestructura para el control de aguas superficiales <input type="checkbox"/> Infraestructura para el mejoramiento de calzadas <input type="checkbox"/> Infraestructura de puentes <input checked="" type="checkbox"/> Infraestructura educativa <input type="checkbox"/> Infraestructura de Salud <input type="checkbox"/> Infraestructura Cultural <input type="checkbox"/> Infraestructura recreativa y deportiva <input type="checkbox"/> Infraestructura de agua potable <input type="checkbox"/> Infraestructura para el saneamiento básico <input type="checkbox"/> Infraestructura para el suministro de energía |

Ilustración 4 Fragmento 1 de la ficha técnica del proyecto PIC de la ART. Anexo 3

| CARACTERIZACIÓN DEL PROYECTO | |
|---------------------------------|---|
| Nombre del proyecto | Fortalecimiento social y comunitario a través de la construcción de un aula de clase en el colegio de la vereda el cedro, en el municipio de la montaña del departamento del caquetá. |
| Objetivos del proyecto | <p>General: Construir un espacio educativo (aula y batería sanitaria) en el colegio de la vereda el cedro para favorecer a población del núcleo veredal Agua Bonita generando bienestar y calidad de vida en los beneficiarios del proyecto.</p> <p>Específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar la cobertura educativa • Mejorar la calidad educativa • Mejorar las condiciones de salubridad |
| Descripción del proyecto | <p>Medios o actividades</p> <p>Se proyecta la construcción de un aula escolar con una área de 63 m², una batería sanitaria con un área de 6.93 m². La obra que hace referencia al aula escolar se ubica en la escuela el cedro a 8,5 km desde el inicio de esta vía en el cruce con la vía principal, proyecta las siguientes actividades a ejecutarse:</p> |

| | |
|-----------------------------|---|
| | <p>-Se realizaran trabajos preliminares correspondientes a replanteo, corte y nivelacion de terreno como el retiro de material sobrante, la cimentacion se pretende realizar mediante la construccion de zapatas en concreto reforzadas, las cuales estaran amarradas mediante la respectiva viga de cimentacion en concreto reforzada, la estructura sera mediante la construccion de columnas en concreto reforzadas, vigas aereas de amarre en concreto...</p> <p>-Con relacion a las bateria sanitaria esta se tiene proyectado la construcción en concreto, con la debida cimentacion en zapatas reforzadas, estructura con vigas y columnas en concreto a demas de la placa superior en concreto todos estos elementos reforzados, contara con un tanque de almacenamiento de agua de 500 lts, se insstalara dos sanitariois y dos lavamanos, tendra las respectivas instalaciones hidraulicas y sanitarias, ademas de una planta de tratamiento de aguas residuales mediante la instalacion se pozos septico.</p> <p>Impacto El proyecto mejorara la calidad educativa del colegio de la vereda El Cedro y aumentará la posibilidad de albergar mayor población estudiantil de la región.</p> <p>Recursos disponibles Disponibilidad de terreno el cual esta en proceso de formalización al municipio por parte de la JAC de la vereda El Cedro y mano de obra de la región.</p> |
| <p>Justificación</p> | <p>De acuerdo a la ley 115 de 1994, en la cual se establece la jornada única en un plazo que no supere al año 2025 en las zonas urbanas y el 2030 para las zonas rurales”. A partir del 2017 en el municipio de la Montañita se esta poniendo en marcha esta ley, y por ende se esta presentando hacinamiento escolar, siendo esta una de las principales consecuencias derivadas de la limitada y deficiente infraestructura escolar a la cual se ven expuestos los niños, niñas, jóvenes y adolescentes de la institucion educativa El Cedro, ya que la institucion no tiene la capacidad para brindar la educación de calidad y las condiciones adecuadas respecto a infraestructura y dotación.</p> <p>Asi mismo esta debilidad en infraestructura afectan la calidad de la educación que los jóvenes y adolescentes reciben, impidiendo que logren sus objetivos académicos. La deserción escolar es otra consecuencia que surge de éste escenario en el cual los espacios inadecuados y obsoletos aumentan estos índices. La institucion rural el Cedro cuenta con 2 aulas de clase, un salón mediano para reuniones el cual utilizan también como aula, restaurante escolar, 2 baterías sanitarias, una ducha, un lavadero, un polideportivo sin cubierta. El colegio presta atencion educativa a 54 estudiantes que van desde el grado preescolar hasta el grado noveno, el proximo año llegan los estudiantes que aprueben el grado quinto de primaria de las cinco escuelas restantes del nucleo veredal, se hace urgente la construcción de al menos un aula de clases y dos (2) baterias sanitarias, con ello aseguramos que éstos tengan un espacio pertinente y eficiente para lograr los objetivos de la</p> |

| | | |
|--|--|---------------------|
| | institucion rural el Cedro de brindar una educacion eficiente para cada uno de sus alumnos. | |
| Vinculados (Beneficiarios directos del proyecto) | No Familias: 209 | No Personas: 836 |
| | Características especiales de la población: <input checked="" type="checkbox"/> Indígenas <input type="checkbox"/> Afrocolombianos <input checked="" type="checkbox"/> Mestizos <input type="checkbox"/> Otro <div style="text-align: right;">¿Cuál?</div> | |

Ilustración 5 Fragmento 2 de la ficha técnica del proyecto PIC de la ART. Anexo 3



Ilustración 6 Croquis, PIC: “Aula de Clases con dos baterias sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”. Fuente: ART

El proyecto “Aula de Clases con dos baterias sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”, se realizó en el marco del programa PIC -Pequeñas Infraestructuras Comunitarias-, con un costo total de \$114'082.016, financiado 100%, por

la Agencia de renovación del Territorio, con una duración de ejecución de 03 meses, aprobado el 02 de Octubre de 2017.

Como una estrategia participativa de respuesta rápida al Acuerdo final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”: (i) el punto No. 1 acerca de la Reforma Rural Integral; y (ii) el punto No. 4 sobre la solución del problema de las drogas ilícitas, se crea la estrategia PIC “Pequeña Infraestructura Comunitaria” la cual busca de manera rápida empezar a brindar soluciones a las necesidades de las comunidades, considerando que en su momento se estaba desarrollando la formulación de los PDETs, por lo que el Estado en ese lapso de tiempo debería empezar a mostrar resultados en el cumplimiento de los pactado en la Habana por medio de la disminución de los indicadores de pobreza, cuya relación está intrínsecamente relacionada con las situaciones de violencia y economías ilegales. Inicialmente se hizo la conformación de núcleos estratégicos en cada municipio, y cada núcleo a su vez lo conforman varias veredas del mismo sector.

Como una directriz del nivel central se previó que inicialmente se debían seleccionar 5 núcleos de 5 municipios; es decir un núcleo por municipio, a los cuales se les haría una inversión de \$450.000.000 destinados al mejoramiento de infraestructura vial. Social y comunitaria y de servicios públicos, pero teniendo en cuenta los lineamientos para cada sector. Para priorizar los núcleos en cada municipio se tuvieron en cuenta los siguientes criterios: Presencia de cultivos de uso lícito, condiciones especiales y Nivel de pobreza. Basado en esos criterios el equipo regional procedió a seleccionar los siguientes núcleos: En el municipio de San Vicente se seleccionó el núcleo Miravalle en donde se localiza la

zona de transitoria de normalización. En el municipio de Cartagena del Chaira se seleccionó el núcleo Monterrey. En el municipio del Paujil se seleccionó el núcleo Galicia, en el municipio de la Montañita se seleccionó el núcleo Agua Bonita, en donde se localiza una zona transitoria de normalización. En el municipio de Belén de los Andaquíes se seleccionó el núcleo los Ángeles. Definidos los núcleos se procedió a programar reuniones comunitarias ampliadas, por núcleo, cuyas convocatorias se realizaron con antelación, de forma radial, por medio de llamadas, con ayuda de las alcaldías, por medio de presidentes de Asojuntas, con el fin de garantizar participación masiva de las comunidades.

En los talleres participativos inicialmente se les daba una introducción e instrucción de los objetivos, sobre la estrategia, montos, posibles sectores a tender, y mecánica para la selección de iniciativas.

Se conformaron grupos de trabajo, quienes daban lluvias de ideas, las cuales se pusieron en un listado. Una vez definidas las iniciativas que salieron de la lluvias de ideas se sometieron a votación y se plasmaron en las actas de acuerdo con el puntaje obtenido de mayor a menor, y se les explicó que la inversión de los recursos se haría en el orden de puntuación y hasta agotar el monto de los recursos destinados para el núcleo. La información recolectada se envió a Bogotá para ser entregada al operador seleccionado para la estructuración de los proyectos que para el caso fue FUPAD. Una vez estructurados los proyectos y seleccionado el socio cooperante que para el caso PNUD, se procedió a ejecutar las obras. Para la ejecución se debió realizar un estudio de capacidades de las posibles juntas u organizaciones ejecutoras y de acuerdo a los resultados se contrataba con

una JAC u organización, para el caso de proyecto de Agua Bonita se contrató con el Comité Pro carreteras Km 5, con jurisdicción en el municipio de la Montañita.

Capítulo V Evaluación y recomendaciones

A- Evaluación de Resultados, con Enfoque en Participación Comunitaria. Proyecto “Aula de Clases con dos baterías sanitarias en la Vereda El Cedro del Municipio La Montañita - Caquetá”.

| | |
|---|--|
|  |  |
| <p>Cancha deportiva. Institución educativa El Cedro.</p> | <p>Aulas. Institución educativa El Cedro</p> |
|  |  |
| <p>Servicios sanitarios. Institución educativa El Cedro.</p> | <p>Área de reunión. Institución educativa El Cedro.</p> |

Ilustración 7 Fotografías de Institución Educativa Rural El Cedro, antes de la intervención del PIC.

| | |
|--|--|
|  |  |
| <p>Panorámica de la Institución educativa El Cedro, evidenciando la nueva construcción en el marco del PIC.</p> | <p>Nuevas baterías sanitarias construidas en el marco del PIC en Institución educativa El Cedro.</p> |
|  |  |
| <p>Nuevas baterías sanitarias construidas en el marco del PIC en Institución educativa El Cedro.</p> | <p>Nueva aula de clases en Institución educativa El Cedro.</p> |

Ilustración 8 Fotografías de Institución Educativa Rural El Cedro, después de la intervención del PIC.

1. Variables para la evaluación ex post en el proyecto PIC- Vereda el Cedro

Para realizar la evaluación del proyecto, se seleccionaron unas variables de participación a partir de la revisión del Acuerdo de paz, los protocolos del manual del PIC, las evaluaciones del FIP, y los resultados de las entrevistas abiertas y encuestas a la comunidad de la vereda el Cedro y otros actores institucionales y excombatientes de FARC del ETCR (espacios territoriales de capacitación y reincorporación) de la Montañita. La triangulación de esta información, permitió interpretar unos niveles de satisfacción de la estrategia por parte de la comunidad frente a la participación comunitaria como eje para la paz territorial. En la Tabla 8 se presenta a manera de matriz, el cruce de información y su valoración, la cual genera a su vez escenarios que son posteriormente analizados.

Las variables seleccionadas son 12, que se han considerado como estructurales no solo para garantizar el éxito de los proyectos de pequeña infraestructura y los PDET, sino para hacer viable la reforma rural integral y los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Más allá, se ha buscado profundizar en una reflexión necesaria, la democracia participativa, que ha movido al pueblo colombiano desde antes de los albores de la independencia y la República y que es eje de la constitución de 1991.

- a. Inclusión:** La participación debe garantizar la inclusión de los actores de manera legítima, respetando los derechos de las minorías y géneros y generaciones ya establecidos en la constitución y la ley. Un proceso incluyente debe tener en cuenta las particularidades de la población beneficiaria, su forma de vida, su idioma, sus

formas de representación, su situación económica, y los procesos comunitarios que se han construido históricamente. Para lograr la inclusión se requiere el abordaje de los diferentes escenarios en los cuales la diversidad de género, generaciones, oficios, saberes, son el punto de partida para proyectar cualquier intervención. No basta con suponer que figuras organizativas como las JAC, ya representan per se a la comunidad, más aún en zonas de conflicto, donde su selección no necesariamente responde al proceso democrático de la votación, igual sucede con otras formas asociativas, que suelen presentar alto grado de monopolización. La inclusión se refiere también al acceso a los espacios de participación ciudadana, a la información pública, a los medios de comunicación públicos y privados; a los mecanismos de alternancia, la eliminación de barreras para la participación y el derecho a la asociación.

- b. **Incidencia:** En la construcción de la democracia participativa en el marco del Acuerdo de paz, la participación debe tener el sello de la incidencia, o sea participar para decidir. Históricamente se ha evidenciado que, en Colombia, desde que se empezó a hablar de participación y a reglamentar su ejercicio, las comunidades, principalmente las rurales que adolecen de bajos niveles de alfabetización y medios de comunicación, son utilizadas como “comité de aplausos” para la implementación de políticas estatales, proyectos de agencias internacionales o de la sociedad civil organizada urbana. Los procesos que diseñan una plataforma de participación en los cuales los delegados de las comunidades llegan a los talleres o

reuniones sin los insumos y capacidades necesarios para tomar decisiones sobre las inversiones o las intervenciones, mantienen el statu quo de la participación pasiva. En otros casos, proyectos rápidos, basados en vigencias fiscales no permiten la financiación y asignación de personal idóneo y tiempo para el diálogo intercultural en las bases, que permita a los campesinos, afrodescendientes, indígenas, niños, jóvenes, mujeres, y población marginada, expresar y ver reflejado en los proyectos sus ideas y aportes.

- c. Concertación:** Para lograr una participación efectiva en proyectos de infraestructura, como es el caso de PIC, la concertación necesariamente debe conducir al consenso entre las comunidades y los actores externos y estatales. Vale la pena participar cuando se tiene claro, de manera colectiva, el por qué, para qué, cómo, cuándo, quienes, cuanto, entre otras inquietudes que se tejen en un proyecto. Teniendo en cuenta que, en Colombia, en particular en las zonas de conflicto con alta diversidad de culturas y procesos migratorios, se han evidenciado diferentes visiones del territorio y de la vida misma, ajenas al modelo de desarrollo promulgado por el gobierno y las agencias internacionales, de manera que la concertación plantea un escenario de una participación para construir a conciencia el territorio a la altura de los sueños y necesidades de cada colectividad. Dando valor a lo que plantea Fals Borda, “las gentes del campo sabían articular respuestas propias, participativas y comunales a los problemas cotidianos” Este proceso de construcción implica que los funcionarios, contratistas y representantes de los

- actores implementadores, que a su vez manejan los recursos para la paz, se flexibilicen y contextualicen en campo para caminar juntos con las comunidades.
- d. **Fiscalización:** Los mecanismos de participación institucionalizados desde la constitución y la ley 134 de 1994, han ofrecido una plataforma para que los ciudadanos en forma individual y colectiva fiscalicen el desempeño del gobierno y de los actores privados, principalmente cuando se interviene su territorio y sus recursos públicos, asunto bien desarrollado en el capítulo 3 con referencia a los servicios públicos. Lograr una fiscalización efectiva por parte de una comunidad en zonas de conflicto, se hace difícil debido a múltiples factores como su ubicación geográfica, su incomunicación, el nivel académico, y la ausencia de cohesión para el ejercicio de la veeduría. En municipios como La Montañita, este derecho constitucional no ha sido viable en el marco del conflicto, y para superar esta situación, las comunidades rurales no solo deben ser objeto de capacitación sino de un cambio de actitud, para que no teman denunciar o reclamar a través de derechos de petición y otros instrumentos.
- e. **Disenso:** El derecho a disentir es una condición imprescindible para la democracia participativa; no presupone que el actor estatal o los externos tienen la razón per se, aun con calificada capacidad técnica científica o financiera. Acepta que en un país pluricultural existen multiplicidad de saberes locales y experticias en muchos temas, más aun tratándose los territorios propios. La institucionalidad en un proceso

de paz requiere de una alta capacidad de escucha, de respetuoso debate, y de corrección a procesos centralizados que no siempre responden a las necesidades y potencialidades rurales. Por otro lado, la participación y sus escenarios tiene sentido si va en mejora de los proyectos con inversión pública en el ejercicio de la construcción colectiva, donde se escuche la voz de quienes se beneficiarán o no de las obras. En Colombia, caracterizado por un GINI tan alto en zonas rurales, es muy baja la capacidad de disenso y debate por parte de las comunidades, aumentado por el confinamiento y subordinación sufrido históricamente, pero si es necesario evidenciar el esfuerzo de los coordinadores de proyectos, por motivar y fortalecer estas competencias a nivel local.

- f. **Género:** El enfoque de género en el marco del proceso de paz y de las políticas públicas en Colombia es uno de los temas más discutidos y en torno al cual se han sumado numerosos movimientos sociales y culturales. Derechos de la mujer y de la población LGBTI, han sido los más avanzados en algunos escenarios urbanos, pero en las zonas rurales de conflicto, es una iniciativa naciente y con frecuentes adversarios. Para la estrategia PIC, así como PDET, se han realizado esfuerzos parcializados, principalmente por parte de agencias internacionales. La ausencia de apropiación institucional y comunitaria para lograr una equidad en la participación, al menos en la paridad en zonas donde el número de mujeres es mayor, se ve evidenciado en la escasa presencia de este sector en todas las etapas de la planificación.

- g. Derechos:** En su objetivo superior, la participación debe lograr que se garanticen los derechos de los ciudadanos de acuerdo con la constitución y con el derecho consuetudinarios de los pueblos en general. Hoy se incluyen también los derechos a la naturaleza, sin el cual no es posible lograr la paz. El enfoque de derechos, que busca garantías integrales para la población rural en todos los procesos de la implementación del acuerdo de paz, es un aspecto o variable de difícil interpretación por la misma ausencia de una definición y protocolo claros por parte del gobierno y actores externos. Como un tema de gran integralidad para la comunidad, involucra múltiples dimensiones, derecho a la vida, a la paz, al agua, a la educación, a la alimentación, al ambiente sano, etc.
- h. Condiciones de contexto y capacidades instaladas:** Para participar efectivamente se requiere que los actores locales, en igualdad de condiciones con las instituciones, agencias internacionales y actores privados, cuenten con garantías para estar presentes y de manera calificada en las diferentes metas propuestas para los proyectos tipo PIC. La información, la tecnología, la capacitación, la financiación para su logística y la capacidad para retroalimentar con la comunidad en los tiempos y espacios necesarios son tan importantes para las instancias locales como lo es para los otros actores, pero paradójicamente es donde la ausencia de inversión ha mantenido un bajo nivel de infraestructura administrativa. Evidencias de estas

falencias se manifiestan en las JAC de las veredas donde se espera la reforma rural integral.

- i. Seguridad:** Para una participación efectiva y a largo plazo se requiere de la garantía de la integralidad de la vida. Durante muchas décadas, las comunidades rurales en Colombia han estado confinadas e impedidas a participación política y comunitaria, por la coerción ejercida por los grupos armados legales e ilegales. En las zonas de conflicto ha sido imposible reunirse o desplazarse para la toma de decisiones sobre sus territorios o modos de vida sin que el actor armado ilegal brinde un aval o autorización para hacer. En la etapa de posconflicto, una de las barreras que se evidencia en las comunidades campesinas y de excombatientes, es el temor por su vida ante las amenazas y hechos que han silenciado la vida de miles de líderes rurales, desplazamiento y confinamiento. La comunidad sigue acorralada por la estigmatización generada en los dos bandos el legítimo y el “ilegal”.
- j. Articulación:** La participación comunitaria cobra sentido en el tiempo y el espacio si las instituciones y actores privados permiten la sinergia y continuidad en los procesos e inversión local. Son términos interdependientes, hay participación si hay articulación y viceversa. Los proyectos PIC, que a su vez forman parte de los procesos de PDET para una reforma rural integral, son componentes de un sistema de planificación territorial muy complejo, se sobreponen a numerosos instrumentos de gestión coordinados por diferentes actores y aparentemente las comunidades no

encuentran un punto de enlace entre todos, aunque converjan en sus territorios: planes de ordenamiento territorial, planes de desarrollo, POMCAS, proyectos de víctimas, de vivienda, planes de vida indígena, entre otros. Cada uno de ellos ha instrumentalizado una estrategia de participación particular y terminan saturando a los presidentes de JAC o de asociaciones gremiales, ambientales, sociales, para que asistan y legitimen su quehacer.

- k. Autonomía:** En un Estado social de derecho, como lo reconoce la constitución colombiana, la participación comunitaria es pilar de la descentralización administrativa propuesta. La autonomía es a su vez parte de proceso y finalidad, sin que ello signifique dejar de hacer parte del Estado o negar la presencia institucional, es cualificar y empoderar la base social para que sus decisiones sean respetadas e implementadas con el apoyo de las instituciones. Autonomía para participar implica no ser objeto de manipulación, amenaza o condicionamiento para ser beneficiario de los recursos, bienes y servicios del Estado. Significa incidir en las metodologías de trabajo de las instituciones, en los planes de desarrollo de las entidades territoriales y elegir a sus representantes. Asumir sus responsabilidades como ciudadanos en el manejo de los recursos públicos. Para su ejercicio pleno se requiere de comunidades consientes, formadas, no temerosas, con mecanismos de control endógenos sobre su territorio, su ambiente, capaces de tejer solidaridades con sus vecinos. Se busca el reconocimiento de las organizaciones y movimientos sociales como sujetos autónomos, interlocutores legítimos y legales del Estado,

representantes de intereses, con derecho a participar y a ejercer acciones de protesta y movilización social y con reconocimiento de su trabajo.

- I. Fortalecimiento de las organizaciones:** Incidir en la capacidad de las comunidades para que su representación, a través de sus organizaciones, posibilite una ruta viable para la democracia participativa. Las organizaciones de base representan, en un sentido solidario, la suma de capacidades de las familias que habitan un territorio en común, y el primer reto, reside en “ser” participativo, para crear, diseñar, debatir, fiscalizar, implementar, cuidar, proteger, producir como un todo, ya que en muchos de los casos siguen siendo un actor pasivo, que hace parte del comité de aplausos y que el gobierno se encarga de visibilizarlo como activo en su participación, es una lucha contra el individualismo promovido desde los mismos planes de desarrollo estatales y actores privados, en cierto modo, las organizaciones rurales asemejan los bosques remanentes que se resisten a morir como estrategia de vida. Permiten la pervivencia de saberes y prácticas tradicionales y mejoran los niveles de seguridad para sus miembros. La constitución las protege, pero la legislación tiende a minimizar su existencia al privilegiar los modelos de participación ciudadana sobre los de participación comunitaria. Sin los modelos de participación en las organizaciones rurales, los procesos ambientales, de seguridad y soberanía alimentaria, o nuevas alternativas económicas como el turismo comunitario no sería posible.

**2. Calificación de las variables en cada etapa del proyecto PIC-
Institución educativa El Cedro.**
2.1 Matriz de valoración cuantitativa de las variables de participación

| Variables | <table border="1"> <tr><td>Inexistente</td><td>0</td></tr> <tr><td>Baja</td><td>1</td></tr> <tr><td>Media</td><td>2</td></tr> <tr><td>Satisfactoria</td><td>3</td></tr> </table> | | Inexistente | 0 | Baja | 1 | Media | 2 | Satisfactoria | 3 | 1. Inclusión | 2. Incidencia | 3. Concertación | 4. Fiscalización | 5. Disenso | 6. Género | 7. Derechos | 8. Condiciones de contexto y | 9. Seguridad | 10. Articulación | 11. Autonomía | 12. Fortalecimiento de las organizaciones |
|--------------------------------------|--|---|-------------|---|------|---|-------|---|---------------|---|--------------|---------------|-----------------|------------------|------------|-----------|-------------|------------------------------|--------------|------------------|---------------|---|
| | Inexistente | 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Baja | 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Media | 2 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Satisfactoria | 3 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Etapas del ciclo del proyecto | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| A. Identificación | 3 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| B. Priorización | 2 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| C. Estructuración | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| D. Ejecución | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| E. Seguimiento | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| F. Evaluación | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |

Tabla 8 Matriz de valoración cuantitativa de las variables de participación. Elaboración propia, a partir de la información recolectada en campo por el investigador, el Manual del PIC y el Fondo Ideas para la Paz (FIP, 2018), para evaluación ex post en la vereda el Cedro, 2019.

La matriz desarrollada con las variables seleccionadas, permite evidenciar el nivel de la participación en la estrategia implementada en el proyecto PIC de la Institución Educativa Rural El Cedro, cuyos escenarios se explican con base en la información de campo, tanto en etapa ex ante y ex post, teniendo en cuenta la vinculación del investigador como funcionario de la ART en la zona. La información fue transmitida de manera verbal, escrita y experiencial con los beneficiarios directos del proyecto en la vereda el Cedro y la Alcaldía

de la Montañita, con el fin de evitar sesgos del investigador, pero sin desconocer los conocimientos previos del mismo en el tema, principalmente desde el quehacer institucional de la ART y el compromiso como profesional en el proceso de paz.

2.2 Matrices de valoración cualitativa de las variables de participación

Se elaboraron seis matrices correspondientes a las etapas de la implementación del proyecto, describiendo la valoración dada en la evaluación, para cada variable propuesta.

| A. IDENTIFICACIÓN | | |
|---|----------------------|---|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| A1. Identificación / inclusión | Satisfactoria | Esta primera etapa recibió atención y respuesta tanto de las instituciones, los cooperantes como de la comunidad, logrando aceptación y presencia de los diversos actores comunitarios |
| A2. Identificación / Incidencia | Baja | Aunque hay una presencia aceptable de la comunidad en los escenarios de la identificación del proyecto, solo la junta de acción comunal tiene alguna incidencia en esta etapa, son informados pero con poca capacidad de decidir |
| A3. Identificación / Concertación | Media | Se cumple con informar y preguntar a los representantes de la comunidad, más no de la comunidad en general. No se logra una cualificación de la base para que dialogue horizontalmente sobre el proyecto con las instituciones y cooperantes. |
| A4. Identificación / Fiscalización | Baja | La comunidad no cuenta con mecanismos para fiscalizar si la identificación del proyecto fue realizada de manera adecuada a sus necesidades, o la focalización se manejó desde afuera por parte de los técnicos y funcionarios. La comunidad no cuenta con medios de comunicación, desplazamiento o con acceso a la información que manejan las instituciones para verificar con evidencias el |

| | | |
|---|--------------|---|
| | | cumplimiento de este proceso. La comunidad no conoce los instrumentos de participación ciudadana para las veedurías. |
| A5. Identificación / Disenso | Baja | La comunidad presenta una baja capacidad de disenso, tanto por haber sido víctimas del conflicto que aún conservan temor de oponerse o debatir sobre sus intervenciones. Las observaciones de algunas personas sobre el proyecto se expresan solo a nivel local o familiar y no trascienden a los espacios diseñados por la ART para participar. La información sobre la estrategia del PIC es confusa para la comunidad, al no comprender, no se atreven a disentir. |
| A6. Identificación / Género | Baja | Aunque hubo participación de las mujeres en los talleres de identificación, no fue programada desde el enfoque de género sino circunstancial. No se dio manejo diferencial para potenciar este enfoque, la comunidad no identifica esta variable como tema visible. |
| A7. Identificación / Derechos | Media | En el proceso, la ART, los cooperantes y la misma comunidad de manera inherente a su experiencia y formación, aplican el tema de derechos de forma transversal pero no se aplicó una metodología especial para su garantía. Fue circunstancial. |
| A8. Identificación / Contexto y CI | Baja | Se partió de un conocimiento muy superficial del contexto y de las capacidades instaladas de la comunidad, principalmente porque el diagnóstico lo realiza la ART desde fuentes secundarias y no mediante el diagnóstico participativo |
| A9. Identificación / Seguridad | Baja | La ausencia de eventos de violencia fue coyuntural y no programada, pues el tiempo cronológico de esta etapa coincide con un momento de tranquilidad en el posconflicto. El sistema de seguridad se brindó principalmente a las instituciones, excombatientes y cooperante y no a la comunidad y sus líderes. |
| A10. Identificación / Articulación | Baja | El PIC dio inicio antes del proceso del PDET, lo que se manifestó en una desarticulación institucional y de la |

| | | |
|---|-------------|---|
| | | comunidad para su apropiación. Aun no se identifican como componentes fundamentales para la RRI. No se comprende el papel de la alcaldía ni como se proyecta el PIC a largo plazo. Los mismos funcionarios no comprenden su relación. |
| A11. Identificación / Autonomía | Baja | Sin información adecuada, sin capacitación, sin análisis de contexto y de capacidad instalada, sin la articulación institucional requerida y la imposibilidad de manejar los recursos propios para su autogestión, la autonomía se reconoce como un objetivo lejano para la comunidad, en este tipo de proyectos. Los niveles locales, regionales y nacionales de la estrategia PIC no brindaron autonomía a la comunidad |
| A12. Identificación / Fortalecimiento organizativo | Baja | El proceso de identificación del proyecto fue rápido y superficial, y aunque el fortalecimiento organizativo se nombra y se relaciona entre los temas primordiales del PIC y del acuerdo, no tuvo impacto en la comunidad, ya que contrariamente a lo esperado, la identificación fue un paso sesgado al interés de la JAC. |

*Tabla 9 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: IDENTIFICACIÓN.
Elaboración propia, a partir de la información recolectada.*

| B.PRIORIZACIÓN | | |
|--|-------------------|--|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| B1. Priorización / inclusión | Media | Al igual que en la identificación, la comunidad se involucró en general en la priorización, al menos en el conocimiento que se tuvo de la selección de las obras, aunque no hubo equidad en la comunicación. |
| B2. Priorización / Incidencia | Baja | Las personas de la comunidad que conocieron la priorización, no tuvieron la oportunidad de incidir en la misma. Este tema se manejó principalmente desde las instituciones y los cooperantes. |
| B3. Priorización / Concertación | Media | La etapa de identificación que contó con buena representatividad de la comunidad, permitido que algunos |

| | | |
|---|--------------|---|
| | | representantes expresaran a nombre del colectivo, la aceptación de la obra, mas no las metodologías, agendas, rubros, y oportunidades de empleo. |
| B4. Priorización /Fiscalización | Baja | No se contó con las herramientas de participación ciudadana para este fin, ya que la comunidad desconoce los mecanismos establecidos por ley y la situación real del proyecto. Fueron actores pasivos. |
| B5. Priorización / Disenso | Baja | La comunidad no contó con la capacidad técnica, de contexto ni con los escenarios de debate necesarios para expresar disenso. |
| B6. Priorización / Género | Baja | No se percibió por parte de la comunidad una estrategia de enfoque de género, fue circunstancial |
| B7. Priorización / Derechos | Media | El enfoque de derechos se aplicó de manera inherente a la metodología de las instituciones y de los cooperantes. La comunidad cuenta con capacidad de reclamación. |
| B8. Priorización / Contexto y CI | Baja | Se partió de un conocimiento muy superficial del contexto y de las capacidades instaladas de la comunidad, principalmente porque el diagnóstico lo realiza la ART desde fuentes secundarias y no mediante el diagnóstico participativo. |
| B9. Priorización / Seguridad | Baja | La ausencia de eventos de violencia fue coyuntural y no programada, pues el tiempo cronológico de esta etapa coincide con un momento de tranquilidad en el posconflicto. El sistema de seguridad se brindó principalmente a las instituciones, excombatientes y cooperante y no a la comunidad y sus líderes. |
| B10. Priorización / Articulación | Baja | El PIC dio inicio antes del proceso del PDET, lo que se manifestó en una desarticulación institucional y de la comunidad para su apropiación. Aun no se identifican como componentes fundamentales para la RRI. No se comprende el papel de la alcaldía ni como se proyecta el PIC a largo plazo. Los mismos funcionarios no comprenden su relación. En la priorización, ya se realizaron pocos esfuerzos para articular a la comunidad y sus procesos con las instituciones y los cooperantes. |

| | | |
|---|-------------|---|
| B11. Priorización / Autonomía | Baja | Sin información adecuada, sin capacitación, sin análisis de contexto y de capacidad instalada, sin la articulación institucional requerida y la imposibilidad de manejar los recursos propios para su autogestión, la autonomía se reconoce como un objetivo lejano para la comunidad, en este tipo de proyectos. Los niveles locales, regionales y nacionales de la estrategia PIC no brindaron autonomía a la comunidad. En esta etapa del proyecto, la comunidad es el actor que pierde importancia en el proceso porque las instancias creadas por la ART dan la última palabra a la institución. |
| B12. Priorización / Fortalecimiento organizativo | Baja | El proceso de identificación del proyecto fue rápido y superficial, y aunque el fortalecimiento organizativo se nombra y se relaciona entre los temas primordiales del PIC y del acuerdo, no tuvo impacto en la comunidad, ya que contrariamente a lo esperado, la identificación fue un paso sesgado al interés de la JAC. |

Tabla 10 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: PRIORIZACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada.

| C. ESTRUCTURACIÓN | | |
|---|-------------------|--|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| C1. Estructuración / inclusión | Baja | No hubo presencia de la comunidad |
| C2 Estructuración / Incidencia | Baja | No hubo escenarios de incidencia para la comunidad |
| C3. Estructuración / Concertación | Baja | La estructuración no fue concertada |
| C4. Estructuración / Fiscalización | Baja | No hubo herramientas para la fiscalización |
| C5. Estructuración / Disenso | Baja | Se promovieron espacios de participación dentro de los cuales no se avanzó significativamente en procesos de |

| | | |
|---|--------------------|---|
| | | deliberación. Esto significa que se avanzó en el posicionamiento de agendas, pero no necesariamente en la construcción de visiones conjuntas de desarrollo. |
| C6. Estructuración/ Género | Inexistente | ----- |
| C7. Estructuración / Derechos | Baja | No se tuvo en cuenta a la comunidad directamente para considerar el tema en la estructuración, aunque se atendió su derecho al acceso a los servicios públicos en la escuela. |
| C8. Estructuración / Contexto y CI | Baja | No se tuvo en cuenta para la estructuración, solamente la información referida al área del proyecto de baterías sanitarias |
| C9. Estructuración / Seguridad | Baja | No se contemplaron mecanismos de seguridad para la comunidad en esta etapa, ya que los encargados de la estructuración fueron los externos |
| C10. Estructuración / Articulación | Media | No se realizaron esfuerzos de articulación para esta etapa con la comunidad. Solo se manifestó entre los actores institucionales, cooperantes y contratistas. |
| C11. Estructuración / Autonomía | Baja | No se aportó a la autonomía de la comunidad, la estructuración la realizaron los actores externos |
| C12. Estructuración / Fortalecimiento organizativo | Baja | No se aportó a fortalecimiento organizativo, la interlocución estuvo restringida al presidente de la junta de acción comunal y docentes |

*Tabla 11 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: ESTRUCTURACIÓN.
Elaboración propia, a partir de la información recolectada.*

| D.EJECUCIÓN | | |
|-------------------------------------|-------------------|---|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| D1. Ejecución / inclusión | Baja | Se representó únicamente en la contratación de personal, preferiblemente joven y masculino. |
| D2. Ejecución / Incidencia | Baja | No se contó con conocimientos de la comunidad para la obra, solo de los contratistas |
| D3. Ejecución / Concertación | Baja | Los métodos de ejecución ya venían establecidos por el contratista |

| | | |
|--|--------------------|--|
| D4. Ejecución / Fiscalización | Baja | La comunidad no contó con capacidades ni medios de fiscalización de la obra |
| D5. Ejecución / Disenso | Baja | No hubo escenarios para expresar disenso por parte de la comunidad |
| D6. Ejecución / Género | Inexistente | ----- |
| D7. Ejecución / Derechos | Baja | No se tuvo en cuenta el enfoque de derechos de la comunidad en esta etapa, por ejemplo el derecho a la información oportuna y pertinente |
| D8. Ejecución / Contexto y CI | Baja | No se tuvo en cuenta, a excepción del área de la escuela en su aspecto físico |
| D9. Ejecución / Seguridad | Baja | Solo se brindó a los contratistas, cooperantes e instituciones |
| D10. Ejecución/ Articulación | Media | Se presentó especialmente entre contratista, institución y presidente de JAC con docentes |
| D11. Ejecución / Autonomía | Baja | No se aportó a la autonomía de la comunidad |
| D12. Ejecución / Fortalecimiento organizativo | Baja | No se aportó al fortalecimiento organizativo |

Tabla 12 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: EJECUCIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada.

| E. SEGUIMIENTO | | |
|--|-------------------|---|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| E1. Seguimiento / inclusión | Baja | De la comunidad, solo participa la JAC |
| E2. Seguimiento / Incidencia | Baja | No hay incidencia de la comunidad |
| E3 Seguimiento / Concertación | Baja | No hay concertación con la comunidad, solo con la JAC |
| E4. Seguimiento / Fiscalización | Baja | La realiza la ART sin la comunidad |

| | | |
|--|--------------------|--|
| E5. Seguimiento / Disenso | Baja | No hubo escenarios para el disenso |
| E6. Seguimiento / Género | Inexistente | ----- |
| E7. Seguimiento / Derechos | Baja | Son inherentes a las medidas de protección de la propia comunidad, que a su vez es testigo visual de las obras |
| E8. Seguimiento / Contexto y CI | Baja | No se tuvo en cuenta |
| E9. Seguimiento / Seguridad | Baja | Se brindó a los miembros de las instituciones, contratista y cooperantes, no a la comunidad |
| E10. Seguimiento / Articulación | Media | Instituciones, cooperantes y contratista articularon, la comunidad tuvo un papel pasivo |
| E11. Seguimiento / Autonomía | Baja | No se aportó a la autonomía |
| E12. Seguimiento / Fortalecimiento organizativo | Baja | No se aportó al fortalecimiento organizativo |

Tabla 13 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: SEGUIMIENTO. Elaboración propia, a partir de la información recolectada.

| F. EVALUACIÓN | | |
|--------------------------------------|--------------------|----------------------------|
| Escenario | Valoración | Descripción |
| F1. Evaluación / inclusión | Baja | La realizó la USAID |
| F2. Evaluación / Incidencia | Baja | La realizó la USAID |
| F3. Evaluación / Concertación | Baja | La realizó la USAID |
| F4. Evaluación/ Fiscalización | Baja | La realizó la USAID |
| F5. Evaluación / Disenso | Baja | La realizó la USAID |
| F6. Evaluación / Género | Inexistente | La realizó la USAID |

| | | |
|---|--------------|----------------------------|
| F7. Evaluación / Derechos | Baja | La realizó la USAID |
| F8. Evaluación / Contexto y CI | Baja | La realizó la USAID |
| F9. Evaluación / Seguridad | Baja | La realizó la USAID |
| F10. Evaluación / Articulación | Media | La realizó la USAID |
| F11. Evaluación/ Autonomía | Baja | La realizó la USAID |
| F12. Evaluación / Fortalecimiento organizativo | Baja | La realizó la USAID |

Tabla 14 Matriz de valoración cualitativa de las variables de participación: EVALUACIÓN. Elaboración propia, a partir de la información recolectada

3. Análisis del alcance de la estrategia de participación del proyecto PIC implementado por la ART en la vereda El cedro.

Tomando como referente del “ideal” de la participación comunitaria en un escenario del posconflicto, para alcanzar la paz territorial en el municipio de la Montañita, a partir del marco definido en el capítulo 1, se realiza una comparación de los alcances que tuvo el proyecto PIC de la vereda el Cedro, frente a lo esperado por las comunidades, no solamente en el proceso de paz con FARC, sino en el cumplimiento de la constitución de 1991.

Ese modelo de democracia participativa, esbozado en el marco conceptual, y que por primera vez se hace posible para estas comunidades marginadas y confinadas por el conflicto armado, el abandono estatal y la pobreza, podría encontrar una ruta para su

construcción si las estrategias institucionales dieran la importancia que amerita la participación efectiva, que elimina la figura pasiva de los actores rurales y los hace protagonistas de su propio desarrollo o buen vivir como se establece en el Acuerdo de paz.

2.5.1 Inclusión:

Frente a esta variable, se logró un nivel satisfactorio en la primera etapa del proyecto, o sea en la identificación. La presencia de sectores representativos de la comunidad es verificable, aunque no necesariamente todos los presentes aportaron a este logro. La convocatoria tuvo respuesta positiva gracias a varios factores que pudieron incidir en ella, como el ánimo de las comunidades por estar iniciando la implementación del proceso de paz, una oportunidad importante en sus vidas para reunirse libremente, y soñar colectivamente con el bienestar de sus familias. La iniciativa de PIC en este caso cumplía su función de estimular a las comunidades para que vieran rápidamente los beneficios de la inversión del Estado y de los cooperantes. Aunque esta calificación expresa un buen logro, no fue de largo alcance. Esto evidencia que los procesos de participación comunitaria son lentos, requieren de un importante análisis de contexto y capacidad instalada, un acercamiento previo de los funcionarios con la realidad de la comunidad, las familias, su territorio.

Otro factor que puede haber ayudado a este tema en la etapa de identificación, es la oferta de recursos que fondo paz y los cooperantes ofrecieron para el “arranque” de la implementación. Todos los actores involucrados se esforzaron en mostrar resultados de

intervención y ayuda a las comunidades de zonas PDET, y la mejor oportunidad fueron los proyectos PIC, que empezaron a ejecutarse antes de las mesas de PDET.

Las siguientes etapas del ciclo del proyecto, comienzan a demostrar menor inclusión de la comunidad, por una parte, el agotamiento de la JAC y otros representantes, por estar convocados a infinidad de reuniones (PNIS, Víctimas, Restitución de Tierras, entre otros), y al mismo tiempo no contar con recursos para su desplazamiento y sostenimiento. En algunos casos se contó con diferentes personas para representar la comunidad en las reuniones o talleres, lo que hizo perder el proceso de formación implícito, y sus aportes no fueron significativos en nombre de la comunidad. Es importante tener en cuenta que en las etapas que siguen a la priorización, la comunidad, de acuerdo con el protocolo PIC, va perdiendo protagonismo, ya que por no contar con capacidad técnica, toda la contratación se realiza con actores externos, incluyendo solo mano de obra. Vuelve a ser importante en los comités de acompañamiento, como actor pasivo, y a nivel interno de la comunidad solo es visible el presidente de la JAC. De acuerdo con este análisis, no se logró el alcance esperado en términos de inclusión en el proyecto para una participación efectiva.

2.5.2 Incidencia

El nivel de incidencia de la comunidad en el proyecto así como del proyecto en la comunidad es bajo, de acuerdo con la calificación. Si bien la realización de la obra es verificable y prestará un servicio importante para la comunidad, principalmente a menores

de edad, no representa un cambio interno de la sociedad en torno a la necesidad de construir actores que deciden sobre su territorio.

La incidencia efectiva requiere de escenarios en los cuales la base social constituya el punto de partida activo, donde la voz del colectivo se escuche con claridad, así sea un proyecto pequeño como el de baterías sanitarias. Desde antes de la constitución del 91, las comunidades rurales ya habían organizado sus comités de servicios públicos, desde los cuales se decidía como afrontar sus necesidades en el tema, se negociaba con el Estado y se fiscalizaba la prestación del mismo.

Después de la constitución, estas organizaciones de base hicieron lo mismo también con los actores privados, pero en esta estrategia, la participación de la comunidad es inocua, se percibe con actor pasivo. Por parte del proyecto hacia la comunidad, el nivel de incidencia también es bajo, toda la inversión en funcionarios, contratistas, logística, seguridad, etc., para hacer posible las actividades “de participación”, se gastó en actores externos, en vez de utilizarla en mayores espacios pedagógicos, de intercambio, de diagnóstico participativo, de dotación a las organización para su autogestión que dinamizara la transformación rural.

2.5.3 Concertación

Los niveles de concertación en las diferentes etapas del ciclo del proyecto, disminuyeron a partir de la priorización. Esta concertación no fue plena, solo parcial, en cuanto se informó a la comunidad, preferencialmente a la JAC, pero no se brindaron herramientas para que la aceptación del proyecto, su metodología, su agenda, los modos de contratación, entre otros aspectos, fueran basadas en la comprensión cabal del mismo. El deseo de mostrar

resultados por parte de las JAC, hace que acepten inversiones sin mayor exigencia, y la comunidad no estaba presente para concertar el paso a paso de la inversión. Los problemas de concertación son de vieja data en Colombia.

Los niveles de analfabetismo y marginalidad de las comunidades rurales, las hace tímidas a la hora de pedir que se las tenga en cuenta como actor protagónico para la ejecución de obras. Las JAC no han sido las figuras de participación más representativas, una vez fueron politizadas, responden más a los intereses de los alcaldes o concejales, y de otros actores con poder en las veredas. Aún la comunidad no ha interiorizado que tiene todos los derechos de solicitar la información total del proyecto a realizarse y que puede concertar con los ejecutores su rol en el mismo. De parte y parte no se dieron los suficientes esfuerzos para diseñar ese modelo de concertación que nutra el camino de la paz territorial, y que los prepare para los escenarios de gran importancia en la RRI como los PDET. Los protocolos de PIC, no dan cabida para generar mayores fortalezas en este requisito para la participación.

2.5.4 **Fiscalización**

La estrategia del PIC plantea que la meta es construir confianza entre la comunidad y el Estado, en este sentido se dice que la fiscalización y el seguimiento que ejerza la comunidad sobre los proyectos será determinante. Para esto se creó el Comité de Acompañamiento Comunitario con delegados y los organismos de control (contralorías, procuradurías, etc.) y otras instituciones como la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales, para el fortalecimiento de la institucionalidad con sustento en los principios constitucionales.

La situación histórica de la comunidad no ha permitido que esta maneje adecuadamente la aplicación de los mecanismos de veeduría y fiscalización, y por otro lado la misma institucional no provee a la JAC de rutas de acceso y revisión de la información del proyecto. En este sentido, aunque se nombra a la comunidad en la estrategia, en el contexto de la vereda el cedro, no existe capacidad para fiscalizar, que es uno de los grandes motivos de la participación ciudadana para la construcción de democracia, vigilar los recursos públicos y lograr su equidad.

Como ya se ha descrito en anteriores variables de participación, a la altura de la priorización y ejecución del proyecto, ya las comunidades, cronológicamente, han estado ingresando a otros procesos inherentes a la implementación del acuerdo, y en cada uno de ellos se ha diseñado una estrategia de participación que obliga a las comunidades a repartirse en todo taller y reunión organizada por actores externos. Esta congestión de actividades en sus agendas impide que tengan tiempos adicionales para fiscalizar cada uno de los proyectos a desarrollar en su territorio.

En el proyecto, la fiscalización se redujo a observar que la obra de las baterías sanitarias fuera entregada a satisfacción por parte del contratista, ya que careció de una estructura formal como se estipuló en el manual, siendo poco conocido el significado de los CAC (Comité de acompañamiento), y quedando asumida principalmente por la JAC. La ausencia de recursos establecidos por la estrategia para facilitar la participación de la comunidad en la fiscalización. La USAID (2019), en su evaluación de los PIC (1 y 2) en varios lugares

de Colombia identificó que no en todos los municipios, pero que las comunidades poseen otros mecanismos de control social que son importantes para tener en cuenta (USAID, 2019).

2.5.5 Disenso

Aspectos esenciales de la democracia participativa, como el derecho a disentir, debatir, oponerse, ante el Estado o los actores privados, requiere de un nivel de seguridad, de conocimiento de los proyectos y las estrategias, del funcionamiento del Estado y en este caso particular, del acuerdo de paz. La comunidad no cuenta aún con estos niveles de manejo de los temas públicos, y adicionalmente se acostumbró durante el conflicto, a no disentir de las decisiones que actores con poder tomaron sobre ellos.

La capacidad de disenso se construye poco a poco, en la medida que se brinda apoyo sicosocial, que se trabaja de la mano con las familias, que la confianza en los demás cobra sentido. La estrategia PIC no atendió esa situación de la comunidad para empoderarla en su capacidad de disentir y a la vez de proponer, pero no era tampoco un requisito visible en el protocolo, razón por la cual los funcionarios no encuentran este tema importante. La dificultad para participar en este aspecto, tiene consecuencias indeseables para la sostenibilidad del proyecto, por un aparte, quienes no están de acuerdo en algún aspecto de la obra, tienden a hablar negativamente de ella al interior de la comunidad, generando un ambiente turbio para el proceso de paz en la zona, incide en la desconfianza a las instituciones e incluso puede llevar a que la obra sea foco de atención para grupos ilegales.

Escuchar y ayudar a estructurar el debate al interior de la comunidad favorecería la transparencia de las obras y mejoraría la apropiación de las mismas por la comunidad.

La focalización de las obras de PIC genera sensación de exclusión de algunas comunidades que a su vez critican la implementación de los proyectos. Esto es de esperarse en este tipo de políticas focalizadas.

2.5.6 Género

El enfoque de género en la implementación del acuerdo, en todos los planes, programas y proyectos, fue un tema ampliamente debatido y con ganancias para sus defensores y defensoras. Al quedar como un tema transversal, al igual que el enfoque étnico, territorial, ambiental, no ha sido visible en el protocolo del PIC.

Se habla de paridad, de identificar las asociaciones de mujeres, pero no queda claro en qué momento del proyecto esta teoría se convierte en hechos. En el presente proyecto, de acuerdo con la comunidad en la evaluación ex post, este tema no se abordó. La rapidez requerida a la ART en la ejecución de las obras puede haber incidido en la debilidad de este requisito de participación. Otro factor importante, pero que no fue evaluado ex ante, es la situación de las mujeres, LGBTI y otros sectores minoritarios al interior de la comunidad. Las mujeres han sido muy importantes lideresas en las comunidades del Caquetá, no por esa razón han contado con garantías para dirigir y representar a las comunidades. El proyecto presentó bajos niveles de paridad.

2.5.7 Derechos

El acuerdo de paz ha transversalizado el tema de derechos (humanos, ambientales, territoriales, de consulta previa, a la vida, a la alimentación, entre otros), con el argumento que estos derechos se logran gracias a la participación y viceversa. Por su parte, la comunidad, que ha sido sujeto de violencia histórica, se ha concientizado de la necesidad de defender sus derechos, aunque se ha concentrado principalmente en derechos humanos y derecho internacional humanitario, como actores víctimas del conflicto. Pero su desconocimiento frente a otros derechos, consignados en la constitución y defendidos mediante sentencias, la hace pasiva en el marco de la implementación de programas de posconflicto.

En la estrategia de PIC, este tema no está visibilizado, al igual que el tema de género. Por ejemplo, el derecho a los servicios públicos y las diferentes formas de organizarse de acuerdo a la ley para apropiarse del tema, es fundamental para evitar el asistencialismo y la pasividad en este aspecto. El derecho a la salud, al agua, a la nutrición, está fuertemente ligado a la infraestructura que debe proveer el Estado en las comunidades, sin necesidad de intermediación de otros actores y de proyectos especiales como el PIC, sino un acto permanente por parte de la entidad territorial.

2.5.8 Condiciones de contexto y capacidades instaladas

La calificación de esta variable fue baja en todas las etapas del proyecto, ya que no partió desde el comienzo de un ejercicio de diagnóstico y caracterización participativa entre los actores comunitarios y las instituciones.

Los vacíos que quedan en un diagnóstico con fuentes secundarias, en zonas de conflicto poco estudiadas e intervenidas, refleja la pobreza en la estrategia. Con la premura de dar inicio a la implementación del acuerdo en este municipio, se evidencia que la ART y cooperantes, “hicieron la tarea” con rapidez, impidiendo la construcción preliminar de confianzas, reconocer a la comunidad y sus familias como sujetos fundamentales de la estrategia, su historia, sus temores, sus sueños, su forma de vivir, de reunirse, de organizarse.

Al no reconocerse los hilos del tejido, se presentó una homogenización, instrumentalización y aplicación de técnicas de trabajo extensionista que no permite la verdadera participación. La dimensión afectiva de la cohesión social es desconocida en la estrategia, pero históricamente ha logrado que las familias de la vereda se reconozcan como comunidad. La situación de permanente amenaza en la cual habían vivido hace exigente el nivel de confianza con los actores externos, pero en este tema no se invirtió tiempo ni recursos.

La estrategia debió plantearse y basarse en la generación de confianza como lo expone el manual PIC, donde existen líderes entrenados y con capacidad, existiría disenso y fiscalización, logrando que los ciudadanos piensen y tengan confianza en lo que ellos saben hacer, pasar del productor o campesino pasivo al campesino activo y del aprovechado al cooperativo.

Frente a los mecanismos de comunicación y convocatoria, no se evaluó previamente cual es la mejor estrategia para difundir y motivar la participación incluyente. Hubo distintas estrategias de comunicación, principalmente a través de la voz a voz, y explicaciones individuales a la JAC. Al no conocer que tanto conocimiento tienen las comunidades de la parte estratégica y de implementación, no se apuntó detalladamente a los aspectos que debían ser priorizados para garantizar mejor participación.

2.5.9 Seguridad

Los niveles de seguridad fueron calificados como bajos para la comunidad, teniendo en cuenta que los esquemas de protección en esta etapa del posconflicto no se habían asignado a líderes sociales, y apenas se estaban asignando a los excombatientes. La estrategia de guardia campesina, como estrategia de protección colectiva para estas comunidades tampoco había iniciado su implementación. La mayor parte de recursos y esfuerzos estuvo focalizada en lograr la seguridad para los actores externos a la comunidad, y teniendo en cuenta que en este momento de la implementación, no se presentaron mayores manifestaciones de violencia, las etapas del proyecto transcurrieron sin incidentes para la comunidad.

2.5.10 Articulación

En el proyecto de la vereda el Cedro, se observó articulación entre algunos actores externos, como alcaldía, ART, PNUD y FUPAD, pero la comunidad finaliza el proyecto sin identificar el papel de cada una de ellas, excepto la ART. La coyuntura del momento de inicio de la implementación presentó una avalancha de actores públicos y privados

demandando la atención de la comunidad, pero cada uno por su parte, sin mayor articulación con la alcaldía, ni con la comunidad, que ha permanecido más como objeto de intervención. En general la estrategia PIC tuvo poca articulación con otras entidades que tienen oferta en el territorio. La relación estrecha entre PIC y PDET en el marco de la RRI (Reforma Rural Integral), no fue clara para la comunidad, debido a su inicio antes de las mesas del PDET.

Pero no solo faltaron esfuerzos para articular, para hacer sinergia ubicando a la comunidad en el centro del trabajo. Se desconoció que la articulación no solamente es necesaria entre los actores comunitarios con los institucionales, sino con todos los actores del conflicto a nivel municipal, como los excombatientes de FARC. El manual del PIC no da luces en la ruta para articular procesos más allá de actores.

Otra dimensión de la articulación entre actores para la participación a largo plazo, es reconocer los procesos territoriales, que se ha hecho, que se ha vivido, que hace falta para empoderar a la comunidad en su territorio a futuro, no es solo la batería sanitaria, son los niños en su escuela, es la educación sobre el manejo del agua y los vertimientos, es la salud ambiental de su vereda. No se trata solo del plan de la ART y de los recursos con que se cuenta para ejecutar este plan, he ahí la importancia de la articulación de entidades que pueden aportar para hacer de la intervención algo más integral y de impacto para los territorios. Cuando es el plan de la comunidad la que debe ser objeto de intervención y transformación para que la participación comunitaria sea posible.

2.5.11 Autonomía

En la calificación baja sobre los aportes del proyecto a la autonomía de la comunidad, como aspecto esencial para la participación, se evidencia que los esfuerzos en contratación de personal técnico, en acompañamiento de los cooperantes, en la realización de talleres y reuniones no fueron suficientes para transformar la realidad subordinada de las organizaciones rurales en zona de conflicto. La autonomía es necesaria para participar pero a su vez debe ser un valor agregado de cualquier proyecto de intervención social o ambiental. El empoderamiento de la comunidad para decidir, para autogestionar, para analizar sus propios problemas y hacer propuestas concretas en enfoque de proceso territorial, la capacidad para interactuar, debatir, negociar y hacer consensos para trabajar con las instituciones y actores privados, en un marco de sinergia y no de cooptación o manipulación, es un producto intangible pero de altísimo valor que no fue contemplado en la estrategia del PIC. Es por esta razón que se percibe que la participación concebida en el proyecto fue aparente, superficial y efímera, no trascendió a la esencia misma de las personas, los seres humanos que reclaman ser sujetos visibles y autónomos, y que la inversión en el posconflicto está realmente abonando a una deuda social que el Estado tiene con ellos.

Si bien la JAC fue objeto de numerosas convocatorias, esto no le generó más autonomía, por el contrario, la gran cantidad de responsabilidades que debió asumir, y las mismas

exigencias por parte de la comunidad, vulneró a sus integrantes al fracaso político, como se dice comúnmente “lo quemaron” administrativamente.

Esta situación, en la que el Estado y cooperantes desarrollan estrategias de aparente participación, se ha presentado en Colombia en repetidas ocasiones, y ya existe una experiencia en algunas organizaciones, principalmente las indígenas, que rechazan los mecanismos de participación diseñados por la institución porque no aportan a su autonomía e identidad. La manera como se ha planteado en estos casos una alternativa, es realizando convenios interadministrativos o de cooperación (según el caso) con la organización y no contratos que implican subordinación.

2.5.12 Fortalecimiento de las organizaciones

El protocolo del PIC en su formulación había incorporado aspectos focalizados al fortalecimiento de las organizaciones locales, aprovechando el contacto directo con las comunidades. Planteaba que el primer paso, de alistamiento, identifican sus necesidades, y se planteaba que la priorización se realizaría con base en una discusión enmarcada en los talleres comunitarios de participación. Los aspectos de concertación y disenso, de género, de derechos, se reflejarían en la fase de estructuración para evaluar y aprobar el proyecto, reflejado en el CAC (comité de acompañamiento comunitario) compuesto por miembros de la misma comunidad. Otros aspectos que resalta la ART frente al fortalecimiento de las organizaciones, es su papel como veedor y mano de obra del proyecto, finalizando con un plan de mantenimiento de las PIC a través de un protocolo de uso (ART, 2017).

De parte de la institucionalidad y cooperantes, el acuerdo del protocolo preveía formación para el fortalecimiento organizativo y de control social. Éstas pretenden generar habilidades relacionadas con la capacidad de acceder a la oferta institucional, formular y ejecutar proyectos y ejercer liderazgo de base de manera permanente y eficaz, a consignarse en ICO (índices de capacidades organizativas). (ART, 2018).

El sesgo de las instituciones y los cooperantes frente a la necesidad de formalizar las juntas, cooperativas, asociaciones, en el marco del posconflicto para la realización de los proyectos, ha impedido que se reconozcan las formas organizativas propias o inherentes a la comunidad para que estas sean potenciadas, no tan rápidamente formalizadas. Centrarse en formalizar la organización de base, ha traído muchos problemas nuevos para esta comunidad, que al ocuparse en “ser legal”, pierde la capacidad colectiva de evaluación de la experiencia organizativa. Se ha demostrado que las JAC, con muchas otras instancias que orientan las instituciones para implementar los proyectos estatales o privados, van dejando “reliquias” de cooperativas, asociaciones, comités, entre otros, constituidos solo para su ejecución. Y que a largo plazo presentan altísimos costos fiscales.

Esto se ha confundido con “fortalecimiento organizativo”. La formalización termina siendo útil solamente para que las instituciones y cooperantes logren legalizar sus presupuestos ante donantes, con informes y formatos incomprensibles para los campesinos.

Por su parte, la estrategia PIC ha considerado que formalizar juntas, armar expedientes, rendir cuentas, etc., es fortalecimiento. Pero lo percibido por la comunidad, es que estos aspectos son más convenientes para las instituciones que para ellos mismos, y que existen otros aspectos del fortalecimiento que está más ligado a la formación de liderazgo, el fomento a la solidaridad, las metodologías de acción participativa, los roles generacionales y, el análisis de problemas, entre otros.

Los temas que fueron abordados en los talleres, contaron con muy poco tiempo para tener efectos pedagógicos, y los lugares a donde fue convocada la comunidad, no fue asequible para ellos por falta de recursos y de tiempo, así que los que lograban asistir eran de la JAC.

Conclusiones

La conclusión general con respecto a las variables de la evaluación son las siguientes, en el componente de “Inclusión” se logró un nivel satisfactorio en la primera etapa del proyecto, como en todo proceso comunitario se inicia con grandes expectativas y motivación pero a lo largo del camino se van quedando los diferentes actores, por distintas causas algunas ajenas a la voluntad como asuntos económicos y de sostenimiento o simplemente por agotamiento.

En el componente de “Incidencia” de la comunidad en el proyecto así como del proyecto en la comunidad no es tan importante, si bien la realización de la obra es verificable y prestará un servicio importante para la comunidad, principalmente a menores de edad, no representa un cambio inmediato en la calidad de vida de la mayoría de los actores. A nivel del aporte que le hace al lugar físico de la educación, a largo plazo implicara en los niños y niñas un aporte importante, por el mejoramiento de sus condiciones para acceder a la educación.

Con respecto a la “Concertación” se presentaron varios aspectos que no permitieron que este proceso fuera de largo alcance, se logro en las primeras etapas, después por la disminución de la participación de varios actores quedo en manos de las JAC. Como ya se ha descrito en anteriores variables de participación, a la altura de la priorización y ejecución

del proyecto la participación fue más activa, con el tiempo las comunidades empezaron a repartirse en distintas actividades relacionadas con la implementación del acuerdo. Lo que impidió que tuvieran tiempo para hacer seguimiento final a la “fiscalización”. Sin embargo las comunidades poseen otros mecanismos de control social que son importantes para tener en cuenta, como se señala en el análisis.

Con respecto a la capacidad de “Disenso” se construye poco a poco, en la medida que se brinda apoyo psicosocial, que se trabaja en la confianza en los demás, en las personas que participaron no se evidencio importantes argumentos que fueran discutidos en público. Por la sensación de exclusión de algunas comunidades que a su vez critican la implementación de los proyectos, se manifiesta disenso que no logra ser discutido o debatido en la dinamica de la participación, sino como un factor aislado, pero que interfiere en la percepción general del proyecto.

El enfoque de “Género” en la implementación del acuerdo, en todos los planes, programas y proyectos, es un tema transversal, en este caso las lideresas como en la mayoría de los territorios tienen un rol fundamental en su implementación. Al igual que el tema de “Derechos” (humanos, ambientales, territoriales, de consulta previa, a la vida, a la alimentación, entre otros). En este proyecto se permite un avance en el derecho a la salud, al agua, a la nutrición, está fuertemente ligado a la infraestructura que debe proveer el Estado en las comunidades, sin embargo no debe desconocerse que esta garantía debiera ser permanente por parte del Estado social de derecho.

Con respecto a las “Condiciones de contexto y capacidades instaladas” se evidencia un problema desde el inicio, porque no partió desde el comienzo con un ejercicio de

diagnóstico y caracterización participativa entre los actores comunitarios y las instituciones. Se evidencia que la ART y cooperantes iniciaron la tarea prematuramente y al no reconocerse los hilos del tejido, se presentó una homogenización, instrumentalización y aplicación de técnicas de trabajo extensionista que no permitio que la participación fuera más plural. El manual plantea la generación de confianza donde existen lideres entrenados y con capacidades para el disenso y la fiscalización, sin embargo esto en la realidad no se cumple con cabalidad.

En esta etapa del proyecto aun no se habian implementado los esquemas de protección, en esta etapa del posconflicto no se habían asignado a líderes sociales, y apenas se estaban asignando a los excombatientes, por ello el componente de “seguridad” no tiene una percepción alta en la evaluación. En la implementación de este PIC no fue un tema prioritario, por el objetivo específico.

Con respecto a la “articulación” En el proyecto de la vereda el Cedro, se observó articulación entre algunos actores externos, como alcaldía, ART, PNUD y FUPAD, pero la comunidad finaliza el proyecto sin identificar el papel de cada una de ellas, excepto la ART. Un aspecto muy importante fue la falta de articulación con todos los actores del conflicto a nivel municipal, como los excombatientes de FARC. El manual del PIC no da luces en la ruta para articular procesos más allá de actores. Otra dimensión de la articulación entre actores para la participación a largo plazo, es reconocer los procesos territoriales, que se ha hecho, que se ha vivido, que hace falta para empoderar a la comunidad en su territorio a futuro, no es solo la batería sanitaria, son los niños en su

escuela, es la educación sobre el manejo del agua y los vertimientos, es la salud ambiental de su vereda.

Con respecto a la “autonomía y al Fortalecimiento de las organizaciones”, el protocolo del PIC en su formulación había incorporado aspectos focalizados al fortalecimiento de las organizaciones locales, aprovechando el contacto directo con las comunidades.

Los temas que fueron abordados en los talleres, contaron con muy poco tiempo para tener efectos pedagógicos, y los lugares a donde fue convocada la comunidad, no fue asequible para ellos por falta de recursos y de tiempo, así que los que lograban asistir eran de la JAC. Las JAC asumieron varios roles, por distintos intereses lo que no es tan sano en el proceso de participación, porque genera agotamiento y desgaste, y porque genera desconfianza por parte de los otros actores.

La evaluación de resultado al proyecto en mención, ha permitido evidenciar la gran distancia existente entre los modelos de participación definidos desde la constitución, El acuerdo de paz, el protocolo del PIC y lo que en efecto está sucediendo en el desarrollo de la implementación del acuerdo en el municipio de la Montañita, vereda el Cedro.

La metodología utilizada en la evaluación, realizando una trazabilidad desde el inicio del proyecto hasta su evaluación ex post con taller, entrevista no estructurada, verificación en campo y consulta de fuentes secundarias, permitió comprender la percepción de la comunidad frente al tema de la participación en el proyecto de baterías sanitarias, esto se evidencia en el capítulo de evaluación. En general la comunidad aprueba la realización de

la obra que resulta de gran utilidad para la vereda, sobre todo para la población infantil, pero no comprende el alcance de la estrategia de participación, manifestando no haber apropiado ninguna de las variables de participación abordadas de manera efectiva. Es importante tener en cuenta que este como estudio de caso representa una mirada de este tema, que se podría abordar de otras maneras, con otros casos.

La experiencia del investigador en el rol de funcionario de la ART ha sido un valor agregado para el trabajo de grado, teniendo en cuenta que el conocimiento previo y detallado sobre las dinámicas y estructura de la ART y cooperantes, ha brindado elementos de análisis para el estudio de caso, a manera de autoreflexión del quehacer en este escenario del posconflicto. La rapidez con la que se orientan las actividades institucionales y las angustias del cumplimiento de metas en vigencias fiscales en un tema de interés internacional, no ofrece oportunidades para profundizar en los fundamentos de la participación y la paz. Gracias a la realización del presente trabajo, se cuenta con mayores elementos conceptuales y metodológicos para enriquecer el papel de la institución en las comunidades.

La revisión de fuentes normativas, institucionales, académicas y sociales, ha permitido comprender la difícil lucha por la democracia participativa en Colombia, y las etapas, críticas y propuestas para su efectividad. Por otro lado se ha redimensionado el alcance y naturaleza de la participación, su adaptación al Estado colombiano desde el modelo de los griegos hasta el mundo contemporáneo y las diferencias sutiles pero relevantes de la

participación ciudadana vs la participación comunitaria, que es la que aplica para el análisis del estudio de caso.

Los antecedentes encontrados en la relación entre fortalecimiento de la participación comunitaria y servicios públicos ha permitido encontrar un hilo conductor entre los numerosos instrumentos de construcción de la democracia participativa desde la década de los 80s. Esta relación no es retomada por la estrategia PIC para incorporarla en los modelos de fiscalización y fortalecimiento organizativo, al igual que no se tuvo en cuenta en el acuerdo de paz. Esto evidencia la ausencia de articulación con los procesos de participación que ya han avanzado en el país, en algunos lugares con más fuerza que en otros, pero que podrían servir de ejemplo para replicarlos en las nuevas experiencias.

En la revisión del acuerdo de paz, en la cual se encontraron 114 tareas en participación (FIP, 2018 (FIP, 2018), se dificultó la comprensión de los tipos de participación que se enuncian, si es ciudadana, comunitaria, social, o cual es el alcance esperado de la misma. Entendiendo que la participación va mucho más allá de informar a las comunidades sobre las intervenciones externas, las estrategias que PIC desarrollen en el tema toman sentido en la medida que aportan a la construcción de ciudadanías conscientes de su papel en la democracia y la paz.

Aunque en Colombia el tema de la participación ha estado en el centro de sus políticas y se ha reglamentado, la voz de la ciudadanía no se ha expresado en sus políticas públicas de manera efectiva, como se ha observado en la evaluación de resultado basado en la

participación. La ausencia de capacidad local para lograr horizontalidad con la institucionalidad, se ha visto reemplazada por una compleja y pesada maquinaria institucional para la participación, numerosos comités, instancias de diálogo, mapas de actores en la escala nacional, regional, local que no se comunican entre sí y que demandan un alto gasto de inversión pública y privada, pero la comunidad permanece marginada a estas estructuras.

Como propone FIP, en el proceso de paz no es necesario crear nuevas instancias y mecanismos para la participación, es urgente utilizar lo que ya está establecido en términos de roles e instancias. La estrategia PIC ha diseñado instancias nuevas que son muy difíciles de comprender para las comunidades, principalmente por que no se ven reflejados en ellas como centro de atención. Como se observó en la evaluación, las etapas de identificación y priorización estuvieron más al alcance de la comunidad, mientras que las siguientes, quedaron asignadas a la ART, alcaldía y agencias internacionales.

Se hace necesario desarrollar actividades de participación desde el contexto local, eliminar la permanente centralización de los procesos que separa a los miembros de las comunidades de su territorio con un alto costo para ellos. La generalización que se produce al reunir representantes de varias veredas para surtir las etapas del ciclo del proyecto, obstaculiza la percepción de la realidad local y homogeniza sus problemas y características. Así, la comunidad, aunque ha sido objeto de la estrategia de participación tejida por la ART, no se sienten parte de ella y aun después de concluidas las obras no comprenden lo sucedido.

Frente a los hallazgos encontrados en las diferentes variables, es de resaltar que la estrategia PIC fue la primera intervención de la ART en implementación y que por esta razón se pueden haber percibido bajos nivel de satisfacción en la participación. Pero así mismo, siendo una puesta escena reciente, es susceptible de mejorar, teniendo como punto de partida la buena voluntad política para dar un giro al modelo de democracia que se quiere lograr.

La lectura de los resultados, de todas maneras, puede indicar un camino fallido para lograr la paz territorial, que depende en gran medida de dar respuestas del gobierno a la participación comunitaria efectiva. Los nuevos escenarios de violencia en las zonas rurales, va a dificultar el éxito de nuevas experiencia de participación, ya que la facilidad para desplazarse en el territorio, reunirse o implementar proyectos va a estar disminuida y amenazada.

La escasa articulación de la ART con otras instituciones y actores privados para la estrategia PIC, con el fin de lograr nuevas alianzas y oportunidades para la comunidad a futuro, impide que la autonomía comunitaria evolucione, manteniendo un nivel de dependencia a terceros que les ayuden a identificar y gestionar sus proyectos. En términos de fortalecimiento comunitario, esta era una oportunidad para que las bases sociales comprendieran el gran abanico de posibilidades para auto gestionar sus propuestas de manera más independiente, como un ejercicio de construcción social en al marco de la RRI.

La debilidad en la capacidad de fiscalización y control del proyecto, tiene relación con la ausencia de mecanismos de formación en administración e instrumentos de participación. Las bases jurídicas para poner en marcha el control al Estado y los privados, deben ser apropiadas por la comunidad para que los ejercicios de disenso y reclamación sean argumentables. Este aspecto fundamental para la democracia, como lo es el control del pueblo sobre la inversión pública, se ve amenazado también por las amenazas que sobre los líderes sociales se han evidenciado en las zonas de posconflicto. La existencia de comité de acompañamiento, no ha tenido incidencia como instancia donde la comunidad efectivamente participe, como su nombre lo dice “acompañamiento” es un término indefinido y rechazado por muchos, ya que no define el alcance de los actores.

En la evaluación, no tuvo el impacto positivo deseado, aunque los objetivos estratégicos de PIC sean el logro de la generación de confianza, cohesión social y construcción de paz. Una lección importante para otros trabajos de participación comunitaria en el marco del posconflicto, a partir de la experiencia analizada en la Montañita con el PIC, es evitar que emerja la cara negativa de la estrategia de participación.

Recomendaciones: Un nuevo escenario de planificación comunitaria necesario para la paz territorial: otra mirada a la participación

1. Marco de referencia conceptual

1.1 Acuerdo de paz y participación

Una verdadera participación debe garantizar la construcción de una sociedad en la que intereses diferentes, incluso opuestos, puedan convivir sobre la base de acuerdos, sin que sea necesario recurrir a la violencia y a mecanismos de resistencia activa que impliquen la eliminación del adversario como camino para la solución de los disensos. He ahí la relación estrecha entre paz y participación, y el porqué es indispensable que los programas y proyectos de implementación del acuerdo, sean fieles a este espíritu.

El acuerdo de paz incorpora a lo largo de todos sus artículos, el concepto de participación que debe nutrir los protocolos de cada uno de los programas y proyectos, en este caso de los PDET y específicamente de los PIC. El Acuerdo contempla 114 tareas participativas. No se encuentra distinción visible entre participación ciudadana y/o comunitaria en el texto, se aborda en general la participación ciudadana como fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. En él, se reconoce en primera medida, que para lograr una paz estable y duradera, reconociendo los derechos de la sociedad a una seguridad humana integral con (Acuerdo final, 2016: 7) se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas.

La orientación inherente al acuerdo, es que la implementación se hará desde las regiones y territorios y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad. (Acuerdo final, 2016:9) y que la participación es en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la *planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas* en los territorios, que es además una garantía de transparencia. En estos apartes, aunque se define en cuales escenarios se debe generar la participación, no queda claro quiénes son los actores del mismo, lo que se reflejará posteriormente en las dificultades para abordar la convocatoria en las regiones, donde se tiende a retornar a la democracia representativa con liderazgo de los mismos actores de otros procesos, excluyendo a la mayoría.

Frente a la Reforma Rural Integral (punto 1), se afirma que la efectividad, transparencia y el buen desarrollo de la RRI dependen en gran medida de la promoción de una amplia participación de las comunidades, mediante la generación de espacios institucionales participativos y democráticos donde éstas tengan capacidad de transformación e incidencia en la planeación, implementación y seguimiento de los diferentes planes y programas acordados. (Acuerdo Final, 2016:13), partiendo del principio de participación en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas que se adelantarán con la activa participación de las comunidades. Esto implica que todo el ciclo de proyecto se realice "con" las comunidades y no solo donde ellos habitan.

El cuadro 1 muestra el número de tareas para cada uno de los 6 puntos del Acuerdo, la cantidad que de alguna manera quedaron incorporadas en el Plan Marco de Implementación, aquellas que fueron incluidas en los desarrollos normativos de la implementación, y aquellas sobre las que existe algún reporte de avance por quienes han venido haciendo seguimiento a la implementación. Una mirada meramente cuantitativa, nos permite plantear al menos dos conclusiones.

La primera de ellas es que ese carácter transversal de la participación para la construcción de paz estable y duradera no ha sido desarrollado a cabalidad, pues apenas 38 tareas de las 114 (33%) tienen algún reporte de ejecución, en el PMI solo fueron incluidas 57, y 67 tienen algún nivel de avance normativo. Un dato curioso sobre esto es que, 349 veces se nombra la palabra participación en los acuerdos y se identifican 114 tareas de participación en todos los puntos del Acuerdo Final.

Cuantitativamente, al analizar el documento final del acuerdo, se encuentra que la palabra “participación” es nombrada 349 veces. De acuerdo con el Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo final (2019), de las numerosas tareas de participación implícitas que contaron con un desarrollo normativo para su instrumentalización, solo se han desarrollado 38 de las 114 (33%) y para el caso particular de la Reforma Rural Integral, solo 9 tareas han presentado avance (Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo final, 2019).

En este caso, incluir a los actores locales en todas las etapas de implementación, se ve posteriormente limitado a favor de instituciones, empresas consultoras, universidades, instituciones, etc., con los protocolos que exigen niveles de experiencia y especialidad inexistentes en las bases sociales de campesinos, indígenas y afrodescendientes de zonas de conflicto. O sea se participa tangencialmente y no para actuar y decidir.

Frente al enfoque de género como uno de los pilares de participación, se promueve la participación de las mujeres y sus organizaciones en los diferentes espacios que se creen para la conciliación y resolución de conflictos sobre uso y tenencia de la tierra, el uso efectivo de los espacios de participación y decisión en la planificación de los usos del suelo rural y el ordenamiento del territorio (Acuerdo final, 2016: 17) y de los planes de acción para la transformación regional (PATR) para cumplir con los objetivos de los PDET, en cada zona priorizada, elaborando de manera participativa un plan de acción para la transformación regional, que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial, concertado con las autoridades locales y las comunidades.

Como se puede observar en lo escrito en el acuerdo, se confunden y mezclan conceptos de participación comunitaria con ciudadana y con democracia representativa con participativa. El Acuerdo establece, que a través de los PDET, se debe impulsar la asociatividad solidaria y vigorizar la democracia local; " (...) en ningún caso pretenden limitar las competencias de ejecución de los gobernantes, ni las competencias de órganos colegiados (Congreso, concejos y asambleas) (...). En el marco de los PDET se

establecerán expresamente las características generales y tiempos para garantizar el buen funcionamiento de estos mecanismos de participación. (Acuerdo Final, 2016: 19).

Para encontrar la solución al problema de drogas ilícitas, en el acuerdo (Punto 4) se establece que para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana (Acuerdo final, 2016: 65).

Para el caso del PNIS se debe realizar un proceso de planeación participativa para garantizar la apropiación activa y efectiva de las comunidades en el proceso de toma de decisiones y en la construcción conjunta de las soluciones. (Acuerdo final 2016: 67). Ha sido muy difícil lograr el cumplimiento de las propuestas de participación diferenciada en el marco del PNIS, que en principio ha reiterado la necesidad de fortalecer la participación y las capacidades de las organizaciones campesinas, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales para el apoyo (técnico, financiero, humano, entre otros) de sus proyectos (Acuerdo final, 2016: 68).

En el único caso que se define específicamente la participación comunitaria en el acuerdo, es la propuesta del PISDA (Construcción participativa y desarrollo de los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo) considerando que la falta de desarrollo en las zonas rurales, la economía ilegal y la violencia asociada a los cultivos de uso ilícito, requieren la más amplia participación de las comunidades, incluyendo las directamente involucradas con el cultivo, para formular, ejecutar y hacer

seguimiento (el ciclo del proyecto) cumpliendo así con los objetivos del PNIS (Plan Nacional de Cultivos Ilícitos).

Para comprender la importancia de la participación en la construcción de la paz, es también imprescindible redefinir el concepto de paz, más allá de lo convencional y lo definido en la constitución de 1991. Participación y paz implican la inclusión de todos y todas las personas, el respeto a las características culturales y su potencia como motor de la construcción regional, sin subordinación. Dada la naturaleza diferencial de cada grupo social, los procesos deben evitar ser violentos en términos de tiempos (los tiempos de las instituciones son acelerados y se rigen por sus calendarios, su propia planificación, tendiendo a ser muy autoritarios con las comunidades).

El camino a la paz debe ser abonado con eficiencia y eficacia, no es solamente construir individual y colectivamente, sino contar con los medios para lograr las metas planteadas, en un ambiente de equidad y horizontalidad, es permitir la confrontación de ideas y asumir la diversidad y la diferencia con inclusión para lograr la convivencia sana. Y es en este escenario donde la participación juega un papel tan importante, eliminando la exclusión y la injusticia. Las comunidades han manifestado en las diferentes regiones focalizadas por PIC y PDETs, que las estrategias utilizadas por el gobierno para cumplir con esas metas de participación, no llegan a solucionar las barreras logísticas de las organizaciones de base, como son las distancias de las fincas, la ausencia de recursos para movilizarse a los talleres, o cómo suplir el tiempo de trabajo agropecuario que deben abandonar para asumir los roles

de la participación propuesta por la ART, mientras que los actores institucionales y ong's cuentan con recursos permanentes, personal contratado, viáticos, etc.

Aún con todos los obstáculos que se presentan para generar una institucionalidad a largo plazo y que en realidad empodere a los actores de base, se reconoce que la participación constituye un instrumento para construir los lazos de solidaridad, como elemento fundamental para la paz. Todo este conjunto de instrumentos democráticos, en el marco del Acuerdo de paz, se convertirían así mismo un camino para la democracia participativa con la recuperación y control de lo público por las sociedades rurales y de generación de acuerdos sobre el desarrollo del país.

Como señala Lederach (2016), "(...) La paz no es un acuerdo firmado en Cuba entre el Gobierno colombiano y las Farc. La paz se logra cuando cada colombiano asuma el respeto por la diferencia y establezca relaciones constructivas con el otro, con ese otro al que durante más de medio siglo no ha querido o no ha podido escuchar. Es importante que las personas y las comunidades se imaginen a sí mismas como parte de una variedad de red de relaciones, de las que el "otro diferente" también hace parte; que reconozcan la necesidad de la interdependencia para construir la paz.

La generación y el fortalecimiento de organizaciones y redes sociales permite que las personas y las comunidades tengan la capacidad de situarse en su entorno cambiante, con un propósito claro de superación de la violencia como forma de tramitar el conflicto y con

la habilidad necesaria para moverse en medio de la sorpresa y de lo inesperado.” (Lederach, Joshi, & Quinn, 2016).

Lederach permite identificar elementos indispensables para que lo acordado en el proceso de paz sea posible a largo plazo, como escalar de la participación local a la nacional de manera coherente, con la inclusión de los territorios que han estado marginados. No se trata solamente de contar con instancias locales que generen espacios de diálogo y participación, así como de fortalecimiento de los gobiernos locales, municipales y regionales en el marco de un proceso de descentralización administrativa efectiva, como se propone en los PIC.

Se trata de lograr que estos niveles logren participación directa en las instancias nacionales para que las decisiones correspondan a los mensajes enviados desde lo local. Suele suceder las instancias y actores que forman parte del escenario local, no tienen la posibilidad de generar una interacción orgánica con las instancias regionales y nacionales, y generalmente, este “teléfono roto”, deja excluidos a los sectores locales, ya que el estado está estructurado aun para que el centro sea el tomador de decisiones y el que maneja los recursos económicos para todo proyecto.

Como un componente indisoluble de la democracia participativa para la paz, es la movilización social, aspecto que no se desarrolla conceptualmente en el presente documento, pero que es fundamental de manera complementaria a los mecanismos de participación formal establecidos en la ley estatutaria 1757 de 2015. Según el Informe Cero

del Observatorio de la Participación en la Implementación del Acuerdo Final. Gracias a la complementariedad de ambos mecanismos se mantiene una dinámica de resistencia y construcción entre ciudadanos y estado para la búsqueda de la justicia social y ambiental.

1.2 La participación comunitaria como estrategia para evitar impactos negativos en los proyectos.

Si en efecto se cumpliera con los protocolos de participación en la implementación de los acuerdos de paz, se lograría evitar muchos conflictos sociales, y muchos impactos negativos por inversiones direccionadas en sentido contrario a las necesidades y potencialidades de las regiones. Gran parte de los problemas relacionados con la inversión pública y privada en los territorios surge por el centralismo en la planificación, por no contar con la evaluación de los contextos in situ y por no permitir que los saberes locales sean escuchados. El desconocimiento de los sujetos sociales de los lugares donde se implementan proyectos, por parte de técnicos y tecnócratas, se ha traducido en la ausencia de participación para decidir sobre el devenir de estos territorios, y sobre la posibilidad de ejercer la democracia participativa en la construcción de presupuestos para la inversión de lo público a favor de los pobladores locales.

En las experiencias de la Investigación acción participativa y otros modelos de intervención social, donde es la comunidad la que identifica, evalúa sus problemas y potencialidades, propone soluciones a su alcance y sobre todo, parte de sus procesos organizativos y de

gestión local para formular sus proyectos, han demostrado que la participación implica el reconocimiento de los sujetos sociales y de sus territorios, como el primer pilar para cualquier gestión pública o privada. Es decir, que la voz colectiva de la comunidad es la que da cuenta de la situación real de su entorno y su vida, así como de su historia, evolución y capacidad para resolver lo que ellos mismos consideran un problema. Ejemplos de esta planificación se han visto en los últimos años en ejercicios como los planes de vida o buen vivir de pueblos indígenas y planes de etnodesarrollo de comunidades afrodescendientes. A lo largo del proceso de identificación, formulación, ejecución y seguimiento de proyectos donde la comunidad es protagonista, se identifican problemas, afectaciones, impactos y necesidades, así como avances y potencialidades, para hacer arreglos permanentes al sistema, sin necesidad de considerar evaluaciones ex ante y ex post por parte de agencias e instituciones. Los proyectos que brindan herramientas de planificación y monitoreo participativo, le ofrecen a la comunidad la autonomía para que autogestionen sus propios problemas o sea muy concertada con las instituciones y actores privados en cuanto a las ayudas requeridas para cumplir con sus metas.

Realizar evaluaciones ex post, que en su mayor parte no involucran a las comunidades rurales sino a los funcionarios públicos y las ong's y/o agencias internacionales, no permite evaluar de manera legítima la incidencia de los proyectos. Es por eso que en el proceso de paz, su implementación requiere de la participación comunitaria en todo el ciclo de proyectos, que como se verá más adelante, no sucede con los proyectos PIC de la ART. La participación en este caso va más allá de una necesidad de concertar y vigilar, va dirigida

a la realización del sueño colectivo de dibujar a futuro su territorio con autonomía, de decidir con base en sus saberes y experiencias y de recibir por parte de los actores involucrados, la ayuda necesaria para fortalecerse como comunidad autogestionaria, con capacitación, formación, asesoría e inversión.

En el marco del acuerdo de paz, se ha tratado de establecer una ruta para que la participación sea efectiva, para evitar externalidades negativas en los proyectos de infraestructura de rápida implementación, en al menos tres niveles:

i) *La participación como enfoque*, en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, como mecanismo de veeduría para la transparencia”

ii) *Las tareas participativas*, con mecanismos e instancias, como las diseñadas para PIC y que se analizan más adelante en el segundo capítulo.

iii) *la participación como tema específico del Acuerdo*, permitiendo que las comunidades locales y representantes de diferentes sectores sociales sean sujetos políticos con posibilidad de tomar decisiones e incidan en el territorio. (Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo final, 2019)

Cumpliendo con estos tres niveles de participación, se esperaría que la implementación del acuerdo, específicamente en el caso de proyectos PIC, no generara impactos negativos en las comunidades y los territorios de paz. Aun así se ha identificado que la política pública de participación aún requiere de nuevos elementos para ser efectiva:

- Fortalecer los procesos de participación comunitaria, teniendo en cuenta la diferencia entre participación comunitaria y ciudadana, partiendo de la caracterización de las organizaciones, identificando sus necesidades, y afianzando capacidades internas en planeación estratégica, formulación de indicadores y consecución de recursos, entre otras. Esto implica también reformar la política de juntas de acción comunal, que como lo afirma Fals Borda, estas figuras no han garantizado la verdadera participación, y no han sido efectivas en términos de autogestión (Mesa de conversaciones, 2017).
- Fortalecer los procesos de control social
- Diseñar y ejecutar estrategias que articulen los procesos de planeación participativa con los de presupuesto participativo (participación para la financiación). Esto implica brindar información completa y eficiente a las comunidades para la construcción de una democracia donde el ciudadano, individual y comunitariamente defina el ejercicio de la inversión pública.
- Participación en la planeación participativa y ordenamiento territorial.
- Garantizar la distribución de los recursos públicos, en todos los niveles de la administración territorial.
- Reglamentación del Sistema Nacional de Planeación Participativa con el objetivo de formalizar su estructura y los procesos y procedimientos relacionados con su funcionamiento.

Acuerdos de paz, PDET y participación, un marco efectivo para que los PIC cumplan lo estipulado en la Reforma Rural Integral –RRI-.

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial son un instrumento de planificación y gestión territorial para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la RRI y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final, en articulación con los planes nacionales para la reforma rural integral. Los PDET agrupan municipios dentro de un departamento o de varios departamentos para que utilicen de manera conjunta sus recursos, buscando promover “desde abajo” el desarrollo social de las regiones. Están definidos en el punto 1.2 del Acuerdo Final y fueron creados mediante el Decreto 893 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los PDET tienen por finalidad la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad. Buscan asegurar el bienestar y el buen vivir, la protección de la riqueza pluriétnica y multicultural, el desarrollo de la economía campesina y familiar y las formas propias de producción de los pueblos, comunidades y grupos étnicos, el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y el reconocimiento y la promoción a las organizaciones de mujeres rurales, así como hacer del campo colombiano un escenario de reconciliación.

Tanto para la puesta en marcha de los PDET como del PNIS, se han propuesto la *asamblea comunitaria* y las comisiones municipales de planeación participativa. Su quehacer implica

la visión integral del territorio³ e identificación de necesidades, oportunidades y prioridades, en el marco del PNIS, donde también se establece que el papel de la mujer es preponderante. Con estas instancias se trata de garantizar la mayor participación e inclusión, fidelidad a las propuestas de las asambleas, los máximos consensos posibles y la optimización y la mayor equidad en el uso de los recursos (Mesa de conversaciones, 2017, pág. 71).

El seguimiento y evaluación de la ejecución y cumplimiento de los planes comunitarios se deben realizar junto con las autoridades, en el marco de las asambleas comunitarias, y como base para el seguimiento y evaluación en el nivel municipal con la participación de los delegados de las asambleas comunitarias (Mesa de conversaciones, 2017, pág. 72).

Se ha identificado una debilidad en el nivel de las organizaciones de base para que la planificación participativa sea efectiva, ya que para formular los PDET, se evidencia la asimetría en términos de conocimiento técnico e integral sobre su territorio, han permanecido históricamente aislados y el acceso a la información ha estado restringido. Debido a esto, su capacidad de debate es débil aún.

³ La construcción participativa de una visión integral del territorio requiere en primer lugar de la elaboración de una propuesta sobre la base de un diagnóstico colectivo que permita establecer la caracterización social, económica y ambiental del territorio, las necesidades de dotación de infraestructura física, social e institucional, la priorización de los proyectos que responden a esas necesidades, las potencialidades productivas y la identificación de las áreas con cultivos de uso ilícito y su disposición en el territorio.

Esta situación ha llevado a que las instancias de participación local manifiesten mayor liderazgo por parte de técnicos, profesionales de las instituciones, de la cooperación internacional y de académicos. Incluso las entidades territoriales de las regiones que vivieron el conflicto, no cuentan con suficiente personal ni información propia. Sin esa equidad, sigue funcionando la democracia representativa en vez de la democracia participativa propuesta en la constitución del 91 y requerida para el posconflicto. A lo largo de la formulación de los PDET, la participación es en gran medida aparente, como se verá más adelante en el caso de los PIC desarrollados con la ART.

Teniendo en cuenta este escenario que aqueja de débil participación comunitaria, es difícil lograr la positiva transformación regional propuesta en la reforma rural integral a través de los PDET. Para que los PDET coadyuven los procesos de fortalecimiento de la democracia, se identifican tres elementos fundamentales:

- **La planeación participativa:** como encuentro entre voces diferentes interesadas en construir acuerdos y consensos sobre metas y procedimientos necesarios para alcanzarlas.
- **El desarrollo territorial:** Para cerrar la brecha entre lo urbano y lo rural, el Acuerdo Final con la Reforma Rural Integral, el concepto de “lugar” tiene un papel determinante para que corresponda a la expectativa de vida de los pobladores rurales. (Restrepo, 2018)
- **La construcción de paz:** la formulación de los PDET se enmarca en las dinámicas sociales de cada territorio y también tiene la posibilidad de contribuir en su

transformación, desde la construcción de confianzas, el fortalecimiento organizacional y la promoción de iniciativas tendientes a mitigar los distintos riesgos a los que se enfrentan quienes hacen parte de procesos participativos en algunas regiones del país.

Los PDET, y el caso específico estrategia PIC, no serán de largo aliento y no cumplirán con su cometido si no logran ser articulados con los otros instrumentos de planificación territorial, como son los Planes de ordenamiento y manejo de cuencas (POMCAS), planes de gestión del riesgo, Esquemas de ordenamiento territorial (EOT), planes de desarrollo municipal, planes de vida y de etnodesarrollo, entre muchos otros. Este es un reto en el cual la administración de la entidad territorial y las comunidades de base deben esforzarse por “aterrizar” y complementar las inversiones, los diferentes actores que las promueven y las innumerables agendas que se cruzan para lograr el cumplimiento de cada actor.

En esta gran telaraña de planificación, en medio de la cual surgen los PDET, los actores locales y municipales corren el peligro de dejar de ser los protagonistas de la gestión para convertirse en “población objeto” que se acomodan para que las agencias, ong’s e instituciones de todo tipo, que son las que además han recibido los recursos para el posconflicto, desarrollen sus propuestas.

En este orden de ideas, PDET se puede considerar como un nivel de planificación que involucra a la estrategia PIC, pero debido a haber iniciado su planificación después, los segundos no se han acogido a las metodologías participativas que se han mencionado. Aun

así, ambos bajo la coordinación de ART, ya empiezan a ser un solo proceso que requiere alto grado de coordinación y complementariedad. Por esta razón, teniendo en cuenta que los escenarios de planificación, las instancias y los actores son los mismos, aplican los mismos análisis de sostenibilidad para ambos.

1.4 La importancia de la participación en los proyectos de servicios públicos

La estrategia PIC se implementa en varios ejes, entre ellos el de los servicios públicos. La participación comunitaria históricamente ha sido muy importante para el acceso social a la prestación de estos servicios por parte del estado, incluso después de la constitución del 91, que permitió el manejo de un tema “público” por empresas privadas. Es relevante analizar la manera como las comunidades han logrado participar en este tema, ya que antes del acuerdo de paz, ya era un asunto de gran importancia y desarrollo normativo e institucional en Colombia. Se podrá comparar si con los protocolos PIC, se fortalece la participación comunitaria, si es neutral su efecto o si la impacta negativamente.

Para la Fundación para el Desarrollo, existía servicio público cuando el legislador crea procedimientos especiales, modificables por la administración, para que los agentes estatales garanticen la atención de esas necesidades con subordinación del interés privado al interés general. Esta definición muestra la visión muy tradicional de lo que es el servicio público, el cual requiere un servicio al público desarrollado por el Estado y para satisfacción de necesidades públicas. Actualmente los servicios públicos siguen siendo

responsabilidad del Estado, pero pueden ser prestados también por particulares, tal como lo establece el artículo 365 de Constitución Política de Colombia. (Fundesarrollo, 2002).

Los servicios públicos abarcan la oferta de elementos para la satisfacción de ciertas necesidades primordiales de la comunidad, y un conjunto de instrumentos y de medidas con las cuales la ciudadanía debe contar para el pleno desarrollo de su potencial humano, social y económico, y que deben ser aseguradas por éste para beneficio general (artículo 365 de la Constitución Política de Colombia).

La participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos es fundamental ya que este debe ser gestionado en nombre de la comunidad o, al menos, por un acto ampliamente aceptado por ésta. Igualmente, debe ser ofrecido en forma precisa y según patrones de fácil comprensión para todos los usuarios. Por último, debe estar al alcance de todos los miembros del cuerpo social, en condiciones de equidad y bajo estrecha vigilancia del estado” (Jaramillo, 2005).

Ya desde 1986, Ley 11 de este año, se fomenta la participación comunitaria en servicios públicos, como afirma el artículo 1: “(...) la presente Ley tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento sociocultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional (...)”.

Por su parte, en el artículo 16 de esta ley: “(...) Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y corregimientos, en los casos de las zonas rurales (...)”

Con las leyes 142 y 143 de 1994 se abrieron los espacios para que los particulares, bien sea a través de sociedades o por intermedio de comunidades organizadas, presten los servicios públicos domiciliarios, dentro de los espacios de la libre competencia, y el Estado se reserva su papel de vigilancia y control a través de la Superintendencia de Servicios Públicos y la regulación del mercado y la competencia a través de las Comisiones de Regulación que existen para cada servicio público domiciliario, haciendo mucho más relevante el papel de la participación comunitaria en la veeduría de estas inversiones.

Esta importancia de la participación en los servicios públicos la reafirma la Ley 99 de 1993 que establece los controles de la comunidad a la gestión ambiental; la Ley 134 de 1996 que estipula todo lo relativo a las iniciativas ciudadanas legislativas y normativa antes las corporaciones públicas, y la Ley 142 de 1994 establece los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos. (Amar & Echeverría, 2008)

Según estas rutas de participación, en cada comunidad deben existir los Comités de Desarrollo y Control Social. Para el caso de la vereda el cedro de Montañitas Caquetá, no se encontró este tipo de figura organizativa, que sería fundamental para el desarrollo de los

PIC. Los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos son una de las iniciativas más progresistas y de más amplio alcance en el marco de la participación ciudadana, ya que la participación no se diseña como una dinámica pasiva, a la cual pueda recurrir la empresa para avalar sus decisiones: por el contrario, se concibe como una fuerza comunitaria proactiva, que además de controlar participa en la gestión mediante la presentación de peticiones para influir en la planeación y en la toma de decisiones (Méndez, 1997). Para el caso de los PIC, la comunidad es solo acompañante del proceso.

2. Un nuevo escenario de planificación comunitaria necesario para la paz territorial: otra mirada a la participación.

La participación comunitaria, concebida desde las bases sociales desde el momento mismo del surgimiento de la república colombiana, ha venido buscando el fortalecimiento de un poder popular, que permita que los ciudadanos y sus formas organizativas sean considerados como autoridad determinante para reordenar la sociedad y el Estado. En un proceso de posconflicto, como lo ha establecido el acuerdo de paz, para lograr la legitimidad de los procesos asociados a RRI, participación política, fin del conflicto armado, sustitución, entre otros puntos, debe ser respetada la diversidad cultural y buscar de manera permanente y coherente, el protagonismo que las comunidades rurales reclaman como deuda histórica.

Si bien las estrategias de implementación orientadas por la ART, como son los PIC, los PDET y el PNIS, son un reto muy complejo, en territorios antes vedados para el estado a través de sus instituciones, y con sociedades que habían estado confinadas, se ha realizado

un gran esfuerzo de actores académicos, institucionales y cooperantes para diseñar la estrategia de participación, retomando los lineamientos del acuerdo de paz en el tema.

Aun así, reconociendo los avances y las oportunidades que este trabajo ha representado para comunidades, que antes del proceso de paz no eran identificadas por las instituciones, es importante reconocer sus vacíos e incoherencias en torno al logro de la participación comunitaria, para aportar algunas ideas que alimenten una ruta de mejoramiento en la labor del estado, no solo en posconflicto sino en la incorporación de nuevos territorios a la construcción de una nación que disfrute de la posibilidad de vivir en paz.

En primera instancia, es prudente ampliar la concepción de participación, contemplarla en una dimensión histórica, conceptual, práctica, y con las particularidades que la misma sociedad colombiana le ha impreso desde que empezó la lucha por el reconocimiento de los ciudadanos, y su capacidad de transformar al estado del cual es parte. No puede circunscribirse solo al proceso de paz, pues las comunidades rurales, como el cedro, han sido sujetos de importantes acontecimientos asociados al reclamo por la participación política, los derechos territoriales y humanos. Los eventos de colonización que llevaron a ciudadanos de diferentes regiones del país a colonizar el Caquetá, están asociados a las persecuciones políticas, a la exclusión social, a la ausencia de oportunidades laborales, o sea a la ausencia de participación efectiva, que es lo que se reclama mediante el proceso de paz.

La comunidad vivió de cerca los conflictos por el genocidio de la Unión Patriótica como alternativa política de la izquierda, las acciones de poder de FARC en el territorio, las de los paramilitares, el abandono del estado, la violencia desde el mismo estado, o sea, esta

comunidad, ha aprendido con sangre que es la ausencia de participación. La exclusión y el rechazo entonces deben transformarse en el posconflicto, en una comunión de los colombianos, con hermanos que no conocían, pero que son de la misma familia. En este sentido, el abordaje de un tema tan sensible, debe comenzar por la demostración de un afecto individual y colectivo que se represente en metodologías amorosas, alegres, constructivas, de sujeto a sujeto que son poco improbables ya que sería una intervención muy costosa por tal razón la bella invención de organizar a los pobladores en grupos más fáciles de intervenir.

La objetividad y reduccionismo con el cual se diseñó la estrategia de participación de PIC, aunque presenta innovaciones frente a otras (Como las utilizadas anteriormente por la red de solidaridad social, Acción Social, DPS, o las agencias de cooperación), sigue siendo el espejo de un estado autoritario que adorna su visita al territorio pero que sigue estando ubicado por encima de él. La “verdad” sigue reposando en los representantes del estado y la cooperación, y la comunidad sigue siendo un receptor pasivo de las intrincadas actividades y métodos que se aplican en su territorio, como un campo de experimentación, que ha generado unos altos costos y reformas impositivas ligadas a temas de corrupción.

En estas estrategias se habla de participación pero se impide que se escuche la voz “del otro”, la alteridad es imposible. Presuponer por ejemplo, que la obra importante es la batería sanitaria, aunque la comunidad reconoce su identificación, es desconocer que existen muchos sistemas de saneamiento básico tradicional o alternativo y que quizás, con menor cantidad de cemento e ingenieros, la comunidad hubiera realizado un trabajo en el marco de una minga en la cual los recursos del proyecto se distribuyeran de otras maneras,

administrados por la junta, en complemento con una formación incluyente para toda la comunidad de manera integral, teniendo en cuenta que el trabajo se realizaría en la escuela. Este es solo un supuesto, de las muchas rutas de solucionar problemas comunitarios.

El interés de presentar este ejemplo, es que si la ART hubiera realizado un diagnóstico participativo y afectivo con la comunidad, en la comunidad, con sus ritmos y escenarios de trabajo, los problemas como el de vertimientos se hubiera analizado en toda su dimensión, enriqueciendo el análisis de alternativas. Por ende, un proyecto iniciado de esta manera, permitiría desde su inicio aportar a la autonomía, la inclusión, la incidencia, el disenso, el fortalecimiento comunitario, entre otras variables.

Las mismas formas dominantes de pretender la participación que se han desarrollado anteriormente en comunidades rurales vulnerables, no han empoderado a las mismas, no las han facultado para que participen (más allá de facilitar a las instituciones su representatividad y trámites y a los políticos para obtener votos), y por supuesto, no ha sido un camino para la paz territorial.

Las propuestas de fortalecimiento de la participación comunitaria para el proceso de paz, necesariamente requieren que se movilice desde adentro de las sociedades rurales las capacidades internas de formación, solidaridad, autogestión, para adquirir una dinámica propia con identidad, que haga visible su aporte en procesos de participación. Un ejemplo exitoso en este caso es la metodología Saemaul Undong, movimiento surcoreano (década de los 70), que se ha orientado por la ruta de fortalecimiento de las bases sociales y que podría ser aplicado en Colombia con el fin de resolver las falencias en las estrategias y

programas de apoyo a la RRI, con el fin de construir por fin una paz estable y duradera. (Hwang, 2019).

Los aportes que surgen de la presente evaluación se presentan organizados en torno a las variables de participación ya analizados en el proyecto PIC de la vereda el Cedro:

3.1 Inclusión: El primer tema que debe ser tomado en cuenta para diseñar la estrategia de participación, es la inclusión, cómo lograr la representatividad de todos los sectores de la comunidad, si la comunidad es pequeña, tratar de vincular al mayor número de personas, al menos de cada familia. La inclusión se puede garantizar si la estrategia se diseña con la misma comunidad, en un proceso de establecimiento de confianza en la misma vereda. Para esto, los técnicos y profesionales deben realizar inmersión a la misma, reconocer de primera mano cómo está estructurada la comunidad, los roles, las dinámicas, y así, la estrategia sería diseñada en forma colaborativa entre la institución y la comunidad. Atendiendo a la diversidad de comunidades, por su origen, su historia, los eventos que los han marcado, esta estrategia podría contener variantes con respecto a las otras, pero no necesariamente esto se saldría de las líneas gruesas de la estrategia nacional.

Si se logra a conciencia contar con la representación incluyente para el proceso, así como unos acuerdos iniciales de retroalimentación y compromisos al interior de la comunidad para que los que asuman el rol de interactuar con las instituciones, cooperantes y otras comunidades, sean sujetos de control social por su mismo colectivo. Así se evitaría monopolización de los proyectos internamente, que ha sido un fenómeno recurrente con las Juntas de Acción Comunal.

La inclusión, vista así desde adentro de la comunidad, exige que igualmente la estrategia incluya a la misma en todas las etapas del proyecto. Al definir la representatividad para el proceso, quienes asuman deben liderar de la mano de la institución su diagnóstico participativo, incluyendo su cartografía territorial, mapa de actores, análisis histórico, FODA, árboles de problemas, entre otros instrumentos para analizar su situación. Es allí donde se escuchará voz de cada persona, aplicando métodos pedagógicos que faciliten la expresión individual particular para construir visión colectiva. Cada uno de los integrantes, así sean de la primera infancia, pueden expresar sus necesidades, y es ahí donde los coordinadores deben acudir a su capacidad de interpretación de la realidad, donde juegan los niños? Que tan seguros están? Que les gusta? . Reflexiones que surgirían con acianos, adultos, mujeres, LGBTI, madres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad...cómo las incluyen? Que en PIC no se tuvo en cuenta, Como impacta el proyecto en la transformación y mejoramiento de su vida en la comunidad?

La necesidad de contar con esta oportunidad de llevar la institución al centro de la comunidad para dialogar a su altura, en su espacio vital, se hace urgente si se quiere potenciar el tema de la participación, es en ese escenario donde la palabra oral toma fuerza, se tejen relatos y se expresan las expectativas en el posconflicto. Extraer a los presidentes de juntas o sus delegados a otros lugares para asistir a los talleres se aleja mucho del camino para la participación comunitaria.

Por último, si se aplicara esta ruta, el papel de la institución estaría más centrado en brindar oportunamente los recursos sin mucha tramitología para que el rol de los delegados institucionales se focalice en la gente, no en los formatos, recibos, guiones, actas.

Existe una alta probabilidad de obtener como resultado de esta primera etapa descrita, el desempeño satisfactorio del conjunto de aspectos que se han definido como variables de participación comunitaria: incidencia, concertación, fiscalización, disenso, género, derechos, contexto, Capacidad Instalada, seguridad, articulación, autonomía, y fortalecimiento organizativo.

3.2 Incidencia

Para participar con incidencia, es decir, lograr que en la comunidad se generen procesos transformadores a largo plazo, que faciliten la superación de las condiciones remanentes del conflicto, y que esta incidencia se colectiva e integral, se propone que la institución, una vez haya sido parte del diagnóstico participativo y sea consciente de las relaciones que con anterioridad habían sido establecidas en la comunidad (con ong's, otras instituciones, otras comunidades, academia, entre otros), busque la sinergia en todo sentido, entendiendo que el centro de la gestión debe ser la comunidad. Un sector fundamental en los factores que fortalecen la incidencia, es el de la educación, formal, informal y no formal, que siendo inherentes a cualquier otra dimensión de sus proyectos (productivos, ambientales, vivienda, saneamiento), pueden convertirse en escenarios de encuentro de los actores para sumarse a la ruta de la incidencia. Un ejercicio permanente para apoyar este objetivo de la participación, es recordar y comprender el concepto de proceso más allá de proyectos y programas.

Acudiendo al apoyo del sector educativo, para fortalecer la incidencia a nivel colectivo, se hace necesario desarrollar eventos de formación en planificación participativa.

3.3 Concertación

El abordaje de la concertación, es muy diferente cuando previamente se ha fortalecido la competencia colectiva de la comunidad para escoger sus alternativas de la mano de la institución. La acción colaborativa para analizar los problemas y necesidades locales con apoyo técnico y de saberes tradicionales, no pasan por fases de concertación, sino que se construye desde adentro. Una vez se identifica una alternativa y se diseña su proyecto de gestión en la comunidad (con apoyo institucional), no son los actores institucionales del nivel regional o nacional los que tienen la última palabra, como sucede en la estrategia PIC, en la cual la comunidad pierde el control del proyectos cuando los expertos, a nivel centralizado, toman la decisión con criterio técnico. En este escenario propuesto, lo que se concertaría, sería la manera como la institución facilitaría la gestión de los recursos requeridos para el proyecto y la consecución de los técnicos para que acompañen su ejecución, ya que las comunidades tienen toda la experticia de subsistencia y desarrollo, esto si es confianza.

En este sentido, la existencia de las numerosas instancias y actores descritos en el capítulo 2, que forman parte de la estrategia PIC, no tendrían sentido, la comunidad será protagonista con la alcaldía y la ART regional, ahorrando al posconflicto muchos recursos, en el Caquetá existen profesionales en la universidad de la Amazonía, el SENA, y otras instituciones y organizaciones que se encuentran presentes y permanecerán en la región para construir procesos.

3.4 Fiscalización

Uno de los objetivos de los mecanismos de participación comunitaria y ciudadana, consignados en la ley 134 de 1994, es la capacidad de los ciudadanos de controlar la inversión de los recursos públicos, que son un derecho de las comunidades. Desde antes definirse los mecanismos de control de servicios públicos en la constitución de 1991, las comunidades rurales y urbanas ya habían iniciado ejercicios de participación, mediante la organización comunitaria de los comités locales, que siguen vigentes en muchas partes del país, amparados por la superintendencia de servicios públicos.

Un paso importante en el inicio de la formulación del proyecto para garantizar la veeduría apropiada, debe ser la capacitación, al tiempo del diagnóstico participativo, para que la comunidad conozca los diferentes instrumentos de participación (derechos de petición, tutela, acción popular, entre otros), el derecho a la información previa, oportuna y verídica por parte de las instituciones, y el acceso a los expedientes del proyecto para su trazabilidad.

Los comités de acompañamiento comunitario CAC, diseñados en la estrategia PIC, son de poca utilidad para la comunidad, y muestran mayor utilidad para la misma institución y entes de control. Vale la pena examinar la posibilidad de retomar los comités de servicios públicos, de manera que proyectos PIC en el tema, tengan impactos a largo plazo.

3.5 Disenso:

Es recurrente, que a pesar de haber surtido pasos adecuados para la estrategia de participación comunitaria, surjan inquietudes, oposiciones, visiones contrastantes de parte de los miembros de la misma. Esta situación es deseable, pues expresa el talante de una democracia participativa basada en la diversidad, tanto cultural como de visiones del

territorio. Las fricciones al interior de la comunidad o con actores externos, es inherente también a las sociedades, más aun las rurales que han vivido el conflicto y marginalidad. Se debe partir de este escenario, poca confianza, lucha por el poder, dificultades que no habían aflorado con flexibilidad.

Esta capacidad de disenso sobre el proyecto, debe ser canalizada por los coordinadores para fortalecer las capacidades de resolución de conflictos y de debate, de argumentación, que irradie a otros proyectos, otras situaciones. Un disenso bien orientado, puede lograr que emerjan liderazgos importantes para la gobernabilidad de la ruralidad, que trasciendan a otras escalas como las municipales, regionales, nacionales para llevar la voz, de descontento o de propuesta a las instancias de decisión. El miedo al disenso en comunidades rurales en zonas de conflicto, no es precisamente a los actores armados que hacían presencia, sino al fuerte engranaje de las instituciones y cooperantes con quienes no encuentran puntos de conexión, se percibe la asimetría de conocimientos, y poder. Y esto surge por la manera como se plantea la relación desde el modelo estatal, con autoridad, declarando el disenso como un factor indeseable en los procesos de gestión.

Los líderes y lideresas que han logrado una capacidad de disenso, han logrado cambiar pacíficamente el rumbo de las intervenciones del estado, de empresas y grupos armados. Pero su capacidad individual, sino se permea a toda la comunidad, concluye en caudillismos que los han hecho vulnerables a hechos de violencia, el disenso en un escenario de participación comunitaria ideal, es colectivo, sincronizado y sinérgico.

Es fundamental aceptar que los procesos de participación del posconflicto invitarán a deliberar sobre los modelos de desarrollo rural (familiar, agroindustrial, ecoturístico, ambiental, entre otros)

3.6 Género

La participación comunitaria que no considera las necesidades de las diferentes expresiones de género y edad en la comunidad, por pequeña que ésta sea, seguirá siendo aparente. La diversidad en el marco de la democracia participativa, no es un problema a resolver con enfoques homogenizantes y totalitaristas, como ha sido la tendencia en Colombia desde los modelos educativos, económicos y políticos. Es uno de los aspectos que se incorporó en el acuerdo de paz, buscando reforzar lo establecido en la constitución de 1991, pero que sigue siendo objeto de lucha por los movimientos sociales que no han logrado consolidar políticas públicas a su favor. Las sociedades rurales de Colombia, más aun las más marginadas, siguen siendo muy conservadoras frente al papel de la mujer en los escenarios públicos, y mantienen un rechazo a las expresiones de diversidad sexual no convencional. Por esta razón el tema de género debe ser explícito y bien estructurado en las metodologías de trabajo comunitario. Desde el diagnóstico participativo se deben apoyar las iniciativas de representación de cada sector y la flexibilidad para hablar de sus problemas y expectativas. Solo por esta ruta más íntima, que reta a la comunidad a cambiar costumbres excluyentes, se puede empezar a construir potenciando la capacidad de cada uno de estos sectores y definiendo mecanismos de control a posibles agresiones y obstáculos para la participación efectiva de las personas. En adelante, después del diagnóstico, la formación sobre el enfoque de género, la comunidad debe comprometerse a la asignación de roles

apropiados a cada persona sin exclusión, reconociendo el valor de la mujer y de todos los sectores de LGBTI en temas cruciales para el bienestar del colectivo.

No basta con garantizar la paridad en los talleres, no es suficiente con incentivar asociaciones de mujeres o LGBTI, pues si el cambio no se desde adentro de la comunidad, esta focalización puede terminar creando más fraccionamientos y antagonismos que sinergia.

3.7 Derechos

Al igual que el enfoque de género, el enfoque de derechos (definidos constitucionalmente y por línea jurisprudencial) debe ser explícito en las estrategias de intervención, entre ellos los derechos ambientales y sus mecanismos de participación, derechos humanos y derecho internacional humanitario, derechos al agua y los servicios públicos, derechos territoriales, derecho a la paz...el acuerdo de la habana lo ratifica pero no queda explícito en las normas e instrumentos institucionales para la implementación. La participación tiene como objetivo esa garantía de derechos, visto de esta manera, no es un fin sino un medio para la justicia social. Así que desde el diagnostico participativo, al igual que se va formando la comunidad en género, se debe identificar en la metodología aprender haciendo, el estado de los derechos de la comunidad y hacia dónde quieren dar alcance a los mismos.

En este orden de ideas, la comunidad ya tendrá claro que en la identificación y estructuración de los proyectos, se debe ir incorporando el cuidado ambiental, la reclamación de sus tierras, la prestación del servicio público por parte de la entidad territorial, los mecanismos de protección para salvaguardar su vida, entre otros aspectos.

A diferencia de género, la mayoría de los derechos no se resuelven solo al interior de la comunidad sino en relación con otros actores, las fuerzas militares, la policía, las instituciones, las empresas que intervienen el territorio, y para cada caso hay un conjunto de mecanismos jurídicos que seguramente requerirán del apoyo de abogados o especialistas jurídicos.

3.8 Contexto y Capacidades Instaladas

Ya se ha ampliado la recomendación del trabajo in situ, priorizando el escenario local como área de desarrollo de los proyectos de manera integral. Mediante el diagnóstico participativo y la formulación con la comunidad, las características del contexto con sus fortalezas y debilidades, así como sus amenazas y potencialidades queda clara para la inversión. Pero se requiere que los términos de referencia elaborados por las instituciones permitan invertir en los intangibles del desarrollo humano, pues al minimizar estos presupuesto y privilegiar la infraestructura, el desbalance se hará evidente en falta de recursos para las actividades sociales. Es necesario reflexionar conjuntamente con las comunidades cual es el tipo de desarrollo y modelo rural que desean y necesitan ellos y el país. (PNUD- la Misión para la Transformación del Campo (DNP)., 2015)

La capacidad instalada, para una comunidad no es suficiente con la participación pasiva de la misma en talleres y /o escuelas de campo, si no la formación permanente que lleve a que esta población tenga la capacidad de exigir sus derechos legales sin dobleces, evaluando esta transferencia de conocimiento y de esta manera se garantizaría la capacidad instalada en la comunidad rural.

3.9 Seguridad

Los primeros meses de la implementación del proyecto fueron de aparente tranquilidad para la comunidad y las instituciones, pero en la medida que se han incrementado los hechos de violencia contra líderes sociales, se requiere de la combinación de mecanismos de prevención y protección para las comunidades. Por una parte se había propuesto la guardia campesina, que en la actualidad presenta expresiones en construcción, sobre todo en zonas de reserva campesina, pero que a su vez son vulnerables ante otros actores armados.

Los esquemas de protección de la UNP a líderes sociales y otros esquemas colectivos han sido poco a poco asignados, pero con pocos resultados positivos. Las medidas de prevención de la misma comunidad como control social, no son suficientes para detener la amenaza que permanece vigente. Es un aspecto que mantiene a las comunidades en un limbo frente a la participación. El fracaso de los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito y las nuevas políticas de fumigación y el incumplimiento a los acuerdos para la reincorporación de excombatientes que ha motivado el crecimiento de la disidencia, no permiten identificar las pautas para mejorar la seguridad de las comunidades campesinas.

3.10 Articulación

Un escenario ideal de participación comunitaria, tendría a la comunidad y su organización como eje de la articulación institucional. Sus procesos y planes serían los orientadores del rol de cada institución y actor privado para brindar sinergia al logro de sus metas. Con un escenario centralista en el cual cada actor, y cada escala de su jurisdicción (local, regional, nacional) actúa y decide sin sincronizarse con el resto, esto no se ve posible a mediano plazo. El caso de los PIC que no son visibles en el manual de PDET, siendo de la misma

estrategia de RRI y coordinados por la misma institución ART, es un reflejo de la desarticulación para el posconflicto.

Otro escenario viable en la articulación, sería la alcaldía como centro de comando de desarrollo y ordenamiento de su jurisdicción, coherente con la planificación local de las veredas. Pero con los diferentes instrumentos de planificación que se han sobrepuesto y sobrepasado las capacidades de municipios del nivel 6, algunos de ellos de alcance regional como los planes de manejo de parques nacionales o planes de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas con la injerencia de las CAR, así como sus propios planes de desarrollo y ordenamiento territorial, mantienen a las alcaldías en una situación de subordinación y activismo, con escasa gobernabilidad.

La intervención del estado, representado en sus entidades territoriales e instituciones del nivel central o regional, simplificarían su gestión y proporcionarían los medios para la participación comunitaria, si los proyectos nacieran localmente, como se ha explicado con anterioridad, no se requeriría de una maquinaria burocrática tan compleja y costosa para hacer viable la inversión en el posconflicto.

Teniendo en cuenta que la capacidad instalada en esta institucionalidad se mueve en la mayor parte de los casos a través del clientelismo, razón por la cual no se garantizan metodologías profesionales de intervención que respaldan la institucionalidad local.

Se recomienda desarrollar la Ley Estatutaria de Participación 1757 de 2015, eliminando, fusionando o modificando instancias de participación para una mayor eficacia. Buena parte de la desconfianza que se ha acumulado durante años y ha minado la creencia en los

mecanismos participativos, tiene que ver con un inadecuado manejo de competencias y recursos en torno a las demandas ciudadanas.

3.11 Autonomía

En un estado social de derecho, como el pensado en el posconflicto, la autonomía comunitaria sería deseable, como células vivas del tejido regional que interactúan no por ausencia de capacidades sino para potenciar el sistema. La suma de autonomías daría sentido al modelo descentralizado de estado aspirado en la constitución. Las comunidades con alto grado de autonomía, podrían participar con dignidad y efectividad en la gestión municipal y nacional, sin intermediación de las ong's y cooperantes que en la actualidad, reemplazan al estado por una parte, y realizan el trabajo que le correspondía a la misma comunidad. Pero entregar funciones de implementación a la comunidad resulta más efectivo si se acompaña de acciones que fortalezcan las capacidades que la comunidad requiere, como capacidades técnicas o administrativas. La calidad de la prestación de servicios públicos puede mejorar ampliamente si se aumenta la capacidad de las comunidades para monitorear a quienes prestan estos servicios (Rao, 2013).

3.12 Fortalecimiento de las organizaciones

Se debe diferenciar los procesos urbanos de los rurales para intervenir sus contextos, teniendo en cuenta que la población rural es dispersa y esto conlleva a dificultades para asistir a eventos centralizados, por las distancias y los costos para movilizarse, teniendo en cuenta su limitación económica y de comunicación. Las metodologías y recursos

pedagógicos deben ser adecuados para facilitar su apropiación local. Es indispensable reconocer y hacer activa la participación de JAC, asociaciones de mujeres, jóvenes, víctimas, pequeños productores, grupos étnicos, así como su relación con actores institucionales, cooperantes y grupos armados, visibilizarlas y evitar su estigmatización. Las personas encargadas de coordinar los proyectos desde la ART, deben tener conocimientos previos y ser reconocido en los territorios de intervención.

Los diagnósticos deben ser participativos, iniciando con la formación de los miembros de la comunidad en los temas a desarrollar y definiendo la articulación de las nuevas propuestas en el marco de los procesos que ya se desarrollan en el territorio, con una mirada histórica del contexto. Mejorar las convocatorias teniendo en cuenta la información del diagnóstico participativo, y formular las agendas del proceso conjuntamente, con la definición de los presupuestos que se van a invertir y los roles en la logística de las actividades.

Buscar la inclusión de los diferentes sectores de la comunidad aplicando el enfoque diferencial, de género y étnico (notas estratégicas;www.ideaspaz); Elegir conjuntamente con los interesados, a los encargados de llevar las relatorías, los registros, y en general la sistematización de los eventos para que la comunidad realice sus respectivas divulgaciones y retroalimentaciones internas, como evidencia para la trazabilidad y sistematización de los procesos; Diseñar metodologías pedagógicas que involucren y logren la apropiación de los procesos por parte de los diferentes sectores de la comunidad.

Anexos

Los Anexos se encuentran en este link:

https://365uact-my.sharepoint.com/:f:/g/personal/dario_castro_renovacionterritorio_gov_co/EjwWIfxUoSBCtxTe5BLwyeABYj-InV3t9Yf7GTRXCUXSjQ?e=evNWoy

Referencias bibliograficas

- Alcaldía de la Montañita. (23 de agosto de 2018). *www.lamontañita.gov.co*. Recuperado el 02 de octubre de 2019, de *www.lamontañita.gov.co*
- Alcaldía La Montalita. (2017). Obtenido de <http://www.lamontanita-caquetá.gov.co/territorios.shtml?apc=bbxx--2862449&x=2864863>
- Amar, J. J., & Echeverría, J. (2008). Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios. *Revista de derecho, Universidad del norte*, 129-152.
- ART. (2017). *ML-EP-01 Doc. Oficial Agencia de Renovación del Territorio*. Bogotá.
- ART. (2018). *Manual operativo para la implementación de la estrategia de pequeña infraestructura comunitaria - PIC*. Bogotá.
- Bolívar. (2008). *Participación comunitaria para el control ciudadano de los servicios públicos domiciliarios*. Barranquilla: Revista de derecho, Universidad del Norte.
- Cante, F. (2007). *Acción política no violenta. Una guía para estudiosos y practicantes*. . bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Colombia, Congreso de la República de. (1994). *Ley 134 Mecanismos de participación ciudadana*. Bogotá.
- CORPOAMAZONIA. (08 de 09 de 2017). Obtenido de http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caquetá/Municipios/Caq_Montanita.html#
- Corpoamazonia. (2017). http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caquetá/Municipios/Caq_Montanita. Recuperado el 8 de septiembre de 2017, de http://www.corpoamazonia.gov.co/region/Caquetá/Municipios/Caq_Montanita.html#
- Corte constitucional. (1995). *Sentencia C- 58* . Bogotá.
- DANE. (2017). *DANE. (2017). Boletín Técnico 22 de Marzo*. Bogotá. Bogotá: Boletín técnico.
- Duenas, L. y. (2009). El estudio de la cultura de participación, aproximación a la demarcación del concepto. *Razón y palabra*.
- Fals Borda, O. (1987). La participación comunitaria: observaciones críticas sobre una política gubernamental. No. 2. *Análisis político*, 84- 91.

- FIP. (2018). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: cambiar el rumbo para evitar el naufragio, Balance bajo la metodología de observación y medición “El Siriri”*, Notas Estratégicas 05, 2018. Bogotá: Notas Estratégicas 05.
- FIP- Fondo Ideas para la Paz. (2017). Indicadores para la participación.
- Font, J. C. (2004). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Madrid.
- Fundesarrollo. (2002). *Los Servicios Públicos Domiciliarios en la Constitución de 1991*. Barranquilla.
- Gelfius, F. (1997). *Herramientas para el desarrollo participativo: diagnóstico, planificación, monitoreo y evaluación*. El Salvador: Prochamate-IICA.
- Guierrez Sanín, F.(ed.)(2017). *¿Qué hacer con el tierrero? Tierra, territorio y paz sostenible*. Bogotá:Editorial Universidad del Rosario.
- Hwang, K. y. (2019). *Aplicación del Saemaul Undong para la construcción de una paz estable y duradera en las zonas rurales de Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales.
- Jaramillo Sergio. Ver en la web: <https://interaktive-demokratie.org/files/downloads/La-Paz-Territorial.pdf>. Esta es una edición de una conferencia dictada en la Universidad de Harvard el pasado 13 de marzo
- Lederach, J., Joshi, M., & Quinn, J. (2016). *En la rama de olivo*. Editorial Denis.
- Martínez Ruiz, R., & Rojo Martínez, G. (2009). Diagnóstico Social Comunitario. *Las Ciencias Sociales* .
- Méndez, J. G. (1997). Participación ciudadana y Desarrollo . *Revista Supervisión, año 1, No 3. Bogotá: Superintendencia de Servicios Públicos*.
- Morra Imas y Ray C. Rist. El Camino para la obtención de resultados. 2010 Banco Mundial y Mayol Ediciones S.A.
- Nosnik, A. (2002). Comunicación y cultura organizacional en la era de la incertidumbre . *Sphera pública, Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación* .
- Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo fina. (2019). *Informe cero. Resumen Ejecutivo de Comentarios y Propuestas a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

- Observatorio de la participación ciudadana en la implementación del acuerdo final. (2019). *Informe cero. Resumen Ejecutivo de Comentarios y Propuestas a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*. Bogotá.
- PNUD- la Misión para la Transformación del Campo (DNP). (2015). *Informe Nacional de Desarrollo Humano (IDH) titulado Colombia Rural: razones para la esperanza*. Bogotá.
- Presidencia de la República. (2017). *Nuevo acuerdo Final de paz con FARC EP*. Bogotá.
- Rao, V. &. (2013). *Localizing Development: Does Participation Work?:*. Washington, DC: World Bank.
- Real Academia de la lengua. (2019). *Diccionario español*.
- Restrepo, J. (2018). *Comunicación, Cultura e Innovación en el Postconflicto*. Bogotá: Ministerio de Cultura.
- Sanabria, G. (2001). SANABRIA, G. (2001). Participación Social y Comunitaria. *Revista cubana de Salud Pública*.
- Sánchez, C. (1995). *Procesos urbanos contemporáneos*. Bogotá: Fundación Alejandro Ángel Escobar, Colección María Restrepo de Ángel.
- Sánchez, D. (1996). *Democracia y Política en Colombia*. Bogotá.
- Universidad del Rosario. (2019). <http://rutasdelconflicto.com/pueblos-olvido>. Recuperado el 9 de agosto de 2019, de <http://rutasdelconflicto.com/pueblos-olvido/node/24>, Universidad del Rosario, consultado agosto 9 de 2019
- Uribe, M. (2001). Las promesas incumplidas de la Democracia Participativa. . *Revista Análisis Político*.
- USAID. (2019). *Informe final de actividades de consultoría: apoyo al monitoreo PIC COL068 DEL 16/06/2018 AL 14/09/2018*. Bogotá.
- Vargas, A. (1994). *Participación social y democracia. El papel de la personería*. Bogotá: Instituto para el Desarrollo de la Democracia Luis Carlos Galán.
- Vargas, R. (1990). *La participación y organización de la comunidad para el desarrollo social*. . Bogotá: Presidencia de la República.
- Velásquez, F. (1997). *Ciudad y Participación*. Cali: Editorial Univalle.
- Velásquez, F. (2016). La Constitución, la participación y la paz 2016. *Revista Foro* n° 89-90, 1.

Vidal, J. (2000). Mito y Realidad del Servicio Público. *Revista Estudios Socio- Jurídicos. Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.*

Zamudio, J. (2003). *La democracia Participativa en la Constitución de 1991. Participación y Control Social de la ciudadanía en la Gestión de lo Público. .* Bogotá: Instituto UNIJUS, Facultad e Derecho, Ciencia Política y Sociales, Universidad Nacional de Col.